



Dr. Thomas Kuder

Beteiligung und Dialog zur Stärkung der lokalen Demokratie



Die Lage im Lande in Sachen gedachter und gelebter Demokratie erscheint von einer wachsenden Widersprüchlichkeit, vor allem aber von einer anhaltenden Unzufriedenheit geprägt zu sein. Was Politikwissenschaftler schon in den 1990er Jahren konstatiert haben, findet seitdem in vielen Veröffentlichungen wie auch in regelmäßig wiederkehrenden Umfragen eine zunehmend deutlichere Bestätigung. In einer jüngsten repräsentativen Umfrage vom Februar 2012 stellt Infratest dimap beispielsweise fest, dass unsere Demokratie zwar weiterhin unstrittig sei, sich aber das Vertrauen der Bürger in die Politik generell verschlechtert habe und zunehmend mehr auch formal legitimierte Entscheidungen der Politik von den Bürgern kritisch hinterfragt oder gar in Zweifel gezogen würden (Infratest dimap 2012).

Die Unzufriedenheit an den realen Erscheinungsformen der Demokratie im weit gefassten Sinne wird insbesondere unter dem Begriff der „Postdemokratie“ diskutiert. Demnach können heute immer mehr Fragen mit großer gesellschaftspolitischer Relevanz, wie nicht nur die europäische Finanzkrise eindrücklich zeigt, nur noch auf einer internationalen Handlungsebene entschieden werden, was zu einer verstärkten Abgabe von ehemals staatlichen Entscheidungsbefugnissen an transnationale Institutionen und neue, nicht mehr allein staatliche oder zwischenstaatliche Partnerschaften führt. Und auch auf kommunaler Ebene sind trotz wachsender Aufgabenfülle rückläufige politische Gestaltungsspielräume festzustellen. Diese sind für jeden Bürger konkret wahrnehmbar, wenn es z.B. aufgrund der anhaltenden finanziellen Engpässe um die nur noch begrenzt mögliche Bereitstellung kommunaler Infrastruktureinrichtungen wie Schwimmbäder oder Bibliotheken geht, wenn Theater oder Kindergärten geschlossen werden, Straßenreparaturen unterbleiben und die Pflege von öffentlichen Grün- und Freiflächen vernachlässigt werden muss.

Rückgang von Entscheidungsspielräumen

In dieser Situation sind die Kommunen im Sinne einer gesellschaftlichen Verantwortungsteilung zunehmend mehr darauf angewiesen, dass früher rein kommunale Leistungen heute von externen Partnern oder mit Hilfe solcher Partner erbracht werden. Verstärkt wird dieser Trend sinkender Gestaltungsspielräume zudem durch die Ausdifferenzierung und Individualisierung von Lebensstilen sowie zunehmende Emanzipationsbestrebungen in der Zivilgesellschaft und bei den Bürgern. Insbesondere bei Fragen und Problemen, die mit der direkt erfahrbaren Lebensumwelt zu tun haben, möchten sich demnach die Bürger oftmals nicht mehr einfach, ohne eigene Mitsprache, von kommunaler Seite eine Lösung „vorsetzen“

lassen. All dies führt zu einem tendenziellen Rückgang politischer Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie Entscheidungsbefugnisse bei den staatlichen bzw. kommunalen Instanzen. Einhergehend verlagern sich viele ehemals staatliche bzw. kommunale Entscheidungsprozesse auf Governance-Prozesse in vielfältigen Erscheinungsformen und unterschiedlichsten Akteurskonstellationen.

Bei den verbleibenden politischen Kernaufgaben wird nun wiederum der wachsende Einfluss mächtiger, sich notfalls über staatliche und kommunale Einbindungsversuche hinwegsetzender Interessengruppen, Verbände und privilegierter Eliten kritisiert. Diese einseitige Einflussnahme in oftmals wenig transparenten Aushandlungsprozessen „hinter verschlossenen Türen“ bringt vielfach kaum mehr zu ignorierende, handlungsleitende Sachzwänge hervor und trägt somit zu einem Verlust an Gemeinwohlorientierung in den politischen Entscheidungsprozessen bei. Die Folge, so die Kritiker, sind Glaubwürdigkeits- und Legitimationsverluste der Politik (und der Eliten) gegenüber dem Bürger. Diese ziehen wiederum Unzufriedenheit mit unserer Demokratie, Vertrauensverluste, Politik- und Parteienverdrossenheit sowie rückläufige Wahlbeteiligungen nach sich (Öztürk 2011, Mouffe 2011).

