



Dr. Thomas Kuder

Erfolgsfaktoren und Hindernisse auf dem Weg zu einer belastbaren Beteiligungskultur



Im Jahre 2010 hat der vhw ein Städtenetzwerk ins Leben gerufen mit dem paradigmatischen Titel „Stärkung der lokalen Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“. 16 Städte aus der ganzen Bundesrepublik haben sich zusammengefunden, darunter einige kleinere Städte wie z.B. Filderstadt und zahlreiche Großstädte wie z.B. die Freie und Hansestadt Hamburg, um in kooperativen Projekten zur Stadtentwicklung gemeinsam mit dem vhw den analytischen und strategischen Mehrwert der Lebensstilforschung sowie innovative Beteiligungsverfahren zu entwickeln und in der praktischen Arbeit umzusetzen. In den ersten Jahren stand dabei die Erarbeitung eines theoretisch eingebetteten, anwendungsbezogenen Dialogverfahrens im Fokus.

Nachdem sich in „Sachen Bürgerbeteiligung“, wie es mitunter heißt, die utopische Energie in unserer Gesellschaft weitgehend erschöpft hatte, sollte das federführend von Prof. Hans J. Lietzmann von der Bergischen Universität Wuppertal umrissene Dialogverfahren beim vhw für eine innovative Auseinandersetzung mit dem Thema und die Entwicklung eines neuen Zugangs stehen. Dieses befasst sich kritisch mit Defiziten der Bürgerbeteiligung und der politischen Teilhabe, reibt sich an den zunehmenden Verwerfungen einer tendenziell exkludierenden und ungleichen Beteiligungs- und Teilhabekultur und vermag mithilfe der Lebensstilforschung neue Impulse für eine verbesserte stadtgesellschaftliche Inklusion sowie eine Verbesserung der Beteiligungsqualität bereitzustellen.

Das neu aufgesetzte Dialogverfahren sollte sich – so die zu Beginn des Prozesses stehende verbandspolitische Zielsetzung – an der normativen Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas (1981) orientieren und im Kontext der vertiefenden Erkenntnisse aus der Lebensstilforschung auf den deliberativen Dialog fokussieren. Dieser „deliberativ“ genannte Dialog zielt in seinen anspruchsvollen Idealen auf die gleichberechtigte Kommunikation aller Akteure miteinander auf Augenhöhe, bei der in qualitativ hochwertigen Gesprächen und in fairen Diskussionen der ‚zwanglose Zwang‘ des besseren Arguments zu einem die Partikularinteressen überwindenden, das Gemeinwohl stärkenden, von allen im Konsens geteilten – und vor allem vernünftigen – Ergebnis führt. Die hohe Dialogqualität, so die damit verbundene Erwartung, trägt zur verbesserten Inklusion der Stadtgesellschaft und zur hohen Ergebnisqualität bei, die darüber wiederum eine große legitimatorische Kraft entfalten.

Diese hohen normativen Ansprüche bildeten den Maßstab, an dem sich der vhw messen lassen wollte, wohlwissend, welche Herausforderung allein darin bestand, diese Ansprüche in ein

anwendungsbezogenes und praxistaugliches Dialogverfahren zu gießen. In stetigem Ringen mit den Städten im Städtenetzwerk um den richtigen Weg zwischen Dialog und Inhalt sowie Ideal und Wirklichkeit galt es, innovative Themen und neue Inhalte einer Integrierten Stadtentwicklung voranzubringen sowie sich der dialogischen Voraussetzungen und zugleich der komplexen lokalen Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligung anzunehmen und diese trotz zahlreicher Hemmnisse bestmöglich auszugestalten. Und nicht zuletzt stellte sich die zentrale Aufgabe, ein belastbares Dialogverfahren zu entwickeln, das einen innovativen Mehrwert versprach, gleichwohl aber auch den auf Machbarkeit und Effizienz ausgerichteten Erfordernissen der Städte standzuhalten vermochte.

Zur Gewährleistung eines solchen anspruchsvollen Dialoges wurden für die Arbeit im Städtenetzwerk zwei flankierende Dialogbausteine formuliert:

- zum einen die Etablierung einer nach Bedarf zu gestalten, idealerweise trisektoralen Steuerungsgruppe (Screening-Gruppe) mit ausgewählten Akteuren aus Politik/Verwaltung und Bürgerschaft zur kritischen Begleitung und Steuerung des Dialoges,
- zum anderen die frühzeitige Aktivierung und Einbindung aller stadtgesellschaftlichen Milieus und Sozialgruppen sowie die ausführliche Analyse und Einbindung ihrer unterschiedlichen Wertewelten, Interessen, Sichtweisen und spezifischen Bedarfe (Stimmungsbild, Milieu-, Satelliten- und Zielgruppengespräche).

