

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

1 Einführung

Peter Rohland / Thomas Kuder

Wer sich – wie der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung – mit der Stadtentwicklung befasst, arbeitet in einem Handlungsraum, in dem der Diskurs über den vorgefundenen und erwünschten Zustand des Gemeinwesens idealiter geführt wird bzw. zu führen ist. Wer dann auch noch – wie der vhw – in der Diskussion über die Zukunft unserer Städte in der Emanzipation des Bürgers den erwünschten Zustand des Gemeinwesens sieht, für den heißt stadtentwicklungspolitischen Nutzen stiften, die Stadtgesellschaft in den Mittelpunkt seiner Bemühungen zu stellen. Wer so in seiner Arbeit „konditioniert“ ist, der landet – um das Unwort des Jahres 2010 aufzugreifen – „alternativlos“ bei dem Anliegen des Verbands: „Stärkung der Lokalen Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“.

Mit diesem Anliegen sind wenigstens zwei – nicht unbescheidene – Erwartungshaltungen verknüpft:

- es gibt Chancen für eine **Erneuerung der Demokratie von unten**; mit anderen Worten: die Lokale Demokratie kann als Rettungsanker für unser demokratisches Mehrebenensystem fungieren und
- das Handlungsfeld Stadtentwicklung kann – jedenfalls wenn es sich an einem politikfeld- und akteursintegrierenden Ansatz ausrichtet – einen Beitrag zur Stärkung der Lokalen Demokratie leisten.

Die Notwendigkeit, sich mit dem Zustand des demokratischen Gemeinwesens auseinanderzusetzen, liegt auf der Hand. Ist doch der Befund unbestritten, dass sich das politische System und die Zivilgesellschaft schon seit längerem eindrucksvoll entfremdet haben. Ein Bericht des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung Berlin (WZB) vom Mai 2010 über die politische Partizipation in Deutschland kommt zu folgendem Schluss: große Teile der Bürgerschaft wünschen eine Erweiterung politischer Beteiligungsmöglichkeiten. Hierbei zeigen sich allerdings markante Verschiebungen. Die institutionell geregelten und durch Großorganisationen kanalisierten Beteiligungsformen verlieren an Gewicht. Dies korreliert mit einem massiven Mitgliederschwund bei den Volksparteien, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und den Kirchen.

Dazu passen auch die Ergebnisse der neuesten Umfrage der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2011:

Danach würde sich die überwiegende Mehrheit der Bundesbürger tatsächlich viel stärker politisch engagieren und einbringen, wenn ihr mehr Mitsprache in politischen Fragen und weitreichenden Entscheidungen eingeräumt würde. Während für 70 Prozent aller Bundesbürger eine Mitgliedschaft in Parteien oder Bürgerinitiativen nicht infrage käme, wünschten sich zugleich mehr als drei Viertel der Bundesbürger mehr direkte Beteiligungsverfahren, also mehr Bürgerbegehren oder Volksentscheide. Allerdings sind die Erwartungen der Bundesbürger an weitreichende Veränderungen in den politischen Entscheidungsprozessen und im Zusammenwirken der politischen Institutionen eher gering. Mehr als 70 Prozent, so die Umfrageergebnisse, glauben nicht daran, dass „die Politik“ wirklich mehr Mitbestimmung durch die Bürger will und bereit wäre, neue Beteiligungsformen zuzulassen (Bertelsmann 2011).



