



Dr. Manfred Sternberg

Ehrenamtliche Kommunalpolitik, lokale Demokratie und Intermediäre in der Stadtentwicklung



In diesem Beitrag wird die These begründet, dass ehrenamtliche Kommunalpolitik als wichtige intermediäre Kraft dazu beiträgt, zwischen dem politisch-administrativen Bereich und dem privaten Sektor zu vermitteln und damit den sozialen Kitt und die demokratische Legitimation des repräsentativen Systems stärken kann. Der intermediäre Sektor übernimmt entscheidende sozial stabilisierende Funktionen in unseren Quartieren. Deshalb gilt es, in einer sozialen Stadtentwicklung Intermediäre zu unterstützen, sie neu zu entwickeln. Dazu kann auch ehrenamtliche Kommunalpolitik einen entscheidenden Beitrag leisten.

Ehrenamtliche Kommunalpolitik als Intermediär

Wenn wir von Intermediären sprechen, dann geschieht dieses regelmäßig in Abgrenzung zu den beiden großen gesellschaftlichen Sektoren unserer sozialen Marktwirtschaft, dem öffentlichen Sektor (Politik und Verwaltung) und dem privaten Sektor (private Haushalte und Unternehmen). Traditionell stehen zwischen diesen zentralen Akteuren eine Reihe von Organisationen und Institutionen, die inmitten unserer Gesellschaft wichtige verbindende Rollen innehaben. Sie sind gewissermaßen der soziale Kitt und stärken den sozialen Zusammenhang. Dazu zählen die Kirchen, die Wohlfahrtsverbände, die freiwillige Feuerwehr, das Vereinswesen, kulturelle Einrichtungen, Bürgerinitiativen zur Vertretung gemeinschaftlicher Interessen, Non-Profit-Organisationen, Non-Governmental-Organisationen. Auch die Gewerkschaften, die Parteien, Verbände und Stiftungen bringen sich in die gesellschaftlichen Prozesse intermediär ein.

Wir beobachten einen gesellschaftlichen Wandel, der mit dem Rückgang der Bindung der Menschen an die traditionellen Organisationen und Institutionen einhergeht. Gleichzeitig verbreitert sich die Gesellschaft und bildet immer differenziertere Milieus und damit verbundene neuere Organisationen aus. Den traditionellen Intermediären geht der Nachwuchs aus. Und damit verlieren sie auch ihre Funktion als sozialer Kitt und Vermittler zwischen den Milieus, den Generationen und den großen Institutionen, wie den Volksparteien und deren Repräsentanten in den Vertretungskörperschaften mit weiten Teilen der Bevölkerung. Daraus resultiert die Sorge, dass sich die moderne Vielfalt in den politischen Parteien und den

repräsentativen Vertretungskörperschaften nicht mehr hinreichend abbilde.

Ich möchte dieser These entgegensetzen, dass Demokratie und insbesondere lokale Demokratie sich immer wieder neu erfinden muss. Die Konstellationen der Akteure verändern sich ständig. Dieses gilt für die Vielfalt der Intermediären genauso, wie für die sich engagierenden ehrenamtlichen Kommunalpolitiker. Dem Wesen nach gehören die ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker in den Räten und Kreistagen zum politisch-administrativen System als Mitglieder der entscheidungstreffenden Vertretungskörperschaft. Andererseits sind sie eine wesentliche Schnittstelle zwischen dem politisch-administrativen System und dem privaten Sektor. Sie sind gemeinsam mit ihren Parteien und deren örtlichen Gliederungen Mittler und übernehmen insofern auch intermediäre Funktionen.

