

Über die Kommunikation zur Inklusion in Beteiligungsverfahren – Ein innovativer Weg zur Stärkung der lokalen Demokratie

1 Einleitung

Bürgerbeteiligung ist in aller Munde. Nicht erst der Streit über „Stuttgart 21“ und andere Großprojekte hat gezeigt, dass der Bürger gehört, ernst genommen und beteiligt werden will. Von „Wut- oder Frustbürgern“ ist die Rede; die Spannbreite des Bürgerverhaltens reicht von lautem Protest bis zur resignierten Abwendung. Viele fühlen sich in ihren Erwartungen und Hoffnungen in **die** Politik und **die** Parteien zunehmend enttäuscht. Die Zeichen sind ebenso vielfältig wie eindeutig: 2009 waren die Nichtwähler erstmals bei Bundestagswahlen mit knapp 30 Prozent der Wahlberechtigten stärker als jede Partei. Wenn Vertrauen mit Professor Korte als „entscheidende Bedingung für verfasste Herrschaft“ anzusehen ist und in diesem Sinne „Erwartungssicherheit im Hinblick auf die Funktionsweise und Kompetenz der Institution“ bedeutet, haben wir es offenbar mit einer „Spirale institutioneller Vertrauensverluste“ zu tun.¹

Für viele Beobachter und Politiker ist unstrittig, dass zur Überwindung der auseinanderstrebenden Kräfte der Gesellschaft und des Vertrauensverlusts in **die Politik** eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur unverzichtbar ist.² Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo sich diese gesellschaftlichen Entwicklungen und Erfordernisse bündeln. So stehen die weitere Ausdifferenzierung der Stadtgesellschaften mit der impliziten Verbreiterung des Interessenspektrums oder ungebremste Marktmechanismen, wie sie sich in den häufiger werdenden Verdrängungsprozessen zeigen, in einem

deutlichen Spannungsverhältnis zu den Zielen der sozialen Kohäsion der Gesellschaften – und damit letztlich auch zum Anliegen der Stärkung der lokalen Demokratie.

Allerdings ist es mit einem reinen „Mehr“ an Beteiligungsmöglichkeiten und -formen keineswegs getan, wenn dem Bürger eine anerkennungsfähige und -würdige (also legitimierte), flexibel institutionalisierte Mitwirkungsplattform verfügbar gemacht werden soll.

Vielmehr ist neben einer Verbreiterung der Partizipationsbasis und -angebote sowie ihrer diskursiv-deliberativen Gestaltung zunächst dem Postulat der „Teilhabegerechtigkeit“ Rechnung zu tragen. „Partizipation und Inklusion“ bedingen sich in dieser Zielstellung gegenseitig und sind erst in ihrer gemeinsamen Umsetzung Garanten für die Legitimierung der Verfahren und den politisch-gesellschaftlich angestrebten Erfolg.³

Tatsächlich gerät die Legitimität repräsentativer Verfahren insbesondere unter der Perspektive des demokratischen Ideals der politischen Gleichheit unter Druck. Das zentrale Gleichheitsversprechen der Demokratie fordert, dass alle Bürgerinnen und Bürger politische Entscheidungen prinzipiell gleich beeinflussen können. Festzustellen ist indes eine zunehmende soziale Selektion im Bereich der politischen Partizipation.⁴ Einkommensschwache und bildungsferne Bürger bringen ihre Interessen immer seltener in das politische Geschehen ein.

Vor allem Personen aus den unteren Bildungs- und Einkommenschichten sind überzeugt, dass Politikerinnen und Politiker sich nicht um ihre Interessen kümmern und dass

1 Prof. Dr. Rudolf Korte (2006): Medien im politischen Entscheidungsprozess, Vorlesung, Universität Duisburg-Essen

2 So Ulrich Sarcinelli (2011): Medien und Demokratie, in: Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 6

3 Vgl. dazu auch Wolfgang Merkel/Alexander Petring (2011): Partizipation und Inklusion, in: Demokratie in Deutschland 2011, a. a. O.