Abb. 1: Durch Milieuforschung die Vielfalt der Stadtgesellschaft widerspiegeln, Quelle: Foto: Annick Rietz, vhw 2011

Folgt man einigen Demokratietheoretikern, dann erleben wir gerade den Abschluss der klassischen parlamentarischen Epoche. Diese Entwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass – so Assheuer – *„die alte kontrollierende Demokratie durch undurchsichtige Verhandlungsregime abgelöst wird, indem der Staat in informellen Strukturen Entscheidungen trifft, die anschließend unter Einsatz von ‚Basta-Parolen‘ durch das machtlose Parlament gepeitscht und von bienenfleißigen PR-Agenturen schmackhaft gemacht werden“* (Assheuer 2010). In diesem Kontext macht auch das böse Wort von der „Investorendemokratie“ die Runde. Dahinter steckt der Verdacht, dass im Parlament viele Entscheidungen erst dann „transparent“ diskutiert werden, wenn sie im Hinterzimmer bereits gefallen sind.

Der Vertrauensverlust in „die Politik“ ist – wie Wolfgang Merkel zutreffend feststellt – einer besonderen Ungleichzeitigkeit geschuldet, mit der die fortgeschrittenen Demokratien gegenwärtig konfrontiert sind: *„Die endogenen und exogenen Herausforderungen sind in den vergangenen Jahrzehnten schneller gewachsen als die Anpassungsreaktionen der Demokratien. Der Wandel der demokratischen Institutionen und Verfahren hat mit der Veränderungen ihrer Umwelten nicht Schritt gehalten. Wer mit dem Wandel von demokratischen Institutionen vertraut ist, weiß um deren Trägheit und Pfadabhängigkeit. Demokratische Politik muss aber so ausgerichtet werden, dass diese Anpassungslücke verringert wird“* (Merkel 2011).

Diese Anpassungslücke hat, worauf das WZB hinweist, zur Folge, dass die Protestneigungen im Trend der letzten Jahrzehnte zugenommen haben. Die politische Beteiligung wird vielgestaltiger und variantenreicher. Sie ist Ausdruck einer insgesamt konfliktreichen Kultur, die immer stärker von einer selbstbewussten und aktiven Bürgerschaft geprägt wird, in der – wie alle verfügbaren Daten zeigen – die gebildeten Mittelschichten deutlich überrepräsentiert sind. Diese Auffächerung von Demokratie wird zwar das Modell der repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, wohl

aber um partizipatorische Demokratieelemente anreichern. Diesem Verlangen nach partizipatorischen Demokratiekonzepten steht jedoch eine überwiegend von oben nach unten verlaufende Verkündungs- und Werbekommunikation der Parteien gegenüber.

Wie aber stellt man das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie wieder her? Kann hierbei die lokale Demokratie eine „Vorbildfunktion“ einnehmen, um offensichtlichen Fehlentwicklungen in unserem politischen Mehrebenensystem entgegenzusteuern?

Es gibt zwar bisher keine empirischen Belege dafür, dass lokal sozialisierte positive Erfahrungen mit demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen tatsächlich auf Einstellungen zur Demokratie insgesamt übertragen werden können. Entsprechende Transferprozesse sind indes hoch plausibel und werden von der einschlägigen Literatur kaum bestritten. Durchweg wird vermutet – worauf Angelika Vetter (2011) hinweist – dass die lokale Politik einen Bewertungsbonus hat, der sich aus der Nähe zwischen den Regierenden und Regierten, der geringeren Komplexität und dem damit verbundenen besseren Verständnis lokaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ergibt.

Als Beleg für diesen Bewertungsbonus kann auch eine im Frühjahr 2008 von Infratest dimap durchgeführte Umfrage herangezogen werden. Diese zeigt, dass die lokale Politik von dem Bürger in vielen Bereichen positiver bewertet wird als die Politik auf höheren Systemebenen. So ist das Gefühl der Bürger, politischen Einfluss ausüben zu können, vor Ort wesentlich stärker entwickelt als hinsichtlich der nationalen oder europäischen Politik. Dass insbesondere von der kommunalen Ebene in den nächsten Jahren vermutlich Veränderungen auf die Demokratieeinstellung der Bürger ausgehen werden, hängt mit dem doppelten Druck zusammen, den Vetter wie folgt beschreibt: *„Von oben‘ werden*