Ehrenamtliche repräsentative Kommunalpolitik in der lokalen Demokratie

Die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker in den Vertretungskörperschaften der Städte, Gemeinden und Kreise mit ihren formellen ergänzenden Gremien, wie z.B. Integrationsräten, Seniorenbeiräten oder Deputationen, erweisen sich für Außenstehende oft als geschlossenes und undurchsichtiges System. Innerhalb dieser Welt der repräsentativ Gewählten und ihrer Macht- und Entscheidungsstrukturen haben parteipolitische Mehrheiten, Entscheidungsfindung durch Kompromisse und lang eingeübte Rollen als Opposition oder Regierung ein Eigenleben entwickelt. Formelle Partizipationsverpflichtungen und ihre Institutionalisierung im Rahmen der



Bürgerbeteiligung sind allerdings auch längst in dieses System eingebunden. So werden die Akteure, die sich in Sanierungsbeiräten engagieren oder auf Bürgerversammlungen das Wort ergreifen, auch gerne als „Berufsbetroffene“ karikiert. Lokale Demokratie scheint gelegentlich zu einem gesellschaftlichen Subsystem geronnen zu sein, das den Anschluss an die Gesellschaft verloren hat.

Folgt man dieser These, so lässt sich leicht begründen, dass die gewählten Kommunalpolitiker in ihren Entscheidungskompetenzen durch mehr plebiszitäre Entscheidungsformen beschnitten werden sollen. Dabei wird gerne übersehen, dass plebiszitäre Entscheidungen keineswegs zu besseren Entscheidungen führen, oft vereinfachen und keineswegs zu mehr gleichberechtigter Teilhabe führen. Plebiszitär getroffenen Entscheidungen fehlen oftmals die in den repräsentativen Vertretungen vorhandenen Aushandlungen, Abwägungsprozesse und Vertiefungen. Sie können in Einzelfällen ein gutes Korrektiv sein und bilden eine Ergänzung für die Aushandlungen im repräsentativen Bereich. Um die demokratische Legitimation der Entscheidungen im repräsentativen System besser zu begründen, bedarf es vor allem einer verbesserten Information, Transparenz und Möglichkeiten der Beteiligung im Vorfeld der Entscheidungen. Hierzu bieten sich zahlreiche diskursive Verfahren und Beteiligungsformen der deliberativen Demokratie an.

Auch ist es keineswegs so, dass das Subsystem der repräsentativen lokalen Demokratie den Anschluss an die Gesellschaft verloren hat. Es funktioniert im Kern besser als vielfach angenommen. Ehrenamtliche Kommunalpolitiker knüpfen ein Band zwischen den Quartieren und der Gesamtstadt genauso wie zwischen traditionellen Intermediären und neuen Gruppierungen. Gerade dort, wo in noch überschaubaren Strukturen lokale Demokratie praktiziert wird, gibt es die Kümmerer, die Verbindungsleute zu den Vorfeldorganisationen der Intermediären. Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sind sehr wichtige Akteure, die für eine Zusammenführung der unterschiedlichen Perspektiven und Interessen und ihre breite Abwägung stehen.

Lokale Gliederungen der Parteien als Intermediäre

Dabei kann sich die ehrenamtliche Kommunalpolitik auf die Vernetzung der Mandatsträger in den sie rekrutierenden Parteien verlassen. In dem Maße, wie die Partei in der lokalen Gesellschaft verankert ist, wächst auch die Möglichkeit der lokalen Politikeliten, ihr Ohr bei Sorgen, Fragen und Anforderungen der lokalen Gesellschaft zu haben. Das schützt vor Abschottung genauso wie Beteiligungsverfahren und eine offene Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern.

Insofern intendiert die aktuelle „Nachbarschaftskampagne“ des SPD-Parteivorstandes eine Aufmunterung der örtlichen

Gliederungen der Partei, sich stärker mit der lokalen Gesellschaft zu vernetzen und dadurch eine breitere Kommunikationsorientierung zu erhalten. Das liegt im Kern jeder kommunalpolitischen Arbeit – parteiübergreifend: Wir kümmern uns um Euch! Neben das Kümmern ist in einer Zeit veränderter Beteiligungsansprüche auch das Zuhören und Weitertragen getreten: Wir reden mit Euch und haben verstanden!