Ergänzt wurden diese dialogischen Bemühungen in einem zweiten Schritt um die ebenfalls wissenschaftlich eingebettete Erarbeitung passfähiger Instrumente zur Qualitätsprüfung von solchen Dialogverfahren, ausgearbeitet durch Prof. Gary S. Schaal und Dr. Claudia Ritzi von der Helmut Schmidt Univer-

sität Hamburg. Im Fokus dieser Evaluationsinstrumente stehen zum einen die objektiv beobachtbaren Qualitäten der Dialoge, von den richtigen Räumlichkeiten über die freundliche Termingestaltung bis hin zur gleichberechtigten Verteilung von Redebeiträgen und Stimmrechten. Und zum anderen interessiert sich die Evaluation für die in ausführlichen schriftlichen Befragungen sowie Interviews zu ermittelnde subjektive Zufriedenheit aller beteiligten Akteure, die sich u.a. an der Qualität der Einbindung, der Befähigung zur Mitwirkung aller Akteure und der daraus resultierenden Effizienz der Bürgerbeteiligung bemisst. Diese Faktoren sind es vor allem, die nach wissenschaftlicher Auffassung die Qualität von Dialogverfahren angemessen widerspiegeln.

Mit diesen beiden für die weitere Arbeit im Städtenetzwerk zentralen Grundlegungen zum Thema Bürgerbeteiligung und Dialog, flankiert durch die nachfolgende Erarbeitung eines umfassenden, milieuorientierten vhw-Kommunikationshandbuchs, sollten die für unabdingbar erachteten Instrumente einer vom vhw in seinen Leitzielen angestrebten Stärkung der lokalen Demokratie weiterentwickelt und zielgenau geschärft werden. Zudem setzte sich immer wieder die Erkenntnis durch, dass die Dialoge im Städtenetzwerk nur in ihrer ursprünglich angestrebten Doppelfunktion gedacht werden können. Zum einen hat der Dialog im Städtenetzwerk unabhängig von den Ergebnissen einen nicht zu unterschätzenden demokratischen und legitimatorischen Nutzen, indem er die Bürger in den Städten direkt anspricht und die ganze Spannweite von bürgerschaftlichen Milieus einzubeziehen versucht. Zum anderen machen die Dialoge nur dann einen Sinn, wenn sie innovative, mitunter hochaktuelle stadtentwicklungspolitische Inhalte transportieren, d.h., sie sollten eine ausgereifte Fachlichkeit aufweisen, die sich in ihrer Qualität teilweise erst noch beweisen muss, um der anspruchsvollen Praxis der Städte gerecht werden zu können.

Dialogpraxis im Städtenetzwerk

Inzwischen konnten bereits in Zusammenarbeit der Städte mit dem vhw fünf ausführliche, qualifizierte Dialogprozesse in den Städten Filderstadt, Ludwigsburg, Mannheim, Hamm und Hamburg durchgeführt und zu einem insgesamt erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Damit einhergehend wurden vier dieser Dialogprozesse im Auftrag des vhw wissenschaftlich begleitet und mit Blick auf die sich entfaltenden dialogischen, insbesondere deliberativen und inklusiven Qualitäten einer ausführlichen gutachterlichen Evaluation und nachfolgenden Berichterstattung unterzogen. 2014/15 wurden zudem in einer zweiten Projektwelle einige neue Beteiligungsprozesse und begleitende Evaluationsverfahren im Städtenetzwerk in Angriff genommen. Neue Dialogverfahren wurden insbesondere in der Landeshauptstadt Kiel (u.a. zur Stadtteilentwicklung in Elmschenhagen), in Essen (Kulturwirtschaft in der City-Nord), in Berlin (Integriertes Handlungs- bzw. Verstetigungskonzept für zwei Soziale-Stadt-Gebiete in Neukölln), in der Freien und

Hansestadt Hamburg (Realisierungswettbewerb zum geplanten Wohnungsbau auf den Elbinseln), in der Landeshauptstadt Saarbrücken (Stadtteilidentität und öffentlicher Raum) sowie in Bergisch-Gladbach (Flächennutzungsplanung) aufgesetzt, die in den kommenden Monaten die konkrete, stadt(teil)bezogene Arbeit im Städtenetzwerk ausgestalten werden.