Größer werdende Kluft zwischen Theorie und wahrgenommener Praxis

Die angedeutete Widersprüchlichkeit zeigt sich bei einem Blick auf den theoretischen Diskurs. Zu den aktuellen Fragestellungen von Governance und Partizipation war dieser selten zuvor so breit aufgestellt wie heute und ist noch immer in vollem Gang. Die Zahl einschlägiger Forschungsprojekte, Publikationen und Veranstaltungen ist kaum zu überblicken. In den letzten Jahrzehnten wurden zum Beispiel, um nur ei-



nige Stichworte dieses Diskurses zu nennen, die begrifflichen Grundlagen und die Erklärungszusammenhänge im Übergang von der klassischen Steuerung zu einer modernen Governance erarbeitet, wurden neue Akteure und neu entstehende Institutionen ins Auge gefasst sowie zunehmend mehr Handlungsfelder und Aspekte des Themas theoretisch und empirisch durchdrungen und ausgearbeitet. Governance wurde für den internationalen, nationalen, regionalen und kommunalen Raum sowie in historischer Perspektive thematisiert, Input, Throughput und Output von politischen Prozessen wurden kritisch erörtert, resultierende Regelungsbedarfe und Legitimationsfragen aufgezeigt und die Verflechtungen zwischen den Handlungsebenen im Sinne von Multi-Level-Governance sowie zwischen sich nur bedingt überlappenden institutionellen Schichtungen herausgearbeitet. Fraglos dürfte es sich bei diesem Thema um ein der höchsten Blüte zustrebendes (Forschungs-)Paradigma im Kuhn'schen Sinne (Kuhn 1996) handeln.

Auch die normative Wendung des Themas im Hinblick auf den praktischen Einsatz, beispielsweise im Sinne von „Good Governance“, einer großen Vielfalt an jeweils leicht unterschiedlichen Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung oder auch an detailgenauen Verfahrensregeln und konkreten Handlungsanleitungen, wurde auf allen denkbaren politischen Ebenen und in allen institutionellen Kontexten bearbeitet, kommuniziert und erprobt. Aber nicht allein im theoretischen Diskurs ist ein weit reichender Umbruch im Verständnis von Demokratie zu konstatieren. Auf der praxisorientierten Seite gibt es inzwischen eine kaum zu vernachlässigende, im Laufe der Zeit immer größer werdende Vielfalt an erprobten, an inzwischen routiniert durchgeführten sowie an mehr oder weniger bewährten Beteiligungs-, Mediations- und Moderationsverfahren. Sie scheinen bei Großprojekten, z.B. beim Ausbau von Flughäfen oder Bahnhöfen, inzwischen ebenso unentbehrlich zu sein wie bei kleinteiligen kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die resultierenden Erfahrungen aus solchen Prozessen werden weltweit in komplex verzweigten Netzwerken diskutiert, ausgewertet und im Sinne gegenseitiger Lernprozesse in die Praxis zurückgespielt.

Angesichts dessen könnte man durchaus zu der Einschätzung gelangen, das Thema Governance und Bürgerbeteiligung habe doch Hochkonjunktur – eine Einschätzung, die vor allem in der aufwendigen, an ihre Leistungsgrenzen stoßenden Planungspraxis viel Zustimmung erfahren dürfte. Folglich sei es doch gut bestellt um die lokale Demokratie – gäbe es nicht die auseinanderdriftende Kluft zwischen Theorie und Praxis und, ebenfalls im Zuge des Diskurses zur „Postdemokratie“, auch eine erhebliche Kritik an den realen, vor allem aber an den wahrgenommenen Erscheinungsformen der praktizierten Governance- und Beteiligungsverfahren, mit dem Credo „So demokratisch wie es aussieht ist das gar nicht – eher das Gegenteil ist der Fall“.