4 Sebastian Bödeker (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, WZ-Brief Zivilengagement, Heft 5, April 2012, S. 1 ff. (hier: S. 4)

sie keinen Einfluss auf das Regieren haben. Sie nehmen Politik eher als eine Veranstaltung politischer Eliten wahr.⁵

Der Rückzug dieser Bevölkerungsschichten führt dazu, dass diejenigen, die im politischen System besser repräsentiert sind und ihre Interessen artikulieren können, mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Resonanz der politischen Entscheidungsträger erfahren. Bevölkerungskreise hingegen, die sich politisch nicht beteiligen, verschwinden vom Radarschirm politischer Repräsentanten.⁶ Es kommt zu wachsenden Macht- sowie Einflussasymmetrien mit – auf lange Sicht – fatalen Folgen für die demokratischen Institutionen und führt zu möglichen Spill-over-Effekten. (Bei politisch marginalisierten könnte auch das Interesse an Partizipation in der Zivilgesellschaft und der Ökonomie verschwinden. Ein Effekt wäre, dass sozioökonomische Ungleichheiten ansteigen.)

Soziale Ungleichheit wird somit zu einem Problem für die Legitimität demokratischen Regierens. Die Zurückführung der sozialen Selektion oder anders gewendet, die Produktion von Inklusion ist daher für den vhw in dem von ihm wahrgenommenen Handlungsfeld Stadtentwicklung der Schlüssel für ein Mehr an Legitimität kommunalpolitischen Handelns. Für den Verband ist es ein Ausweis demokratischer Qualität, dass alle relevanten und legitimen Interessen der Stadtgesellschaft im stadtentwicklungspolitischen Diskurs gleichgewichtig repräsentiert sind. Die Produktion von Legitimität ist für den vhw zuallererst die Produktion von Inklusion.

Spätestens vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum der vhw einen politisch innovativen und instrumentell neuartig fundierten Zugang zu den Erfordernissen einer zukunftsfähigen und gesellschaftspolitisch legitimationsfähigen Stadtentwicklung mit

5 Brigitte Geisel (2012): Politische (Un)gleichheit und die Versprechen der Demokratie, APuZ 2012, Heft 38, S. 32 ff. (hier: S. 34/35)

6 Siehe Geisel, a. a. O., m. w. N.

dem Bürger gewählt hat, der derzeit im Rahmen eines Netzes von etwa 15 Städten seinen Praxistest durchläuft und anwendungstauglich gemacht werden soll. In vier Punkten wird der Unterschied des vhw-Ansatzes zu den vielen Verfahren zur Gestaltung von Partizipation besonders deutlich:

1. Partizipation und Inklusion sind, wie schon angesprochen, untrennbare Bedingungen zur Erreichung der politischen Zielsetzung.
2. Ergebnis und Rezeption des Verfahrens hängen – neben dem Inklusionserfolg – von der Qualität seiner Gestaltung im Sinne der Deliberation ab.
3. Inklusion bedeutet, dass möglichst alle Gruppen der Stadtgesellschaft an den Verfahren teilhaben. Vor allem soll die gesamte Breite der Interessen und Anliegen der Bürger Berücksichtigung in den Verfahren finden. Um die Stadtgesellschaft in ihrer Breite zu erfassen, bedient sich das Projekt des bewährten Modells der sozialen Milieus.
4. Das Inklusionsziel erfordert, die Bürger in ihrer realen Lebenslage zu erreichen und dort einen Zugang zu ihnen zu finden. Dies bedeutet, dass die soziale Situation, Bildungsnähe oder -ferne ebenso ins Blickfeld rücken wie lebensweltliche oder mentale Dispositionen. Auch die Ursachen und die Beeinflussbarkeit von politisch-gesellschaftlicher Distanz oder sonstigen Faktoren politischer Abwendung oder Indifferenz werden durchleuchtet.

