Beteiligung braucht Spielräume und die »Zivilisierung der Differenzen«

Dimensionen einer lokalen Demokratie

Konrad Hummel

Demokratie vor Ort, das sind zum kleineren Teil die Mitbestimmungsverfahren und zum größeren Teil die tatsächlichen Gestaltungsfelder und Organisationsformeln des lokalen Alltags. Die Kommune ist der Tatort demokratischer Entwicklung schlechthin. Dort muss der Alltag geregelt, Interessen ausgeglichen und Vielfalt organisiert werden. Dort – so haben wir es historisch gelernt – entstanden die europäisch-demokratischen Grundlagen einschließlich der Rede- und Meinungsfreiheit. Auf solchen Plätzen wird heute noch demonstriert oder wie in Istanbul, Kiew oder Peking Macht gezeigt.

Nichtsdestotrotz erfahren und lernen wir Demokratie tatsächlich aber national und medial. Die am breitesten gestreuten Grundlagen sind nationale Fernsehnachrichten, die Parteipräferenzen und die bekanntesten Politiker/innen sind nationale und die Wahlbeteiligung ist national doppelt so hoch als lokal. Was auf nationaler Ebene durch Parlament und Rechtsstaat ausbalanciert wird, ist auf lokaler Ebene »Kompromiss Selbstverwaltung« und die Suche nach dem Gemeinwohl. »Die Gemeinde fördert in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner. Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung ist Recht und Pflicht des Bürgers.« (1)

Die folgende zentrale These ist und soll mit vielen Argumentationsbeispielen gestützt werden:

> Eine lebendige lokale Demokratie ist das Ergebnis eines gelingenden Zusammen- und auch spannungsreichen Wechselspiels aus kommunaler Spitze (Führung/Leadership), Verwaltung, Räten, medialen Vermittlungsmöglichkeiten und politischen Entscheidungsspielräumen im Staatsgefüge. Wo dieses funktioniert, kann Vertrauen auf Zeit zumindest wechselseitig entstehen und ein »Rollenspiel« angestoßen werden, das jedem beteiligten Akteur alternative Handlungsmöglichkeiten eröffnet. So kann der Gemeinderat Vertrauen schenken oder entziehen, kann sich politische Spielräume aneignen oder kann sie vermeiden. Er kann sich auf eine eigene (partei-) politische Position zurückziehen oder ein eigenes individuelles Profil entwickeln. Diese Möglichkeiten machen lokale Demokratie aus. In ihr wird niemand »an seinen Platz« gestellt. Das Räderwerk der Demokratie vervollständigt sich erst, mithilfe von Brückenbauern und indem es »Rollenspiele« und die Transparenz von Interessen ermöglicht. Letztlich ist Demokratie und Stadtentwicklung heute mehr das Management von Interessenausgleich als die Teilhabe an einer zentralen Macht – die es so nicht (mehr) gibt – und die man dann eben dem kooperativen oder ermöglichenden Staat nennt. (2)

Nachfolgend wird an vielen Beispielen gezeigt, an welchen Stellen Kommunen eher kleinere als größere Spielräume haben. Sei es bei Gesetzen, Fördermaßnahmen oder auf den Waren- und Kapitalmärkten, wo der Appell für mehr Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung exakt zu dem Zeitpunkt kommt, an dem Kommunen den Druck auf ihre Verwaltungen drastisch verstärken, ohnmächtig auf die alte (Print-) und neue digitale Mediensituation reagieren und sinkende Wahlbeteiligungen haben. Statt neuer Appelle müssen diese Spielräume aufgedeckt, vergrößert und zugänglich gemacht werden.

So hat beispielsweise Rheine (NRW) parteiübergreifend alle neuen Gemeinderäte in einem World Café mit ihrer Verwaltung zusammengebracht, quasi als Neubürger/innen und Kund/innen betrachtet, und mit ihren eigenen Wertvorstellungen konfrontiert: Warum geht man in den Gemeinderat? Wen vertritt man? Warum kann es sein, dass man am Ende zwischen allen Stühlen sitzt?

Wie können Strategien entstehen nicht (nur) im Fraktionszimmer oder im Rat oder bei der Bürgerinitiative, sondern zwischen den »Ressourcenträger/innen«, also zuständigen Behörden, Gesetzgebern, Unternehmen und thematischen Partnern in den Fraktionen? Wie kann lokale Demokratie ein Projekt sein, dessen Ziel nicht nur der Interessenausgleich sondern die Verbesserung der Lösung ist? Es geht dabei auch um Effizienz: Die bessere Lösung im Sinne von möglichst vielen Menschen auf der Grundlage einer möglichst rechtsstaatlichen, breiten Wertebasis.