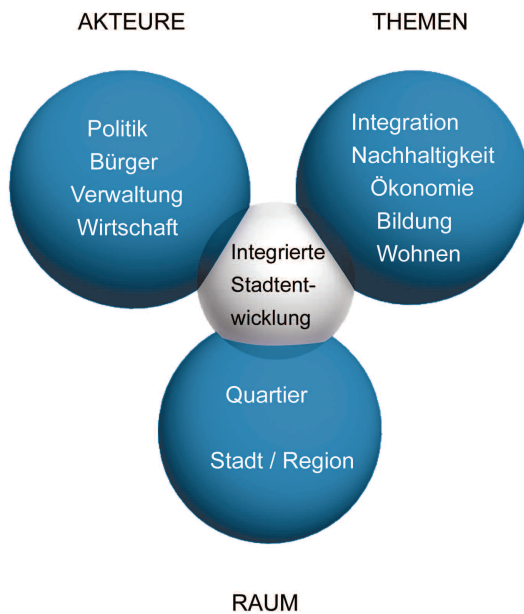


Abb. 2: Die dreifach integrierte Stadtentwicklung, Quelle: vhw 2011

zunehmend Leistungen von den Kommunen abverlangt, deren Erfüllung jedoch bereits heute durch finanzielle Grenzen vereitelt werden und von Seiten der Bürger wird primär ‚vor Ort‘ Unmut abgeladen, unabhängig davon, ob die lokale Politik hierfür verantwortlich ist oder nicht“ (Vetter 2011).

Die Bedeutung, die lokale Politik in diesem Kontext für die Demokratie insgesamt haben kann, wird wesentlich davon abhängen, wie die Akteure auf Seiten der Politik, der Verwaltung, der Bürger aber auch der örtlichen Medien mit den Aufgaben und Veränderungen umgehen. Je mehr es gelingt, Transparenz und partizipatorische Demokratieelemente in das repräsentative Demokratiemodell vor Ort einzubringen, desto mehr dürfte die lokale Demokratie ihre Vorbildfunktion für das demokratische Gemeinwesen insgesamt einlösen können.

Das Projekt Städtetzwerk zur Stärkung der Lokalen Demokratie

Hier setzt das vom vhw initiierte Städtetzwerk „Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“ mit seiner Arbeit im Handlungsfeld Stadtentwicklung an. Das Netzwerk hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen der Integrierten Stadtentwicklung den Bürger in der Stadt in eine aktive Rolle und zugleich auf Augenhöhe mit solchen Akteuren zu bringen, die sich professionell mit der Stadt beschäftigen. Es wird also darum gehen, die Dialog- und Entscheidungsstrukturen zwischen Stadt, lokaler Wirtschaft und Bürger so zu verbessern, dass die Emanzipation des Bürgers im stadtentwicklungspolitischen Dialog auch tatsächlich stattfinden kann. Darüber hinaus muss darauf hingewirkt werden, dass die Stadtgesellschaft insgesamt – und damit auch politikferne Gruppen – angemessen an diesem Prozess teilhaben.

Diese Akzentuierung der Stadtentwicklungspolitik nimmt offensichtlich seit Verabschiedung der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007) auch die Nationale Stadtentwicklungspolitik ein. Denn das in der Leipzig-Charta formulierte Leitbild der Integrierten Stadtentwicklung fordert nicht nur eine Koordination zentraler städtischer Politikfelder, in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht, sondern auch die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Erwartungshaltung an das Leitbild der Integrierten Stadtentwicklung ist hoch, allerdings ist eine erfolgreiche Umsetzung für Städte zukunftsweisend. Denn sie verspricht:

- durch einen akteursübergreifenden Ansatz (trisektoralen Dialog) eine Stärkung der Lokalen Demokratie und
- durch einen ressortübergreifenden Ansatz einen Abbau der bipolaren Realitäten in den Städten, nämlich der Stadt als wirtschaftlichen Wachstumsfaktor einerseits und der Stadt als Kulminationspunkt andererseits.