Einhergehend mit der erwähnten Verlagerung einstmals formeller Entscheidungsprozesse auf heute eher informelle Governance- und Beteiligungsprozesse, die immer mehr gegenüber klassischen Formen der Willensbildung und Beteiligung, insbesondere Wahlen und Engagement in den Parteien, an Bedeutung gewinnen, weisen die heutigen Governance- und Beteiligungsformen, so die immer lauter werdende Kritik, erhebliche demokratische Asymmetrien auf (Jörke 2011). Zum einen fühlt sich, so eine aktuelle repräsentative Befragung von Infratest dimap, ein Großteil der Bürger in Deutschland (62%) in der Regel über Beteiligungsmöglichkeiten weniger gut oder gar nicht informiert, wobei eine überwältigende Mehrheit von 87% eine stärkere Beteiligung z.B. an der Stadt- oder Gemeindeplanung durchaus für wichtig bzw. sehr wichtig hält (infratest dimap 2012). Einer anderen Umfrage aus dem Jahr 2011 zufolge, die zu ähnlichen Ergebnissen gelangt, glauben allerdings mehr als 70% der Befragten nicht daran, dass „die Politik“ mehr Mitbestimmung durch die Bürger möchte und bereit wäre, neue Beteiligungsformen zuzulassen (Bertelsmann 2011). Zum anderen werden die stattfindenden Beteiligungsverfahren und Governance-Prozesse, so die Kritik im Diskurs um die „Postdemokratie“, in der Regel eindeutig von gut gebildeten und sozial gut gestellten Angehörigen der gehobenen Mittelschichten und von deren klar formulierten Interessen dominiert (Öztürk 2011, Mouffe 2011). Dazu zählt auch der „Wutbürger“, der in erster Linie der informierten, politisch aktiven Mittelschicht zugeordnet wird. Dieser „Wutbürger“, der – wie Untersuchungen gezeigt haben – nicht immer nur das Gemeinwohl vor Augen hat, scheint nicht mehr bereit zu sein, alle, oftmals als willkürlich empfundenen politischen Entscheidungen klaglos hinzunehmen. Er fordert vehement mehr Mitsprache bei politischen Diskussionen und für das Gemeinwesen wichtigen Entscheidungen, wenngleich unter Berücksichtigung seiner Interessen (Walter 2011).

Zunehmende soziale Ausgrenzung

Diejenigen Bevölkerungsteile aber, die unter schwierigen, teilweise prekären sozialen Verhältnissen leben, nehmen – und das ist die Kehrseite der Medaille – so gut wie gar nicht mehr an politischen Gestaltungs- und Beteiligungsprozessen teil (z.B. Böhnke 2011). Und vor allem – und das ist das eigentliche Dilemma: Sie fühlen sich dabei oftmals nicht ernstgenommen und nicht fair behandelt. Damit bergen die Governance- und Beteiligungsverfahren, so das Urteil der Kritiker heute, das deutlich erkennbare Risiko, die eh schon zunehmende gesellschaftliche Polarisierung eher noch zu verstärken, anstatt sie, wie es vielleicht wünschenswert wäre, einzudämmen. Die Folge dessen seien weitere soziale Ausgrenzung und politische Resignation (Öztürk 2011, Mouffe 2011).

Ergebnisse der vhw Trendstudie 2010, die den Sachverhalt der ungleichen Beteiligung, verbunden mit der einhergehenden subjektiven Bewertung dieses Sachverhaltes unter Milieuge-



sichtspunkten untersucht haben, bestätigen dies, indem sie die je nach Milieuzugehörigkeit deutlich unterschiedlich ausfallende Bewertungen aufzeigen.

Die benannten Asymmetrien zeigen sich auch recht deutlich bei einigen klassischen Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Stadtentwicklung, die der vhw mit Hilfe der Milieuforschung, anonymisierten Teilnehmerdaten sowie mikrogeografischer Unterstützung durchgeführt hat. Hierbei konnten für mehrere untersuchte Städte die einseitig dominanten Milieustrukturen bei klassischen Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Integrierten Stadtentwicklung aufgezeigt werden.

Insbesondere die sogenannten gesellschaftlichen Leitmilieus (vor allem Postmaterielle [PMA] und Performer [PER], die in der Regel auch über ein vergleichsweise höheres Einkommen verfügen) sind demnach bei klassischen Beteiligungsverfahren zur Stadtentwicklung meist überproportional stark vertreten, während andere Milieus – vor allem diejenigen mit deutlich erschwerten (prekären) Lebensbedingungen und geringerem Einkommen – deutlich unterrepräsentiert sind.

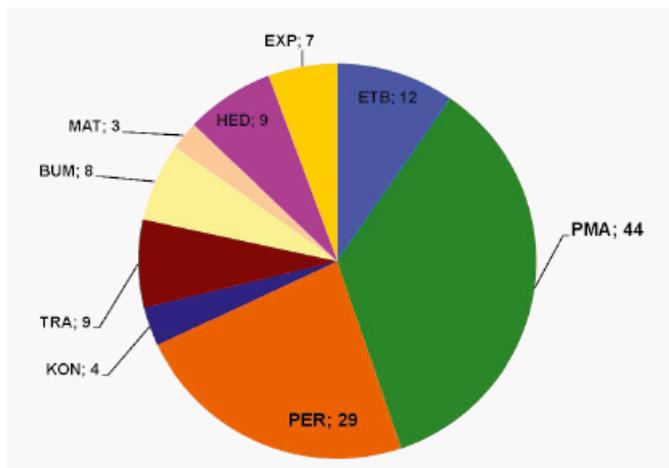


Abb. 1: Typische Teilnehmerschaft bei einer klassischen Bürgerbeteiligung zur Stadtentwicklung (anonymisiertes Fallbeispiel aus dem Städtenetzwerk) (Quelle: vhw 2011)

Obwohl diese Untersuchungen nur anhand weniger Beispiele durchgeführt wurden und somit kaum den Anspruch auf Repräsentativität erheben können, bestätigten sich auch hier die festgestellten Asymmetrien bei der Zusammensetzung der Akteure in klassischen Beteiligungsverfahren.