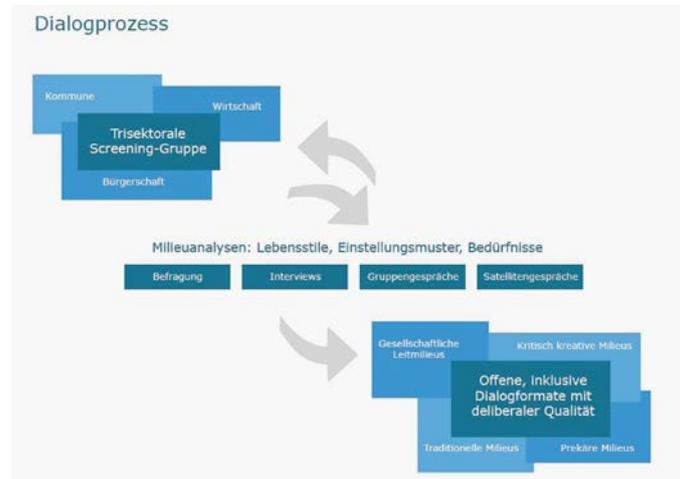


Abb. 1: Das vhw-Dialogverfahren

Die bislang erfolgreich durchgeführten und von intensiven Erfahrungen und reichhaltigen Lernprozessen begleiteten Dialogprozesse und Beteiligungsverfahren waren, bezogen auf die jeweiligen konkreten Anliegen der Städte, strukturell recht unterschiedlich angelegt:

- In **Filderstadt** mit seinen fünf voneinander getrennten Stadtteilen war es das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Gesamtstadt (ISEK), das zum Gegenstand eines thematisch umfassenden Dialogforums mit knapp 260 Beteiligten sowie einer die Ergebnisse weiter konkretisierenden Bürgerjury gemacht wurde, die sich aus zwölf milieupräsentativ ausgewählten Bürgern der Stadt konstituierte.
- In **Ludwigsburg** bezogen sich die bedarfsgerechten Dialogbausteine mit Blick auf die Zukunftskonferenz 2012 einmal auf die Stärkung der Inklusion – insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund – und einmal auf den Stadtentwicklungsbereich Oßweil/Oststadt, für den ein städtebaulicher Ideenwettbewerb – unter besonderer Berücksichtigung der Anliegen der näheren Anwohnerschaft – durchgeführt wurde.
- In der **Freien und Hansestadt Hamburg** wurde mit dem Bürgerhaus Wilhelmsburg, partnerschaftlich begleitet durch den vhw, eine zivilgesellschaftliche Einrichtung mit der Durchführung eines komplexen Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprozesses „Perspektiven! – Miteinander planen für die Elbinseln“ betraut. In einjähriger Arbeit wurde ein rund 140 Seiten starkes Bürgergutachten zu den Entwicklungsperspektiven der Elbinseln erstellt. Mehrere hundert Bürger aus allen stadtgesellschaftlichen Milieus



nahmen dabei zumeist mehrfach an den zahlreichen thematischen und ortsbezogenen Arbeitsgruppen sowie den öffentlichen Großveranstaltungen teil.

- Die Stadt **Hamm** in Nordrhein-Westfalen befasste sich in einem Gutachterverfahren und in enger Kooperation mit dem vhw mit der erweiterten Innenstadtentwicklung. Bereits die Agenda erfuhr dabei eine bürgerorientierte, durch Befragungen von Bürgern und durch Zielgruppengespräche fundierte Ausrichtung, die auch den weiteren Beteiligungsprozess charakterisierte.
- In **Mannheim** wurde in Kooperation mit dem vhw ein innovativer Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess im Bereich der Bildung initiiert, bei dem einerseits das Thema Bildungslandschaft eine anwendungsorientierte und weit über das eng gesteckte Thema Schule hinausreichende inhaltliche Ausarbeitung erfuhr und sich andererseits ein offener, deutlich erweiterter Kreis von Akteuren und Bürgern aus verschiedensten Milieus intensiv an diesen Arbeitsprozessen beteiligte.