Die Vorarbeiten für die Einrichtung des Städtetzwerks wurden im letzten Jahr in Angriff genommen. Mittlerweile haben sich 17 Städte diesem Netzwerk angeschlossen. Dazu zählen:

- Städte mit unterschiedlichem sozioökonomischen und -demografischen Strukturen und Entscheidungs- und Entwicklungspfaden,
- Städte mit unterschiedlichen raumstrukturellen Gegebenheiten,
- Städte mit unterschiedlichen Herausforderungen und Handlungsschwerpunkten und
- Städte verschiedener Größenklassen.

Folglich gehört Berlin zu diesem Netzwerk ebenso wie Bergisch Gladbach, Kiel ebenso wie Stuttgart, Leipzig ebenso wie Hamm, Essen ebenso wie Nürnberg und Erfurt ebenso wie Ludwigsburg.

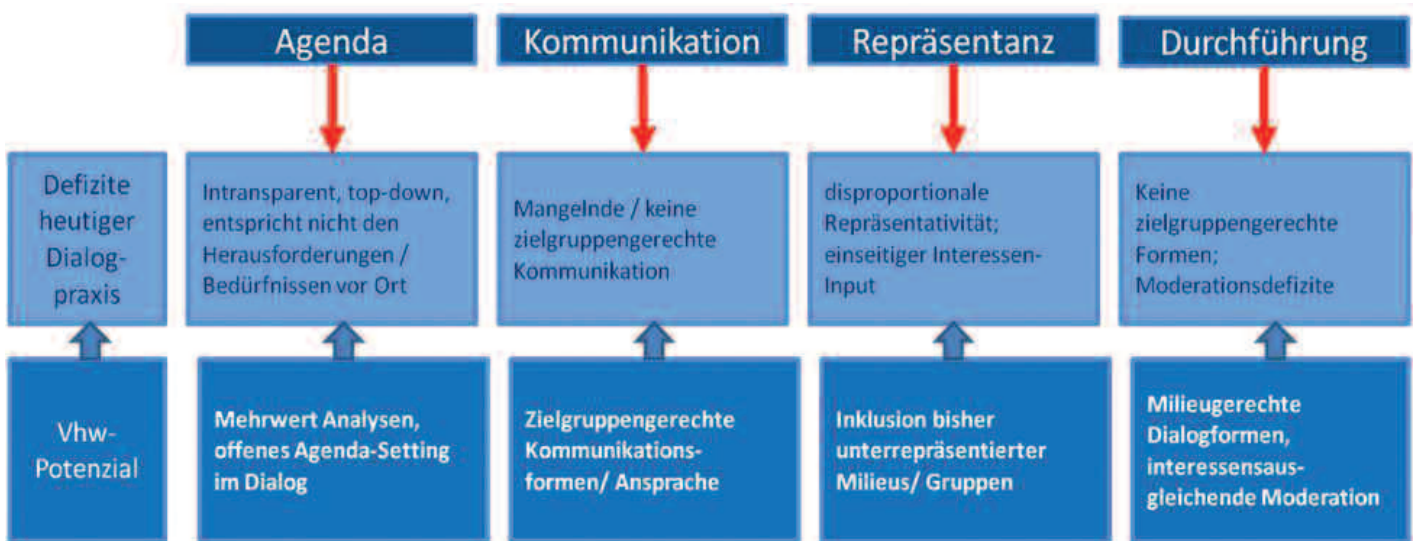


Abb. 3: Die Dialog-Innovationen im Städtenetzwerk, Quelle: vhw 2011

Zugang zur gesamten Stadtgesellschaft

Als Initiator des Netzwerks hat sich der vhw gegenüber den Städten verpflichtet, den Weg zu diesen Dialog- und Entscheidungsverfahren sachgerecht und innovativ zu ebnen. Dies erfolgt u. a. durch den Rückgriff auf die langjährig durchgeführte Lebensstil- bzw. Milieuforschung des Verbands und der dadurch gewonnenen Milieupertise. Auf der Grundlage dieser Arbeit liegen ausdifferenzierte Profile aller Milieus einer Stadtgesellschaft vor. Sie reichen von den grundsätzlichen Orientierungspunkten der Lebensgestaltung über die Ansprüche an Wohnen oder das nachbarschaftliche Zusammenleben bis hin zu Konsumpräferenzen, Bildungsansprüchen oder Engagementpotenzialen.

Mit der Milieuforschung werden also die Einstellungs-, Entscheidungs- und Verhaltensmuster aller Milieus der Stadtgesellschaft für die relevanten Handlungsfelder einer Integrierten Stadtentwicklung freigelegt. Wir erhalten damit einen Zugang zur gesamten Stadtgesellschaft und damit auch zu den Milieus, die sich dem bisherigen stadtentwicklungspolitischen Dialog weitgehend entzogen haben.

Die Ziele und Dialog-Innovationen im Städtenetzwerk