Appelle, Aufzählung von Instrumentenkoffern (Steuer- und Versicherungsaspekte), Forderungen nach zusätzlicher Infrastrukturhilfe (z. B. Freiwilligenbüros) Best-practice-Beispiele und Leitgedanken gehören zum Repertoire lokaler Demokratie. Die volle Breite der Selbstverwaltung, des Vereinswesens, des Ehrenamtes, der Bürgerinitiativen, Stifter/innen, Mäzenen, der Stadträt/innen und ihrer Parteien gehören ebenso dazu.

Kommunale Vereinsförderung berührt unmittelbar Bürgerengagement, ebenso die Pflege und Vergabe von Sportplätzen, die freiwillige Feuerwehr, die Unterstützung von Jubilarehrungen. Dort überall sind Menschen aktiv in der lokalen Demokratie. In der Summe ihrer Aktivitäten stabilisieren sie die lokale Demokratie – wenn auch aus verschiedenen Motiven.

Der »ehrenamtliche« Stadtrat selbst kann sich trotz Sitzungsentgelt als Engagierter verstehen. Er wird in jedem Fall eher gewählt, wenn er über zahlreiche Engagements verfügt. Auf der kommunalen Ebene reichen Gremien wie ein Ausländerbeirat über die nationalen Möglichkeiten eines (begrenzten) Ausländerwahlrechtes hinaus. In bestimmten lokalen Ausschussformen wie dem Jugendhilfeausschuss sind mehr Akteure (z. B. Verbandsvertreter/innen) stimmberechtigte Mitwirkende als durch die Kommunalwahlen entsandt werden können.

Es verschlechtern sich die Rahmenbedingungen lokaler Demokratie. Heute haben auf der staatlichen Seite Kommunen ständig nationale Gesetze, Leistungstransfer oder Landesvorschriften zu vollziehen. Werden Probleme komplex, wie bei der Hartz IV-Arbeitsmarktreform, der Pflegeversicherung etc., werden viele Ausführungen den Kommunen »überlassen«. Zu den neuen Schwerpunkten gehören auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Ausbau der Kindereinrichtungen. Was aber tut eine Kommune, wenn von der Landesebene nur klassische Kinderversorgungseinrichtungen gefördert werden bzw. Geld weitergegeben wird für Regelein-

richtungen von Montag bis Freitag? Was tut eine Kommune, wenn sie nur unzureichend über eine Wohnungsbaugesellschaft verfügen kann, um alternativen, gemeinschaftsfördernden intergenerativen Wohnbau mitten in die Stadt zu bekommen? Hier fehlen Handlungsräume für Teilhabe.

Demokratische Elemente der Selbstverwaltung und unmittelbare Bürgermitwirkungen sind im Staatsgeschäft zurückgedrängt. Die staatliche Politik versteckt sich hinter Wettbewerbs- und Marktnormen und im Zweifel immer hinter »Rechnungshöfen«. Viele Maßnahmen im lokalen Kontext können nicht verwirklicht werden, weil sie z. B. bundesweit wettbewerbsrechtlich ausgeschrieben werden müssen. Viele kompetente (und nebenher engagierte) Handwerksmeister/innen mussten z. B. deshalb umsatteln oder entlassen werden, weil andere Firmen als »Billigexperten« auf diese prekären Ausbildungsmarktmaßnahmen drängten.

Staatliche Politik versteckt sich auch in der Gewährleistungsformel des Jugendschutzes. Wenn z. B. im Jugendhilfegesetz (KJHG) die Kindswohlarbeit immer stärker professionalisiert wird, schmälert es den Spielraum jedes örtlichen Jugendamtes mit Freiwilligen, Nachbarn o. ä. zu arbeiten. Ähnlich ist dies bei der Schuldnerberatung.

Ehrenamt: »Soweit so gut«, wenn es den professionellen Zuweisungsrahmen an Verbände nicht verändert. Umgekehrt würde ein Schuh daraus: Wer mit freiwilliger Kompetenz den Entschuldungsprozess (ein gesellschaftliches Gesamtpaket) optimiert, verdient den besten Zuschuss.