Die weit reichenden Verwerfungen bei der Zusammensetzung der Beteiligten von asymmetrischen Beteiligungs- und Governance-Prozessen gehen zudem zwangsläufig mit einem erheblichen Verlust an demokratischer Legitimation bei den daraus resultierenden Entscheidungen einher. Es kommt somit nur zu einer Verlagerung der festgestellten und kritisierten Legitimationsdefizite von den ursprünglich kritisierten, rein staatlichen Steuerungs- und Entscheidungsprozessen zu den asymmetrischen Prozessen der Bürgerbeteiligung, nicht aber zu der erwarteten und erhofften Legitimitätssteigerung; im Gegenteil: Nimmt man die Inklusion als zentrales Kriterium

demokratischer Legitimation, so zeigen einschlägige Untersuchungen, dass Wahlen in der Frage der demokratischen Legitimation durch Inklusion meist bessere Ergebnisse erzielen als asymmetrische Beteiligungs- und Governance-Prozesse (Jörke 2010).

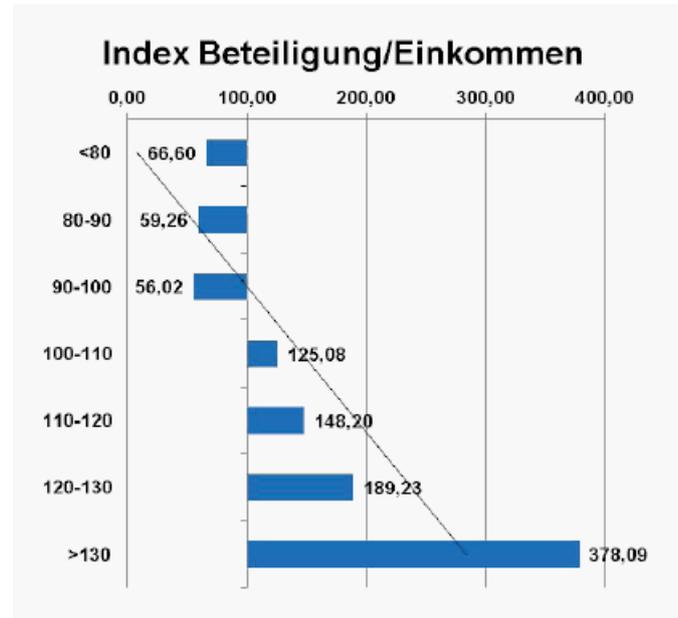


Abb. 2: Repräsentanz der Stadtgesellschaft bei einer klassischen Bürgerbeteiligung nach Kaufkraftklassen (durchschnittl. Kaufkraft = 100; anonymisiertes Fallbeispiel aus dem Städtenetzwerk) (Quelle: vhw 2011)

Zieht man aus diesen Erkenntnissen die naheliegenden Schlussfolgerungen, so gilt es festzuhalten, dass Beteiligungs- und Governance-Prozesse in erster Linie aufgrund der meist einseitigen Zusammensetzung der Beteiligten bzw. der strukturell verfestigten Nicht-Einbeziehung (Exklusion) weiter Kreise der Bevölkerung in die Kritik geraten sind. Damit einher geht der nicht unbegründete Verdacht, dass auch die Beteiligungsergebnisse – der Zusammensetzung und den einbezogenen Partikularinteressen entsprechend – verzerrt seien und es damit zu erheblichen, nicht intendierten Gemeinwohldefiziten sowie Legitimitätsdefiziten käme (Öztürk 2011, Mouffe 2011).

Zudem liegt die – von Bourdieu in seiner „Ökonomie des sprachlichen Tausches“ ausgearbeitete – Schlussfolgerung nahe, dass es bei diesen Governance- und Beteiligungsprozessen auch noch entsprechend weitreichende kommunikative Defizite und Asymmetrien geben dürfte. Eine für Laien kaum mehr verständliche und nachvollziehbare Fachsprache in entsprechenden Expertendialogen dürften eine faktische Exklusion im Sinne von Nicht-Anwesenheit, genauso wie im Sinne von Nicht-Teilhabe trotz Anwesenheit, wie auch eine asymmetrische Ergebniskonfiguration, zusätzlich befördern (Bourdieu 1990). Dies gilt für die zur Verfügung stehenden Informationsmaterialien und Themensetzungen genauso, wie für konkrete Sprechsituationen in den Beteiligungs- bzw. Governance-Prozessen.