Reflexionsbedarfe und Zwischenbilanz

Die Erfahrungen aus den ersten Dialogprozessen zogen bei den aktiv beteiligten Akteuren aus den Städten ein erhebliches Reflexionsbedürfnis nach sich. Vor diesem Hintergrund fand im September 2013 im Film- und Medienzentrum Ludwigsburg mit der „Regionalkonferenz Süd“ eine ausführliche Reflexions- und Transferveranstaltung zur Arbeit im Städtenetzwerk statt. Dort trafen sich die verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter der süddeutschen Städte im Städtenetzwerk (Mannheim, Karlsruhe, Stuttgart, Nürnberg und Ludwigsburg), um sich – von Experten fachkundig begleitet – gegenseitig die Projekte und Ergebnisse der Arbeit im Städtenetzwerk vorzustellen und zu diskutieren. Zudem fand im Museum MIK der Stadt Ludwigsburg auf Einladung des Oberbürgermeisters Werner Spec ein von Experten begleitetes, bilanzierendes „Kamingespräch“ der kommunalpolitischen Verantwortlichen mit den Spitzen des vhw statt. Ziel des Gesprächs war die kritische Reflexion der Dialog- und Evaluationsergebnisse in kommunalpolitischer Perspektive.

Mit den deliberativen und inklusiven Dialogen konnte, so das Zwischenfazit aus den beiden Veranstaltungen, die Inklusion stadtgesellschaftlicher Milieus verbessert werden. Auch bei der Beteiligungsqualität konnte ein hohes Maß an Zufriedenheit bei Verwaltungsspitzen und Bürgern erreicht werden. Allerdings zeigten sich bei den politisch Verantwortlichen einige Vorbehalte, wonach sie die bürgerschaftlichen Dialogergebnisse zwar zur Kenntnis nehmen, sich aber keinesfalls daran binden wollten. Darin zeigt sich eine Legitimationskonkurrenz zwischen der durch Wahlen legitimierten Lokalpolitik und der nach Emanzipation strebenden Bürgerschaft. Abhilfe, so Prof. Gunnar Folke Schuppert aus Berlin, könnten Regeln (Compliance) zum kommunalpolitischen Umgang mit Dialogprozessen

und deren Resultaten schaffen. Diese Compliance würden von der Lokalpolitik verfasst, in Form politischer Beschlüsse festgesetzt und in freiwilliger Selbstverpflichtung eingehalten. Die Entscheidungshoheit der lokalpolitisch Verantwortlichen bliebe unangetastet, die Ergebnisse der bürgerschaftlichen Dialoge würden gemäß Selbstverpflichtung in der Abwägung und Entscheidung einbezogen und das Ergebnis ausführlich öffentlich begründet.

Was mit der Regionalkonferenz Süd im Städtenetzwerk einen ersten Ausdruck der kritischen Reflexion fand, mündete vhw-intern in zahlreichen, die Arbeit begleitenden Präsentationen und anregenden Diskussionen in den Verbandsgremien. Im Herbst 2014, nach fünfjähriger Arbeit im Städtenetzwerk und Abschluss der genannten Dialoge, war zudem die Zeit reif für eine ausführliche Zwischenbilanz, um die reichhaltigen Erfahrungen aus den Dialog- und Evaluationsprozessen einmal ausführlich im Querschnitt reflektieren und zusammenfassend bewerten zu können sowie einen Ausblick auf das Städtenetzwerk 2015+ und einen zukünftigen Dialog 2.0 anzustellen.



Abb. 2: Oberbürgermeister Werner Spec, auf der Zukunftskonferenz Ludwigsburg 2012, Arbeitsgruppe Integration

Zu diesem Zweck wurden alle fünf Dialogprojekte, unterteilt in ihre einzelnen Arbeitsschritte und Dialogbausteine, im Detail nachgezeichnet und einer kritischen, querschnittsorientierten und ausführlich begründeten Bewertung unterzogen. In zwei ganztägigen Workshops im Herbst 2014 wurden diese Auswertungsergebnisse noch einmal mit den wissenschaftlichen Ansprüchen einschlägiger Experten und dem Erfahrungswissen der vhw-Mitarbeiter in den Projekten rückgekoppelt und diskutiert, bevor die Resultate dieser Bemühungen letztlich zu einer überschaubaren Anzahl von Kernthesen verdichtet wurden. Diese Kernthesen zum Thema Dialog im Städtenetzwerk wurden als Zwischenbilanz 2014/15 verbandspolitisch diskutiert und zustimmend zur Kenntnis genommen. Demnach waren Beteiligungsverfahren überall dort, wo sie den Ansprüchen an deliberative Beteiligungsprozesse entsprechend umgesetzt wurden, im Sinne nachweisbar positiver Reaktionen der Bürger, recht erfolgreich.