Öffnung bedeutet die Einbeziehung aller Beteiligten und nicht deren Ausschluss zur Versachlichung der Dienstleistung. Wenn Demokratie auch Erlebbarkeit gesellschaftlicher Klärungsvorgänge bedeutet, läuft die aktuelle Entwicklung dem auf den ersten Blick entgegen. Gleichzeitig sind die organisierten Interessen auf örtlicher Ebene sehr gegenwartsbezogen und selten langfristig nachhaltig, wie es vielleicht der sprichwörtliche Geschichts- oder Brauchtumsverein ist. Warum soll sich der jetzige Mieterverein auch noch Gedanken über künftige Mietformen, Mietgenerationen machen, die erst noch geboren werden, Nachbarschaft gestalten, etc.? Warum soll von einem Stadtjugendring erwartet werden, dass er alle jungen Menschen in der Stadt im Blick hat, wenn seine Mitgliederorganisationen aber (abnehmend) nur ca. 30 bis 40 Prozent der Jugendlichen vertreten? Auch hier geht es um demokratische Teilhaberäume. Wer vertritt denn die anderen 60 Prozent? Kennen wir sie? Wer ist dafür verantwortlich? So wird in der Kommune immer wieder deutlich, dass Beiräte und Verbände eine Stimme der Bürgerschaft sind – derer aber gibt es mehrere, die gar nicht organisiert sind und gehört werden.

Im Zuge der verstärkten Stadtplanungsbeteiligung bis hin zu Agenda 21 und Bürgerbegehrensprozessen ist diese Zivilgesellschaft »politisiert«, d. h., an parlamentarische Entscheidungsregeln angedockt worden – mit Folgen. Demokratie wird verstanden als formale Mitwirkung: Das Stimmkreuz machen, Forderungen formulieren, für Ideen werben. Die Entfremdung zwischen Lebensweise und staatlicher Demokratie hat zugenommen während die privaten Lebensweisen immer demokratischer geregelt werden. Die Entwicklung vieler weitgehender Bürgerbegehrensregelungen zeigt zusätzlich, dass Kleingruppen gestärkt werden, ihre Interessen in den Vordergrund zu rücken.

Für die kommunalen Spitzenvertreter/innen ist diese schleichende Entwicklung einer der Gründe, nicht für mehr direkte Demokratie und Engagement fördernde Politik einzutreten. Während der einzelne Stadtrat in vielerlei Hinsicht »in der Pflicht« ist, seine Suppe mit auszulöffeln, ist dies bei diesen Begehrensformen selten und allein schon deshalb zivilgesellschaftlich kontraproduktiv. Es stärkt nicht individuelle Verantwortung. Bürgerbeteiligung hat auf kommunaler Ebene eine »Sollbruchstelle« zur gewählten demokratischen Bürgervertretung, die früher oder später immer aufbricht. Wenige Demokratieformen sind so an eigene Verantwortung und Engagement geknüpft wie der gewählte Rat.

Wenn Engagement und Demokratie in einem Bereich gemeinsam vorankommen, kann es weitere Bereiche mitziehen. Selten ist ein Potenzial – etwa das Zeitbudget der Menschen – so festgelegt, dass sich nichts bewegen ließe. Hat sich Enttäuschung eingeschlichen oder zermürbende Konkurrenz, ist allerdings jede Aktion »zu zeitaufwendig«. Es hängt also stark am demokratischen »Klima«, der Glaubwürdigkeit der Teilhabe, ob Menschen mitmachen. (2)

Auch in den berühmten Wohnsilos, Schlafstädten und Brennpunktstadtteilen ist ein genauer Blick notwendig. Oft fehlt es dort nicht an demokratischem Engagement, aber am Spannungsbogen für nachhaltiges Mitwirken, am Mut zur eigenen zivilcouragierten Position. Es mag falsche Solidaritäten geben aber auch Mitläuferschaft in Vereinen und Hand- und Bringdienst auf Gegenseitigkeitsniveau. Hier ist der Widerspruch greifbar zwischen affirmativer Selbsthilfe und emanzipativem Engagement, zwischen Selbstmitleid und aufrechtem eigenen Gang, zwischen Schweigen und Zivilcourage. Andere Milieus und Schwächen, wie die des demokratischen, wortgewandten Mittelstandes, brauchen andere Zugänge als die klassische Bürgerform und Versammlungen.