Vor allem im Hinblick auf die beiden letztgenannten Punkte greifen die vielen bekannten Verfahrensmodelle meist erheblich zu kurz. Dass sich die Erfordernisse der Kommunikation keineswegs auf den Austausch der beteiligten Akteure unmittelbar vor und innerhalb der Verfahren reduzieren lassen, sondern eine Grundvoraussetzung insbesondere für das Erreichen beteiligungsferner Gruppen darstellen, bleibt selbst in breit

angelegten Handbüchern zur Bürgerbeteiligung unerwähnt.⁷ Und das, obwohl bereits 2005 ebenso zutreffend wie weitgehend folgenlos festgestellt wurde, dass „niemand erwarten (könne), dass Bürger/innen sich ohne vorherige Information und Ansprache am Bürgerhaushalt beteiligen“⁸.

Erfolgsversprechende Ansprache – und nachfolgende Information – kann es jedoch nur geben, wenn sich Kommunen und die anderen Träger von Teilnahmeverfahren auch kommunikativ auf den Bürger in seiner Vielfalt einlassen, ihn in seiner realen Lage erreichen und ihm damit oft überhaupt erst eine Chance geben, in partizipativen Verfahren mitzuwirken. Genau hier schließt das vorliegende Handbuch eine zentrale Lücke, die bislang weder von den unterschiedlichen Verfahrensmodellen noch von der nahezu unüberschaubaren Literatur zu verschiedensten Aspekten der Kommunikation auch nur ansatzweise ausgefüllt worden ist. Weder übergreifende, marketingorientierte Handbücher noch Werke zur „politischen Kommunikation“ gehen der Frage nach, wie die verbalen und nonverbalen Barrieren zu den oft exkludierten oder freiwillig abseits stehenden Teilen der Gesellschaft überwunden werden können. Nur für einzelne Teilgruppen – insbesondere Bürger mit Migrationshintergrund – oder Kommunikationswege, wie die Online-Kommunikation, liegen entsprechende Betrachtungen vor.⁹

Das vorliegende Handbuch ist ein zentrales Bindeglied für die Verbindung von Inklusion und Beteiligung über das Instrument der Milieuforschung. Erst wenn es gelingt, Prekä-

7 Patrizia Nanz/Miriam Fritsche (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn: Bzpb

8 Bürgerhaushalt in Großstädten. Arbeitsmaterialien für die Umsetzung. Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse des Workshops „Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgern/innen“, Bonn: Bzpb 2005

9 2003 veröffentlichte Vandenhoeck & Rupprecht das „Handbuch interkulturelle Kommunikation“, 2007 folgte J.B. Metzler mit dem „Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz“. 2010 legte der VS Verlag das „Handbuch Online-Kommunikation“ vor; seit 2012 ist von „digitalen Citoyens“ die Rede.

re, Hedonisten, junge Kreative oder auch resignierte Traditionelle Milieus in ihrer Alltagswelt und mit ihren Alltagsorgen verständlich und nachvollziehbar anzusprechen, besteht auch die Chance, dass sie sich in lokale Verfahren einbringen. Hier beginnt dann die Stärkung der sozialen Kohäsion vor Ort: Man hört voneinander, lernt voneinander – man kommuniziert miteinander.

Das Handbuch beruht auf den vielen Erkenntnissen, die der vhw in den letzten Jahren im Rahmen der Milieuforschung durch Befragungen, qualitative Studien oder Hintergrundwissen gewonnen hat. Als zentraler Baustein zur Verbesserung der Inklusion, aber auch für die Verfahrensdurchführung wird es ständig fortgeschrieben und durch neue Erfahrungen ergänzt und bereichert. Erste vorläufige Ergebnisse von Verfahren, die im Rahmen des Städtensetzes des vhw durchgeführt worden sind, haben das Potenzial lebensnaher Kommunikationsformen für die Verbreiterung der Beteiligungsbasis eindeutig dokumentiert.¹⁰

Für all jene, für die Stadtentwicklung mit dem Bürger, das Wiedergewinnen von Vertrauen und letztlich die breite Koproduktion von Gemeinwohl unerlässliche Kernziele der lokalpolitisch-gesellschaftlichen Entwicklung sind, wird das Handbuch ein hilfreicher Begleiter sein.



Peter Rohland, Vorstand
vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

¹⁰ Vgl. Modul „Fallbeispiele“, vor allem Fallbeispiel 2 und Fallbeispiel 4