Ein solcher deliberativer Dialog, d.h. die demokratische, gesellschaftlichen und sozialen Nutzen sowie Effizienz erzeugende Suche nach tragfähigen Lösungen in einem fairen Prozess der Beratung und Entscheidung, lässt sich demnach, in **zehn Anforderungen** niederlegen. Deren Umsetzung leistet einen zentralen Beitrag zu den Zielen einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe (Inklusion) und einer fairen, deliberativen Gestaltung kommunaler Teilnahmeverfahren in den Handlungsfeldern der Integrierten Stadtentwicklung. Der deliberative Dialog ist dabei fest eingebettet in das System der repräsentativen Demokratie.

Klarheit über Dialograhmen und -substanz

Die inhaltlichen und formalen Rahmenbedingungen eines Dialoges müssen eindeutig geklärt und offen kommuniziert werden. Es muss Klarheit über die Dialogsubstanz, inhaltliche Restriktionen und denkbare Potenziale herrschen: Was ist unabdingbar? Was geht, was geht nicht? Was ist in welcher Art und Weise gestaltbar? Welche Rolle spielen die verschiedenen Akteure? Nur so kann ein qualitativ hochwertiges Ergebnis in der Beteiligung und im Dialog erzielt werden.

Bürgeranliegen und -bedürfnisse strukturiert ermitteln

Durch kommunikative Zugänge und Instrumente wie Stimmungsbild oder Zielgruppengespräche können Anliegen, Bedürfnisse und Einstellungen breiter Teile der Stadtgesellschaft zu Fragen der Stadtentwicklung ermittelt werden. Dieses fundierte Vorwissen trägt zu einem zielgenauen Agenda-Setting und zu einer bürgerorientierten Prozessgestaltung bei und verstärkt die Wahrnehmung der Bürgerschaft, gleichberechtigt in diese Verfahren eingebunden zu werden.

Gestaltungsspielräume einbauen

Ein Dialogverfahren mit den Bürgern ist nur dann sinnvoll und vermeidet Enttäuschungen über „die Politik“, wenn es signifikante Gestaltungsspielräume mit einer gewissen Entscheidungsrelevanz gibt. Solche Spielräume gibt es insbesondere bei Beschlussempfehlungen zur Auswahl von alternativen Lösungen, bei der Bearbeitung und ggf. Lösung von Konflikten oder bei der Exploration von Planungsideen, Leitlinien, Konzepten oder konkreten Vorhaben.

Transparentes Vorgehen der Kommunen

Verwaltungshandeln ist für den Bürger oft die große Unbekannte im Dialogprozess. Informationen dazu sollten möglichst vollständig transparent gemacht und die administrativen Vorgänge verständlich aufbereitet sowie breit kommuniziert werden. Auch eine Abschätzung zu erwartender Folge- oder Nebenwirkungen sollte frühzeitig vorgenommen und eingebunden werden.

Steuerungs- bzw. Screening-Gruppe

Ein zentraler Schritt im Verfahrensablauf ist die Arbeit der Screening-Gruppe. Sie führt die vorliegenden Erkenntnisse

über die Bürgeranliegen und die Kontextbedingungen zusammen und entwickelt daraus eine Themen- und Ablauf-Agenda für das weitere Verfahren. Zusammengesetzt ist sie aus Vertretern von Politik, Verwaltung, Stakeholdern und Bürgerschaft. Sie übernimmt somit die Mitverantwortung für die bürgerorientierte Gestaltung, Steuerung, kritische Begleitung und Auswertung eines den deliberativen Ansprüchen gerecht werdenden Dialogs.

Offene Formate

Von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist ein offenes Veranstaltungsformat mit einer neutralen Moderation, die einen fairen, gleichberechtigten und auf einen belastbaren Output ausgerichteten Dialog gewährleistet. Die bisherigen Erkenntnisse deuten zudem an, dass ein nachhaltiger Inklusionserfolg auch die Bereitschaft voraussetzt, neue Möglichkeiten der Beteiligung zu prüfen und einzuführen.