Intermediäre in einer Stadtentwicklungspolitik der Sozialen Stadt

So weit, so gut. Wenden wir uns nach diesem Ausflug durch die Sphären der lokalen Demokratie dem Diskurs zur Rolle der Intermediären in der Stadtentwicklung zu. Denn bei der Betrachtung von „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ – oder wie die Wohnungswirtschaft vor über fünfzehn Jahren formulierte „überforderten Nachbarschaften“ – fallen einem nicht nur die jeweiligen städtebaulichen Erfordernisse auf, sondern vor allem die Konzentration und das enge Zusammenleben von sozialen Gruppen und Milieus, die in vielfältiger Weise aus der Gesellschaft ausgeschlossen zu sein drohen. Dabei handelt es sich in vielen Städten um die traditionellen Ankunftsquartiere, um Arbeiterwohnquartiere mit geringen Standards oder Großsiedlungen der siebziger Jahre in Westdeutschland und inzwischen zu Problemvierteln gewordenen Plattenbauten des Ostens.

Aus sozialdemokratischer Perspektive waren diese Quartiere lange Jahre Wahlkreise, die sie zu ihren Stammwählern rechnetete und die sozialdemokratisch dominiert waren.¹ Doch mit der zunehmenden Alterung, dem Generationenwechsel, dem Austausch der Bevölkerung und der weiteren sozialen Spaltung der Gesellschaft rückten diese Quartiere immer mehr an den Rand der Gesellschaft. Ihre Bevölkerung ist durch ein überdurchschnittliches Maß an Arbeits- und Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet, Bildungsabschlüsse bei Jugendlichen fehlen und die Perspektiven, ohne Unterstützung einen sozialen Aufstieg zu machen, sind gering.

In diesen Quartieren fällt auf, dass frühere aus den Arbeitermilieus entstandene soziale Zusammenhänge und die damit verbundene Vernetzung mit der Sozialdemokratie nicht mehr bestehen. Dieses drückt sich auch in Wahlbeteiligungsquoten von bis zu unter 10% in den entsprechenden Wahlkreisen aus. Es besteht offensichtlich keine Hoffnung mehr zur Annahme, dass seitens der Politik eine Verbesserung der eigenen Lebenschancen erreicht werden könnte. Das könnte verwundern, zumal die Politik regelmäßig dafür Sorge trägt, dass der Sozialstaat insbesondere in diesen Quartieren präsent ist und sich mit vielfältigen Leistungen, Maßnahmen und Projekten um die hier lebenden Menschen kümmert.

¹ Im Osten konnte die Sozialdemokratie diese Rolle nach der Wende gegenüber der PDS/LINKEN nie ganz gewinnen.



Es ist ja politisch gewollt und beabsichtigt, dass sich die Kommunen um diese Stadtquartiere in besonderer Weise kümmern. Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ist hierfür nur ein wichtiger Ausweis – an dem auch ablesbar ist, dass wenn die politischen Mehrheiten bei FDP/CDU/CSU liegen, auch gerne darauf verzichtet wird. Denn die Alternative des Laissez-Faire und der sich ausbreitenden Verslumung von Stadtquartieren kann man international vielfach beobachten. Es gilt aber auch festzuhalten, dass trotz dieses durchaus erheblichen öffentlichen Mitteleinsatzes es in den letzten zwanzig Jahren nicht gelungen ist, die grundlegenden Probleme in den angesprochenen Quartieren aufzulösen. Das zeigt allerdings nur, dass die zugrundeliegende soziale Spaltung unserer Gesellschaft nicht auf der Ebene der davon betroffenen Stadtquartiere aufgehoben werden kann. Politisch bleibt es dennoch erforderlich, dem Trend entgegenzuarbeiten und die Lebensbedingungen in den betroffenen Quartieren zu stabilisieren und Verbesserungen anzustreben. Deshalb werden Kommunalpolitiker, Stadtplaner, Gemeinwesenarbeiter u.v.a.m. nicht davon ablassen, mit einer weiteren Verbesserung ihres Instrumentariums um die Stabilisierung dieser Quartiere zu kämpfen.