Beteiligung und Dialog für mehr lokale Demokratie

Der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung hat sich im Rahmen eines groß angelegten, mehrschichtigen Verbundprojektes „Städtenetzwerk zur Stärkung Lokaler Demokratie durch Integrierte Stadtentwicklung“, an dem insgesamt 17 Groß- und Mittelstädte aus der ganzen Bundesrepublik teilnehmen, unter anderem dieser Thematik auf besondere Weise angenommen. Das erklärte Ziel im Rahmen des Städtenetzwerkes ist es hierbei vor allem, die lokale Demokratie – und damit einhergehend die Demokratie insgesamt – nachhaltig zu stärken (siehe dazu: Vetter 2011). In einem rund anderthalbjährigen Arbeitsprozess wurden aus diesem Anlass mit namhafter Unterstützung zahlreicher politik- und sozialwissenschaftlicher Experten sowie unter Einbindung der Erkenntnisse der Lebensstil- bzw. Milieuforschung innovative Vorschläge zur Weiterentwicklung von Beteiligungs- und Dialogverfahren erarbeitet und in mehreren Kongressen vorgestellt und diskutiert. Die vielseitigen Erkenntnisse der beteiligten Experten und Akteure fanden zudem Niederschlag in der neuen vhw-Publikation „Dialog: Zur Stärkung der Lokalen Demokratie“ (2011).

Mit dem neu konzipierten Beteiligungsverfahren soll aber keineswegs die Bürgerbeteiligung neu erfunden werden. Auch geht es nicht darum, den bekannten und bewährten Verfahren ein weiteres, nur marginal verändertes Verfahren beiseitezustellen. Verbunden ist damit vielmehr der eh schon recht hohe Anspruch, bei den ausgewiesenen Schwachstellen klassischer Beteiligungs- und Dialogprozesse substantielle Verbesserungen zu erzielen und damit einen fundierten Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie zu leisten.

Deliberative Prozesse

Zugrunde gelegt wurde diesen Bestrebungen ein deliberatives, auf die aktive Mitwirkung aller Bürger ausgerichtetes Verständnis von Demokratie (*deliberare (lat.) = erwägen, überlegen, ...*). Demnach stehen deliberative Beteiligungsprozesse mit allen Akteuren zugänglichen, gleichberechtigten und zwanglosen Dialogen zu stadtentwicklungspolitischen Fragen sowie eine gemeinsame Erörterung und argumentative Abwägung der diskutierten Sachverhalte im Mittelpunkt des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Ziel der Dialoge ist es, ausschließlich mit der zwanglosen Kraft der „besseren“ Argumente zu fairen und „vernünftigen“, auf das Gemeinwohl ausgerichteten (ggf. Einzelinteressen überwindenden) Problemlösungen zu gelangen, die im Einvernehmen von allen Beteiligten getragen werden können.

Im Kern geht es dabei somit um die kommunikativen Verfahren der Meinungs- und Willensbildung sowie die resultierende Produktion von lokalem Wissen und kommunikativer Macht. Legitimation und Akzeptanz von politischen Entscheidungen entstehen bei den Bürgern hierbei durch „das Ge-

hörtwerden“, das geregelte, prozedural faire, auf Teilnahme und Kommunikation beruhende Verfahren der Wissens-, Meinungs- und Willensbildung sowie die zu erwartende höhere Qualität des Beteiligungsprozesses.

Bessere Ergebnisse

Zudem lassen auch die Beteiligungsergebnisse eine deutliche Steigerung der Qualität erwarten, so die zugrunde liegende Annahme, wenn die jeweiligen Wissensbestände und substantiellen Beiträge der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte Politik, Verwaltung und Gesellschaft gemeinsam für die Aufgabe der Stadtentwicklung fruchtbar gemacht werden können.

Allerdings gilt es im Sinne der Legalität zugleich, die neuen kommunikativen Verfahren auch mit den rechtsstaatlichen, hier also kommunalen Prozeduren tragfähig zu verknüpfen (z.B. Habermas 1999). Beteiligungsverfahren, wie sie im Städtenetzwerk vorgesehen sind, orientieren sich diesbezüglich an den verfassungsrechtlichen Regelungen und Gegebenheiten, d. h. an der unantastbaren kommunalen Entscheidungshoheit. Gleichwohl sollten die Ergebnisse solcher Beteiligungsverfahren grundsätzlich in den zuständigen Gremien und den Kommunalparlamenten wenn nicht geteilt, so doch zumindest ausführlich erörtert, in die Entscheidungsabwägung einbezogen und in Relation zum Ergebnis der Abwägung ausführlich und nachvollziehbar öffentlich begründet und darüber zusätzlich legitimiert werden.