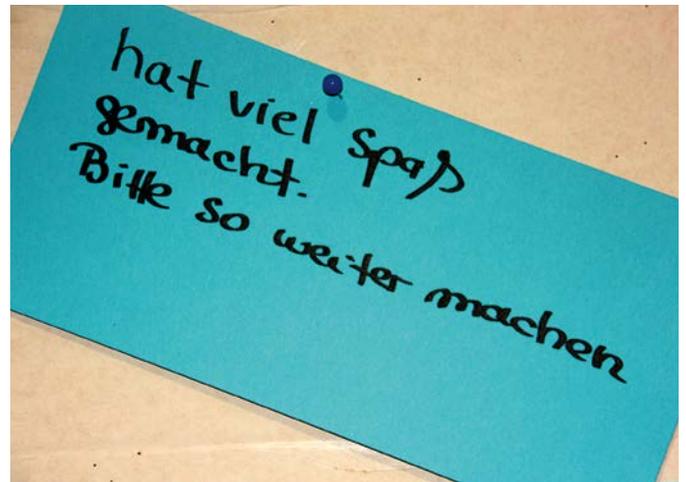


Abb. 3: Teilnehmer-Rückmeldung der Bürgerjury zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept Filderstadt (INSEK 2.0)

Dialog-Inklusion

Um der zunehmenden gesellschaftlichen Ungleichheit bei der Wahrnehmung politischer Rechte und der demokratischen Mitwirkung erfolgreich zu begegnen, ist eine am repräsentativen Ideal orientierte stadtgesellschaftliche Inklusion von Bürgern, Akteuren und Interessen in strukturierten Teilnahmeverfahren unabdingbar. Die Verfahren können dazu nach Zeitrahmen, Themen und Bedarfen zielgenau ausgestaltet werden. Dazu bedarf es insbesondere einer einbeziehenden, überbrückungsfähigen Kommunikation von der Erstinformation bis hin zu den konkreten Sprechakten im Dialog.

Aktive Öffentlichkeitspolitik

Die demokratische Wirkung von Bürgerbeteiligung und Dialog hängt stark von einer aktiven Informations- und Öffentlichkeitspolitik ab. Erst wenn viele Bürger erfahren, dass sie an wichtigen Entscheidungen mitwirken können, dass Bürger aus allen Schichten und Milieus an einer Entscheidung mitgewirkt haben und dies in qualitativ hochwertigen Verfahren geschehen ist, entfalten solche Verfahren eine demokratische



Wirkung. Diese besteht darin, Entscheidungen anzuerkennen bzw. für legitim zu erachten und mitzutragen. Insbesondere die intensive Einbeziehung örtlicher Medien und Kommunikationsplattformen sowie weiterer Multiplikatoren sind hier zu nennen.

Eindeutige Regeln für den Umgang mit den Ergebnissen

Die normativen Ansprüche an Bürgerbeteiligung und Dialog finden eine Unterstützung und Vollendung in der Entwicklung und der politischen Festsetzung kommunalverbindlicher Dialogregeln durch die zuständigen parlamentarischen Gremien. Diesen, der freiwilligen Selbstbindung unterliegenden Regelungen ist eine mitentscheidende Rolle bei der Inklusion der Bürger, der Realisierung angestrebter Demokratie-Effekte, aber auch der Akzeptanzsteigerung bei unpopulären Maßnahmen zuzurechnen. Regelungsinhalte sind vor allem verbindliche Beratungen kommunaler Gremien, transparente Begründungen für kommunalpolitische Entscheidungen, zeitnahe Rückmeldungen begründeter Entscheidungen an die Bürger sowie weiterführende Verfahren zur Lösung offener Fragen, zur Realisierung von Entscheidungen und zur dauerhaften Verstetigung der Dialogkultur.