Etablierte, traditionell-bürgerliche und Arbeitermilieus bis hinein in die materialistischen (Armuts-)Milieus glauben weniger an die Gestaltungsräume, an den öffentlichen Raum und dessen Vielfalt. Sie sind in Vereinen, Kirchen, Verbänden und vielleicht noch bei Kindern und Alten dabei, achten auf homogene Beziehungsgruppen, Pflichtbewusste »engagierte Traditionalisten« fühlen sich überfordert mit dem, was Bürgerengagement heraushebt, nämlich dem Handeln im und in Bezug auf den öffentlichen Raum – bzw. sie gehen andere hierarchische und repräsentative Wege. Zur sozialen Spaltung der lokalen Demokratie gehört, dass »Bewohner bildungsferner Quartiere« nur zu 50 Prozent (Bundestag) oder 30 Prozent (Europawahl) zur Wahl gehen, während in den bildungsstarken Stadtteilen zu 80 bzw. 60 Prozent teilnehmen. (3)

Dieser Teufelskreis verstärkt sich mit fatalen Folgen. Je weniger die Betroffenen vertreten sind – und je weniger sie sich interessieren –, umso deutlichere Folgen wird es haben, dass für ihre Interessen niemand abstimmt.

Anders die starke Gruppe der »Sechzigjährigen« und Bildungsintensiven. Sie bringen sich über die Wahlbeteiligung hinaus in Initiativen ein. Eine Art »neue Nachbarschaft« ist bunt und verbirgt sich für viele – alternativ zu Vereinen und Kircheninstitutionen – hinter »Bürgerinitiative, Stadt-/Stadtteilinitiative und Bürgerbüro«. Diese Gruppen machen nur ca. 5 Prozent des Engagements aus, könnten aber in modernen Milieus deutlich wachsen.

Vieles der »alten« Stadt mit ihren Status- und Klassengrenzen lebte aus und in dem Spannungsverhältnis von »oben« und »unten« – zwischen traditionellem Arbeitermilieu in den citynahen Wohnrandgebieten und den

Etablierten und Intellektuellen in Eigenheimen und Innenstadt. Vieles wird hier in Gewerkschaftsengagement einerseits und Kirchen und Initiativen andererseits gebunden und auch festgeschrieben – mit- und gegeneinander. Vieles in der »neuen« Stadt mit ihren fließenden Milieugruppengrenzen, wird leben aus dem Spannungsverhältnis zwischen den »working poor«, die zwischen Hartz IV, einfachen Jobs und Renten oder russlanddeutscher Zuwanderungsratlosigkeit Perspektiven suchen, und der neuen technischen Intelligenz, die mobil ihren Arbeits- und Familienort bestimmt und Kompetenz teuer zu verkaufen weiß.

Wie wird ihre lokale Demokratie aussehen?

Die neuen Mittelschichten werden viel für ihre und andere Kinder im Stadtteil tun. Sie erwarten flexible effiziente Dienstleistungen und halten viel Differenzen aus: tolerant und ungeduldig. Große Institutionen müssen mit ihrem Misstrauen rechnen. Lässt eine Kommune sich auf neue Projekte wie Mehrgenerationentreffpunkte ein, wird sie die neuen Milieus erreichen können, aber auf Misstrauen bei den Versorgungsinstitutionen der alten Milieus treffen. Unterlässt eine Kommune den Versuch, werden sich die Vertreter/innen neuer Milieus still und nachhaltig (wie Konsumenten auf dem Markt) anderen Projekten, Themen oder gar Standorten zuwenden. Aber auch im traditionellen Vereinsbereich gibt es nicht mehr ein eindimensionales Verständnis des fürsorglich, hoheitlichem Staates und der formalen Demokratie. Viele Stadtentwicklungsprojekte im Förderprogramm »Soziale Stadt« haben abstrakt und normativ Bürgerbeteiligung eingeklagt aber von milieu- und modernitätsspezifischen Analysen abgesehen.

Die Kulturleistung unserer modernen Städte ist aber nicht die fachliche Höchstleistung, sondern die »Zivilisierung der vielen Differenzen«. (5) Europäische Städte sind Knotenpunkte geworden für Menschen aller Zuwanderungskulturen, mit doppelt so hohen Ausländeranteilen als das umgebende flache Land. In ihnen wachsen fast nur Dienstleistungen, arm und reich begegnen sich nicht beim Kampf um die industrielle Wertschöpfung, sondern beim Kampf um abgesonderte Wohngebiete und Lebensstilkulturen. Die Entwicklungen betreffen nicht nur die Menschen der Stadtgesellschaft und ihre spezifischen Engagementformen (z. B. Migrantenvereine), sondern auch veränderte ökonomische Vorgehensweisen der Kommunalverwaltungen in Zeiten der Globalisierung.