Engagement als Schlüssel zur Stabilisierung von Quartieren

Dort, wo eine Abwendung von der Politik stattfindet, lässt sich oft auch ein Mangel von Engagement im intermediären Bereich feststellen. Deshalb interessieren uns die Intermediären auch so stark, denn deren Wirken in einem Stadtquartier stabilisiert die soziale Lage. Wenn es um eine Stadtentwicklung geht, bei der wir auf die Eigenkräfte der Bewohner eines Quartiers angewiesen sind, damit diese durch ihre Aktivitäten Möglichkeiten der Teilhabe erhalten und sich so integrieren, schaffen wir ein Umfeld, in dem ermuntert, zur Teilnahme an Projekten animiert und sozialpädagogisch begleitet wird. Wenn es an Eigeninitiative mangelt, bedarf es einer aktivierenden Stadtteilentwicklungspolitik. Dafür eignen sich diejenigen, die als Projektträger oder Quartiersmanager einspringen, wo keine funktionierenden intermediären Strukturen mehr bestehen.

Quartiersmanagement, aktivierende Quartierspolitik, sozialraumbezogene Sozialpolitik, Soziale Stadt, Gemeinwesenarbeit, es sind viele Begriffe, die Konzepte und Politikansätze beschreiben, die eines gemeinsam haben: Es geht um die Vernetzung der Aktivitäten in den betroffenen Sozialräumen, in den Lebenswelten der Bewohner dieser Stadtquartiere. Und es geht darum, die Regelsysteme unseres Sozialstaates, Schule, Kindergarten, Jugendhilfe, Arbeitsförderung, mit den Aktivitäten im Sozialraum zusammenzubringen. Es geht darum, gemeinsam mit den Menschen Aktivitäten zur Verbesserung der Lebenssituation zu organisieren. Es geht um Hilfe zur Selbsthilfe. Wenn die Ziele einer Verbesserung der Teilhabechancen

für die Quartiersbevölkerung und insbesondere für die Kinder und Jugendlichen erreicht werden sollen, müssen Netzwerke aufgebaut werden, in denen sich die Menschen einbringen können und ihren Weg für einen gesellschaftlichen Aufstieg und ihren Platz in der Gesellschaft finden können. Das ist der sozialpolitische Auftrag einer Stadtentwicklungspolitik der Sozialen Stadt. Und dabei können ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker einen wichtigen Vermittlungsauftrag zwischen Verwaltungen und Akteuren im Quartier übernehmen. Es bleibt ein Plädoyer an alle Beteiligte in den Entwicklungsprozessen eines Quartieres, aufeinander zuzugehen und miteinander zu kooperieren.

Soziale Stadt ist ein Netzwerk

Das gilt am Ende nicht nur für die Quartiere, die aufgrund ihrer Konzentration von Armut, Arbeitslosigkeit, fehlender Ausbildung, Aussichtslosigkeit einer besonderen Zuwendung bedürfen und deshalb zuerst im Fokus der Kommunalpolitik liegen. Generell wird die Idee der Sozialen Stadt mit der Hinwendung zu den Fragen der Vernetzung von Verwaltung, mit Aktivitäten von Bürgern im Quartier, mit Akteuren der Wohnungswirtschaft und anderer Unternehmen und der erklärten Unterstützung der Intermediären in ihrer Arbeit im Stadtteil immer wichtiger. Das zeigt sich zum Beispiel bei der Frage des Umgangs mit einer alternden Gesellschaft, wenn es um den Aufbau einer wohnortnahen Pflegeinfrastruktur geht, wenn es um die Beratung und Betreuung hilfebedürftiger Menschen geht, wenn es darum geht, eine wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten.

Ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern kommt eine wichtige Rolle in einem Netzwerk der Sozialen Stadt zu. Sie können eine wichtige Mittlerrolle zwischen der Bevölkerung in den Quartieren und der Verwaltung sein. Das werden sie umso besser wahrnehmen können, als die örtlichen Gliederungen ihrer Parteien ebenfalls intermediäre Rollen in den Quartieren übernehmen und mit dazu beitragen, lokale Netzwerke zwischen den verschiedenen Akteuren der Stadtentwicklung aufzubauen, zu erhalten und neuen Anforderungen gegenüber anzupassen. An der aktuellen Bewältigung der Aufgaben der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in unseren Städten und Gemeinden zeigt sich, wie viel Kraft in unserem Land steckt.

Dr. Manfred Sternberg

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Bundes-SGK), Berlin