Verankerung und Verstetigung

Mit Beteiligung und Dialog allein ist es nicht getan. Ein Beteiligungs- und Dialogprozess ist in die repräsentative Demokratie eingebettet. Gewählte Repräsentanten der Bürgerschaft sind diejenigen, die ihrem Gewissen und Parteiprogramm folgend die Entscheidungen zu treffen und zu verantworten haben. Um sicherzustellen, dass die Beweggründe einer solchen Entscheidung transparent werden, egal ob ein Bürgervotum angenommen oder abgelehnt wird, ist eine kritische Reflexion und offene Diskussion der Dialogergebnisse der politisch Verantwortlichen mit den Bürgern förderlich. Der Bürger erhält hierbei eine Begründung dafür, warum und wie mit den Ergebnissen einer Beteiligung umgegangen wird. Eine strukturelle Verstetigung dieser Form der Rückmeldung ist im Sinne einer belastbaren und nachhaltigen Dialogkultur wünschenswert.

Auf dem Weg zum Dialog 2.0

Im bundesrepublikanischen Kontext hat sich zuletzt der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel (2015) kritisch mit den innovativen Neuerungen in Sachen Bürgerbeteiligung auseinandergesetzt. Im Zuge dessen hat er sich auch dem deliberativen Dialog gewidmet, hat kritische Fragen dazu aufgeworfen und aktuelle Herausforderungen benannt. Zu den drängenden Fragen gehört dabei insbesondere die Frage der Eignung deliberativer Verfahren angesichts der schichtenspezifischen Exklusion sozial Schwächerer in politischen Teilhabe- und Beteiligungsprozessen, die u.a. auf unterschiedliche Interessen, Bedürfnisse und Wertvorstellungen, aber auch politische, soziale und kulturelle Ressourcen und kommunikative Fähigkeiten zurückzuführen sind. Sind unter diesen Rahmenbedingungen die Kernerfordernisse einer Deliberation überhaupt zu erfüllen, nämlich die Überwindung der Partikularinteressen und der Präferenzwandel hin zu gemeinwohlverträglichen Lösungen?

Gerade mit diesen fundamentalen Fragen hat sich auch der vhw in seiner Arbeit im Rahmen des Städtenetzwerks intensiv befasst und hat mit seinen Bemühungen um deliberative und inklusive Dialoge erfolgreiche Ansätze und Instrumente der milieu- und zielgruppengerechten Ansprache, Aktivierung, Einbeziehung und Kommunikation hervorgebracht, die zur Leistungssteigerung bei der Deliberation und Inklusion signifikant beigetragen haben. Vor allem die systematische Verknüpfung der Lebensstilforschung – bei einem besonderen Blick auf partizipative und kommunikative Einstellungsmuster der Milieus – mit dem deliberativen Dialog und seinen vielfältigen Bausteinen haben dabei erhebliche Synergien freigesetzt.

Darüber hinaus stellt sich Merkel heute die weiterführende Frage in Theorie und Praxis, ob sich mit einer Deliberation tatsächlich eine relevante Wirksamkeit im öffentlichen, medial dominierten Raum erzielen lässt. Und selbige Frage stellt sich auch für den repräsentativen, politischen Raum, wenn die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens die von Habermas benannte „Repräsentativitätsschleuse“ durchlaufen und dort, im Kreis der kommunalpolitisch Verantwortlichen, Wirksamkeit entfalten müssen. Aber auch zu dieser Frage hat der Di-



Abb. 4: Regionalkongress des vhw-Städtenetzwerkes am 15. Oktober 2015 in Hamburg



alog, wie er im Städtenetzwerk exemplarisch praktiziert wird, mit der zunehmenden Einbeziehung der Presse, der Weiterführung der Dialoge im lokalpolitischen und repräsentativen Raum, der Rückkopplung der begründeten politischen Entscheidungen an den Bürger und der Festlegung selbstverbindlicher Regeln für einen fairen Umgang mit den Resultaten von Beteiligungsverfahren durch die kommunalpolitisch Verantwortlichen bereits sehr gute normative Antworten für den politischen Raum entwickelt, die sich zudem bereits vereinzelt in der Beteiligungspraxis der Städte bewährt haben.



Abb. 5: Ausgang Städtenetzwerk 2015+ (Foto: Kuder)

Zugleich aber werfen die erzielten Fortschritte im deliberativen Dialog neue, vertiefende Fragen auf, die sich im Rahmen der Arbeit in den Städten zuletzt deutlich abgezeichnet haben, aber mit der klassischen theoretischen Rahmensetzung deliberativer Dialoge kaum noch hinreichend beantworten lassen. Vielmehr lassen sie im Sinne zukunftsweisender Herausforderungen für das Städtenetzwerk theoretisch fundierte und empirisch tragfähige Weiterentwicklungen zu einem deliberativen Gesamtzusammenhang erforderlich erscheinen.