Innovationen

Von zentraler Bedeutung für die Bemühungen um eine „Bürgerbeteiligung zur Stärkung der lokalen Demokratie“ im Rahmen des Städtenetzwerkes sind einige Innovationen, die auf die analysierten Schwachstellen der Beteiligungs- und Dialogprozesse konkreten Bezug nehmen (vgl. Abb. 5).

Dazu gehört einmal die erwähnte Überwindung der als gesellschaftspolitisches Problem erkannten Beteiligungsschwelle, wonach nur wenige Milieus an der Stadtentwicklungspolitik teilhaben und sich immer weniger durch das kommunalparlamentarische Gefüge repräsentiert fühlen. Des Weiteren gehört dazu eine gezielte Milieuorientierung, nicht nur bei den Fragen der Einbeziehung und Teilhabe aller Milieus und Sozialgruppen in den Beteiligungsprozessen, sondern auch bei den Fragen einer für alle Akteure nachvollziehbaren, verständlichen Kommunikation in darauf zugeschnittenen Dialogen.

Beteiligungsschritte

Das aus diesen Erfordernissen und Überlegungen resultierende Beteiligungsverfahren weist zunächst ein hohes Maß an Flexibilität auf, um den jeweiligen thematischen und prozessualen Erfordernissen „vor Ort“ gerecht werden zu können. Es sieht, um die genannten Ziele zu erreichen, im Einzelnen die folgenden, im jeweiligen Verfahren zu konkretisierenden Beteiligungsschritte bzw. -elemente vor:



- Eine für alle Verfahren obligatorische Vorbereitungsgruppe, trisektoral zusammengesetzt aus Vertretern von Politik und Verwaltung, Stadtgesellschaft und Wirtschaft, bereitet das Verfahren im Auftrag der parlamentarischen Gremien der Stadt (i.d.R. Beschluss des Stadtrats) technisch, inhaltlich und milieuorientiert vor und gewährleistet im gesetzten Rahmen eine transparente, offene und gleichwohl einvernehmliche Themensetzung und inhaltliche Verfahrensgestaltung. In Frage kommen dabei allerdings grundsätzlich nur frühzeitige, ergebnisoffene Verfahren, bei denen es um die gemeinsame Entwicklung von Perspektiven und Lösungen geht (z.B. bei Zukunftswerkstätten) sowie Beteiligungsverfahren, bei denen mehrere Alternativen zur Diskussion gestellt werden, oder Verfahren, mit denen ein Konflikt gelöst werden soll. Nicht in Frage kommen Verfahren, bei denen die Bürger nur einer vorgegebenen, ausformulierten Lösung zustimmen sollen.
- Zum Beteiligungsverfahren selbst werden zum einen alle Interessierten der Stadtgesellschaft eingeladen, wobei bereits hier zu einer verbesserten Einbeziehung aller Milieus besonderer Wert auf eine differenzierte, die Vielfalt an Lebensstilen und Kommunikationsformen widerspiegelnde, ggf. auch persönliche Ansprache gelegt wird. Damit soll eine offene, für alle zugängliche und für alle Interessen aufgeschlossene Diskussion gewährleistet werden. Zum anderen wird zusätzlich durch eine repräsentative Zufallsauswahl eine vor Ort festzulegende Anzahl von Bürgern aus allen Milieus angesprochen bzw. eingeladen, denen im Verlauf des Dialoges eine besondere Rolle als „Entscheider“ zukommt (siehe unten). Damit soll über die offene Diskussion hinaus für diese ausgewählte Teilgruppe eine Legitimation erzeugende repräsentative Beteiligung und Inklusion sichergestellt werden, die ein möglichst genaues Spiegelbild der gesamten Stadtgesellschaft darstellt.
- Für alle Teilnehmenden werden von der Vorbereitungsgruppe ausgewählte, leicht verständliche und ggf. milieuspezifisch aufbereitete Wissensgrundlagen und Informationsmaterialien für das Beteiligungsverfahren bereitgestellt.
- Neben den Beiträgen der Stadt und neben den entsprechenden Expertenbeiträgen – wozu auch eine vom vhw beigesteuerte milieuorientierte Analyse zur Stadtentwicklung gehört – besteht in einem ersten Veranstaltungsteil die Möglichkeit zur ausführlichen (moderierten) Diskussion unter allen Teilnehmenden, einschließlich der geladenen Experten, Anspruchsteller (Stakeholder) sowie der Vertreter aus Verwaltung und Politik.
- Neutrale Moderatoren, die von der Vorbereitungsgruppe einvernehmlich bestimmt wurden, moderieren das gesamte Beteiligungsverfahren unter intensiver Einbeziehung des erforderlichen Grundlagenwissens über die Milieus und deren Kommunikationsformen. Sie gewährleisten darüber ein faires sowie qualitativ hochwertiges Beteiligungsverfahren, bei dem allein das „bessere“, d.h. das überzeugende Argument zählt. Um eine milieugerechte Kommunikation zu gewährleisten, wird den Moderatoren ein derzeit in Erarbeitung befindliches Handbuch der Milieukommunikation zur Verfügung oder ggf. eine milieugeschulte Moderation beiseitegestellt.
- In einem zweiten, abgetrennten Veranstaltungsteil beraten die zufällig ausgewählten Bürger, also die „Entscheider“, die einen repräsentativen Querschnitt aus allen Milieus darstellen, zusammen mit den auserkorenen Moderatoren über den Diskussionsgegenstand und verfassen eine durch die Repräsentativität der Akteurszusammensetzung legitimierte und durch die „besseren Argumente“ begründete Beschlussempfehlung für die parlamentarischen Gremien der Stadt.