Die vorrangigen Zielsetzungen dieses Projekts Städtenetzwerk sind es, das Wissen über die soziokulturelle Vielfalt der Stadtgesellschaft in gemeinsame Arbeitsprozesse mit den am Städtenetzwerk teilnehmenden Städten einzubringen, die spezifischen Besonderheiten der stadtgesellschaftlichen Milieus bezogen auf den Stadtraum analytisch herauszuarbeiten und, im Hinblick auf

eine dreifach integrierte Stadtentwicklung (Raum – Themen – Akteure), eine fundierte Bearbeitung und integrative Sicht wichtiger städtischer Zukunftsaufgaben zu befördern. Analytisch einbezogen werden dabei vorrangig die Handlungsfelder Stadtentwicklung/Wohnen, Ökonomie, Integration, Bildung und Nachhaltigkeit.

Herausragende Bedeutung im Städtenetzwerk ist darüber hinaus der intensiven Mitwirkung der Bürgerschaft in innovativen Dialogverfahren beizumessen. Dabei werden die zuvor angesprochenen milieuorientierten Stadtanalysen zur Integrierten Stadtentwicklung in einer zweiten Projektphase im Städtenetzwerk in innovative Dialogverfahren überführt und öffentlich zur Diskussion gestellt.

Diese innovativen Dialogverfahren greifen die eingangs beschriebenen Befunde zu den heute gestellten Herausforderungen der kommunalen Demokratie auf und unterbreiten fundierte Vorschläge für deren innovative Weiterentwicklung. Sie haben zum einen eine nachhaltige Stärkung der Handlungsfähigkeit der Städte und zum anderen die Stärkung der Lokalen Demokratie in den Städten und einhergehend die Stärkung der „Bürgergesellschaft“ zum Ziel.

Von vorrangigem Interesse sind dabei einige für zentral erachtete Innovationen wie die Überwindung der gesellschaftspolitisch als wichtiges Problem erkannten Beteiligungsschwelle, der zu Folge nur die wenigsten sozialen Gruppen und Milieus überhaupt an stadtentwicklungspolitischen Prozessen teilhaben und sich zunehmend weniger durch das parlamentarische Gefüge der Kommunen repräsentiert fühlen. Darüber hinaus steht eine gezielte Milieuorientierung, sowohl in den Fragen der Repräsentativität und Legitimität von Dialogen, als auch in den Fragen einer nachvollziehbaren, allseits verständlichen Kommunikation, beides in darauf genau zugeschnittenen Dialogverfahren, im Mittelpunkt des Interesses.