So ist das zentrale Kernstück des deliberativen Dialogs in reiner Form nach wie vor ein repräsentativ zusammengesetztes Forum, d.h. letztlich ganz einfach eine öffentliche Dialogveranstaltung. Auf dieser unverzichtbaren öffentlichen Veranstaltung – und nirgends sonst – gilt es für die Bürger und Milieugruppen anwesend zu sein. Dort werden die Argumente ausgetauscht, die eigentlichen Diskussionen geführt und dort werden zuletzt auch die gemeinsamen Beschlussempfehlungen formuliert und abgestimmt.

Erstellt man im Vorfeld eines Dialoges ein aktuelles Stimmungsbild der Bürgerschaft oder führt man, wie man aus der Lebensstilforschung gemeinhin weiß, mit Milieuvvertretern, die mit öffentlichen Foren grundsätzlich auf Kriegsfuß stehen und diese nur zu gerne meiden, im geschützten Raum Gespräche, z.B. in einer Teestube oder am Stammtisch, so stellt sich jeweils die weitreichende Frage, wie die Ergebnisse dieser unverzichtbaren Gespräche und Momentaufnahmen unverfälscht in das

Kernstück der Deliberation, nämlich in das öffentliche Forum, eingespeist werden können. Und nicht nur das: Die Ergebnisse müssen mit Blick auf das Inklusionserfordernis in diesem öffentlichen Forum auch eine entsprechende Würdigung erfahren und argumentative Wirksamkeit entfalten.

Damit verknüpft sind weitreichende Folgefragen, die sich im Kern um das Zusammenwirken und die Verflechtungen von der durch Wahlen legitimierten repräsentativen Kommunalpolitik mit den Bausteinen einer „demokratischen Deliberation“ drehen: Wer ist zum Beispiel warum legitimiert, sich ggf. als Anwalt oder Vertreter der befragten Bürger oder Milieugruppen zu verstehen und in einem öffentlichen Forum die Neujustierung der städtischen Agenda einzufordern? Wer ist legitimiert, angemessen über die Einstellungen, Bedarfe und Belange dieser Bürger und Milieugruppen zu Fragen der integrierten Stadtentwicklung zu berichten?

Darf ein solcher Anwalt oder Vertreter, wenn es ihn gibt, in einem dynamischen Prozess stellvertretend für Nichtanwesende einen nicht autorisierten Präferenzwandel vollziehen, wie ihn jede Deliberation erfordert? Wer ist darüber hinaus legitimiert, Dialogprozesse möglichst fachkundig und neutral zu moderieren und wie kann man diese Legitimation erzeugen? Kann man überhaupt von einem repräsentativen Forum sprechen, wenn sozial schwächere Milieus vielleicht gar nicht selbst anwesend sind, sondern advokatorisch vertreten werden? Und nicht zuletzt: Kann eine asymmetrisch zusammengesetzte Deliberation überhaupt die hohen Qualitäten erzeugen, die neben der ebenso eingeschränkten Repräsentativität hauptsächlich zur Legitimation dieser Dialoge beitragen sollen?

Diesen sich neu stellenden, weiterführenden Fragen auf dem Weg zu einem Dialog 2.0, bei denen es vor allem darum gehen wird, einen theoretisch und praktisch eingebetteten Gesamtzusammenhang aus dem repräsentativen und deliberativen Demokratiemodell mit seinen verschiedenen Dialogbausteinen anzudenken und im Sinne einer demokratischen Deliberation weiter auszuformen, wird sich der vhw im Rahmen des Städtenetzwerks weiter verstärkt zuwenden. Der vhw hat dazu Prof. Gary S. Schaal beauftragt, zusammen mit den beteiligten Akteuren die erfolgreichen Dialogverfahren im Städtenetzwerk noch einmal mit Blick auf das Zusammenwirken von repräsentativer Demokratie und Deliberation zu reflektieren und einer – für die Arbeit im Städtenetzwerk Abhilfe versprechenden – rekonstruktiven Theoriebildung im Sinne eines „deliberative systems“ zu unterziehen.

Dr. Thomas Kuder

Wiss. Referent, vhw e.V., Berlin

Quellen:

Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1, Frankfurt am Main.

Merkel, Wolfgang (2015): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Frankfurt am Main.