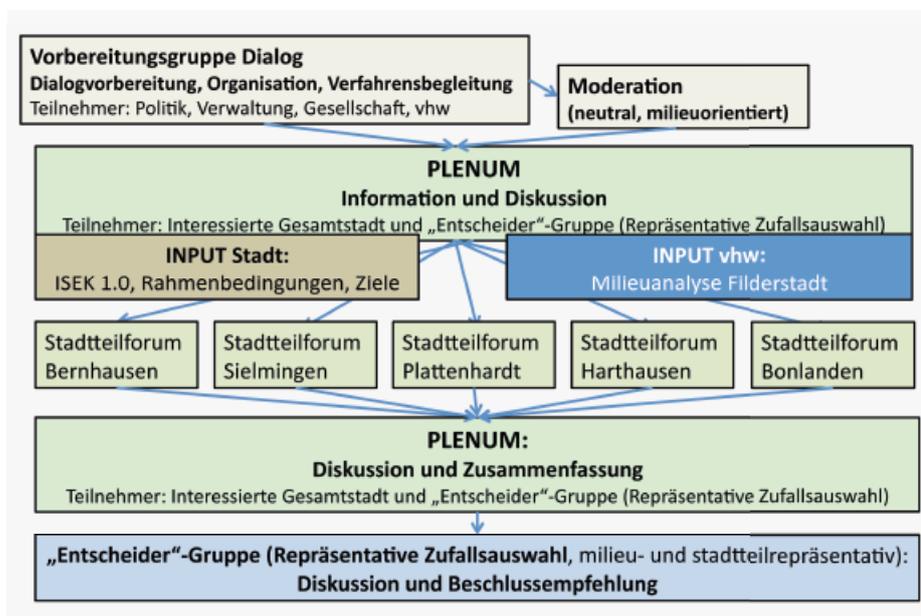


Abb. 3: Bürgerbeteiligung zur Stärkung der lokalen Demokratie im Städtenetzwerk (Quelle: vhw 2011)

- Die daraus resultierende Beschlussempfehlung wird von den zuständigen parlamentarischen Gremien der Stadt, in der Regel vom Stadtrat, ausführlich beraten, entschieden und bestmöglich öffentlich begründet.
- Die demokratischen Qualitäten des Beteiligungsverfahrens werden im Rahmen einer begleitenden Evaluation untersucht und ausgewertet.

Mit diesem komplexen Beteiligungsverfahren ist in erster Linie die Erwartung verknüpft, durch Einbeziehung aller bürgerschaftlichen Milieus und Lebensstile von Beginn an zu einem verbesserten Verfahren zu gelangen. Darüber hinaus soll eine für alle verständliche Kommunikation, auch mit



Hilfe eines neu erarbeiteten Kommunikationshandbuchs, ermöglicht werden¹. Die zufällig ausgewählten Bürger gewährleisten dabei die sachlich und durch Wissen fundierte Entscheidungsfindung.²

Last, but not least sollte ein solchermaßen gestaltetes Verfahren vor allem durch Gewährleistung der Inklusion zu einem hohen Maß an demokratischer Legitimation und Akzeptanz von politischen Entscheidungen bei den Bürgern beitragen und damit die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die lokale Politik und letztlich auch die lokale Demokratie selbst stärken (s. dazu z.B. Habermas 1998).

Um das Ziel einer Stärkung der lokalen Demokratie gemeinsam mit den 17 beteiligten Städten im Städtenetzwerk zu erreichen, dürfte es allerdings kaum hinreichend sein, nur ein einmaliges Dialogverfahren zur Stadtentwicklung durchzuführen und abschließend zu dokumentieren. Der hochgesteckte Anspruch muss es vielmehr sein, mit diesem Projekt auch über die konkreten Verfahren der Beteiligung und des Dialoges in den Städten hinaus einen fundierten Beitrag zur Verstärkung und zur Initiierung einer neuen kommunalen Dialogkultur in den Städten zu leisten.