Abb. 4: Ausblick, Foto: vhw 2011

Um dieses Ziel gemeinsam mit den Städten zu erreichen, dürfte es kaum ausreichen, ausschließlich ein singuläres Dialogverfahren zu einem gewichtigen Thema der Stadtentwicklung durchzuführen und anschließend zu dokumentieren. Der hoch gesteckte Anspruch ist es vielmehr, mit diesem Projekt auch über die konkreten Verfahren der Beteiligung und des Dialogs in den Städten hinaus einen nachhaltigen Beitrag zur Verstetigung und zur Initiierung einer neuen kommunalen Dialogkultur in den Städten zu leisten.

Das bedeutet konkret, dass die Ergebnisse der Dialogverfahren in den Städten eine gemeinsame Auswertung und Bewertung erfahren und somit die Grundlage für die Entwicklung eines Gerüsts für neue, dauerhafte Regelungsstrukturen im Bereich der Integrierten Stadtentwicklung im Sinne von Urban Governance bilden werden.

vhw-Schriftenreihe, Band 3 Dialoge zur Stärkung Lokaler Demokratie

Während bis zum Erscheinen dieses Bands der vhw-Schriftenreihe im Herbst 2011 die milieuorientierten Analysen in den Netzwerkkstädten bereits weit fortgeschritten sind und sich bereits einige thematisch besonders relevante Schwerpunkte bei den aktuellen Herausforderungen der Städte herauskristallisiert haben, steht in der gegenwärtigen Arbeit des vhw die theoretische und konzeptionelle Fundierung, die konkrete Ausarbeitung und die strategische Einbettung der Dialoge in einen kommunalen Handlungsrahmen auf der Tagesordnung.

Der nunmehr vorliegende Band 3 der vhw-Schriftenreihe, mit dem Titel „Dialoge zur Stärkung Lokaler Demokratie“, setzt für diese Arbeit eine differenzierte inhaltliche Rahmung. In zahlreichen Beiträgen werden die theoretischen und konzeptionellen

Grundlagen reflektiert sowie ausgewählte Facetten des Themas beleuchtet.

Die Spannweite der Beiträge von namhaften Autoren und Experten rund um das Thema Dialog beginnt bei den aktuellen gesellschaftlichen Befindlichkeiten und den großen Herausforderungen in Sachen Demokratie heute, darunter die Probleme und die Belastbarkeit der repräsentativen Demokratie. Es dürfte dabei kaum verwundern, dass in mehreren Beiträgen das Thema „Stuttgart 21“ einer Reflexion unterzogen wird, dürfte doch die grundsätzliche Bedeutung dieses Konflikts und der bisherigen Versuche, den Konflikt einvernehmlich beizulegen, kaum zu unterschätzen sein. Nach Stuttgart 21 wird es in Sachen Demokratie, wie es heißt, nie wieder so sein, wie es vor Stuttgart 21 war.

Im Anschluss daran befassen sich mehrere Beiträge mit theoretischen Grundlagen und konzeptionellen Bausteinen, die im Zusammenhang mit dem Thema Dialog von besonderer Relevanz sind. Thematisiert werden u.a. ein deliberatives Verständnis von Demokratie, die Bezüge zwischen Governance und Kommunikation oder auch das Erfordernis einer milieuorientierten Demokratie. Den Abschluss des Bands bilden ausgewählte praktische Erfahrungen rund um das Thema Dialog und Dialog-Kultur, z. B. in der Wohnungswirtschaft, in der Quartiersentwicklung und bei der gesellschaftlichen Teilhabe an der Stadtentwicklung.

Zusammengefasst bilden diese Beiträge die inhaltliche Rahmung und Fundierung für einen längerfristigen Arbeitsprozess im Rahmen des Städtenetzwerks, mit dessen Hilfe die erarbeiteten innovativen Dialogverfahren vor Ort umgesetzt werden und die Erfahrungen mit diesen Dialogen in die Entwicklung neuer Regelungsstrukturen im Sinne eines lokalen „Urban Governance“ zur Stärkung der Lokalen Demokratie und zur Stärkung der Bürgergesellschaft münden.