Im vorliegenden Fall bedeutet das konkret, dass die Beteiligungsverfahren im Städtenetzwerk abschließend einer gemeinsamen Auswertung unterzogen werden und damit das Fundament zur Entwicklung eines Gerüsts neuer, auf Dauerhaftigkeit angelegter Regelungsstrukturen im Sinne von Urban Governance für das Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklung bilden werden.

Fazit

Greift man die in zahlreichen Publikationen und repräsentativen Befragungen festgestellte Unzufriedenheit an unseren demokratischen Gepflogenheiten auf, verbunden mit dem Wunsch nach mehr Beteiligung der Bürger bei allen wichtigen Fragen des Gemeinwohls zur Stärkung der lokalen Demokratie, und nimmt man die lauter werdende Kritik an der ungleichen politischen Teilhabe und Mitwirkung gesellschaftlicher Milieus und Gruppen ernst, so gilt es bei den dauerhaft erforderlichen Bestrebungen zur Erneuerung und Weiterentwicklung der Demokratie fast zwangsläufig, genau an diesen festgestellten Schwachstellen der herkömmlichen Beteiligungs- und Dialogverfahren – insbesondere auch im Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklung – anzusetzen. Vor allem gilt es dabei – wie im vergangenen Jahr im Städtenetzwerk geschehen –, in normativer Wendung der analytischen Erkenntnisse fundiert ausgearbeitete und gut begründete Vorschläge für die Verbesserung oder Beseitigung der analysierten Schwachstellen zu unterbreiten und einen tragfähigen Rahmen für die Umsetzung auf kommunaler Ebene zu schaffen.

Eine Erfolgsgarantie gibt es dabei zwar nicht, denn zukunftsgerichtetes Handeln lässt sich zwar gut begründen, ex ante jedoch nicht generell als richtig oder falsch beurteilen. Vielmehr wird man auf der Basis der sorgfältig erarbeiteten Wissensgrundlagen nicht umhin kommen, zunächst eine Vielzahl von prozessualen und substanziellen Erfahrungen zu sammeln und diese, wie es im Rahmen der Evaluation der Beteiligungsverfahren im Städtenetzwerk vorgesehen ist, bezogen auf die erzielten und erzielbaren Erfolge kritisch zu bewerten. Fest steht aber auch: Ohne ein problemorientiertes, zielgerichtetes Handeln lassen sich die erkannten Probleme kaum lösen, lassen sich in puncto Steigerung der demokratischen Legitimität sowie nachhaltige Stärkung der lokalen Demokratie keine relevanten Fortschritte erzielen.

Insofern darf man – auch im eigenen politischen Interesse der beteiligten Städte – sehr gespannt sein auf die unmittelbar bevorstehenden Beteiligungsverfahren im Rahmen des Städtenetzwerkes und die Beantwortung der Frage, welche Erfolge sich im Hinblick auf eine Stärkung der lokalen Demokratie im Lauf des kommenden Jahres mit den unterbreiteten Neuerungen bei Beteiligungs- und Dialogverfahren wirklich erzielen lassen.

Dr. Thomas Kuder

Wiss. Referent beim vhw e.V., Berlin

Quellen:

Infratest dimap (2012): Was Bürger können – Ergebnisse einer Repräsentativstudie von Infratest dimap. Berlin.

Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Öztürk, Asiye (2011): Editorial. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Mouffe, Chantal (2011): „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Vetter, Angelika (2011): Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 7–8/2011.

Kuhn, Thomas S. (1996): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt am Main.

Jörke, Dirk (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2/2011.

Jörke, Dirk (2010): Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. Zeitschrift für Politikwissenschaft. Heft 3–4, 2010.

Walter, Franz (2011): Alt, stur, egoistisch. Spiegel Online vom 08.09.2011.

Bertelsmann-Stiftung (2011): Bürger fordern direkte Beteiligung. Pressemitteilung vom 13.06.2011.

Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation. Frankfurt am Main.

Bourdieu, Pierre (1990): Was heißt sprechen? Zur Ökonomie des sprachlichen Tausches. Wien.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2011): Dialog: Zur Stärkung der Lokalen Demokratie. Schriftenreihe Band 3, Berlin.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2010): Trendstudie 2010, Berlin.

¹ Vgl. Beitrag von Claudia Ritzi und Gary S. Schaal in diesem Heft.

² Vgl. Beitrag von Sebastian Beck und Stefanie Gutknecht in diesem Heft.