Die Dienstleistungsaufträge der Stadt gehen nicht mehr vorrangig an Betriebe in der Stadt, sondern per Wettbewerbsvorschriften an beliebig billige Auftragnehmer/innen im ganzen Land – und umgekehrt operieren kleinste Betriebe der Stadt weltweit und benötigen dafür Verkehrsinfrastruktur – nicht aber den Stadtrat. Das wird z. B. das Engagement von Betrieben ändern: Die Mitarbeiter/innen engagieren sich irgendwo in der Welt oder zum Thema Menschenrechte, aber seltener in der lokalen Demokratie.

Diese beliebig fortzusetzende Liste zeigt, dass sich die Merkmale europäisch-urbaner Kultur im Laufe der letzten 30 Jahre auf den Kopf gestellt haben. Hat die Stadt noch in der frühen Industrialisierung aus der bunten Vielfalt des Landvolkes einheitliche Arbeitnehmer gemacht, ein der Stadt verpflichtetes Unternehmertum, ein ähnliches Dienstleistungsversorgungsniveau, so ist die Stadt heute der Inbegriff der Vielfalt, des Individualis-

mus. Entsprechend ist das demokratische Engagement in Zukunft kein Ausdruck der Pflicht oder Zugehörigkeit mehr, sondern individueller und lebensstilbezogener Interessen, Bündnisse und Anlässe.

Aktuelle Demokratiestudien bestätigen, dass eine neue Generation heranwächst, die mit der Demokratie als solcher sehr zufrieden ist, in ihr und mit ihren Institutionen aufgewachsen ist, Rechtsstaat und Wahlmöglichkeiten vertraut, aber auch sehr misstrauisch gegenüber einzelnen Vorgängen und Politiker/innen sein kann. Aufgrund eigener Kompetenz und ökonomischer Weltbilder rivalisiert sie stark mit dem Handeln öffentlicher Verwaltungen. (6)

Die bisherige Bürgerbeteiligungsdiskussion ist oft eine Stellvertreterdebatte für den prototypischen »einfachen Bürger« gegenüber einer mächtigen Verwaltung. In einer zukünftigen Beteiligungsstruktur wird es um Teilhabe gehen, um Mitgestaltung in eigener Verantwortung für höchst unterschiedliche Bürger/innen mit verschiedenen Perspektiven – und einer eher überforderten Verwaltung. Gemeinsame Trägerverantwortungen entstehen, lokale Mitwirkung von Migranteneltern an Kita und Schule, Migrantenpflegevereinen an der Altersversorgung, Transparenz der innerethnischen Interessengruppen und Milieus. Hearings in eigener Sache, Daten, die Integrationsprobleme in den Vordergrund schieben und nicht formale Zugehörigkeiten politikferner Gruppen.

Die Wirklichkeit ist weiter: Die Stadt fordert Rechte und Pflichten aktiver Bürgerschaft ein, aktive Toleranz und Unterstützung unabhängig von nationalstaatlichen Ethnien. Interkulturelles Management bedeutet für eine Stadt, die Schnittstellen zu den Dienstleistungen vielkulturell und mehrsprachig zu gestalten, die innerethnischen Vereinigungsstrukturen transparent zu machen. Es bedeutet für die Stadt auch, sich zu öffnen, Beteiligung, Wertschätzung, Teilhabe weiterzuentwickeln mit Teilhabechancen, mit Rechten und Pflichten. (7)

Zur Vielfalt der Stadtgesellschaft gehören demografische Fragen und solche von Menschen mit Behinderungen. Ältere Menschen sind eher treue Wahlurnengänger/innen, trennen aber ihr Privatleben deutlicher vom öffentlichen Raum und öffentlichem Leben und seiner Demokratieplattform. Menschen mit Behinderungen werden über Medien und durch umfangreiche Paten- und Helferstrukturen stärker an demokratische Mitwirkungsrechte herangeführt, oftmals über Zwischenstufen wie Heimbeiräte, Pflegeassistenten und Selbsthilfegruppen, ihre Angehörigen pochen auf Gleichstellungsrechte (z. B. Schule). In diesen Zielgruppenbereichen sind emotionale Zugänge wichtig. Teilhabe erschließt sich über Vertrauen, Zuwendung, Aufregung, Stolz, weniger über die Sache, um die es dann bei der Bürgerbeteiligung gehen muss.

Lebendige Demokratie ist Ausfluss einer politischen Kultur, die sich mehr um Rahmenbedingungen herum bildet, als um die Sachanlässe selbst. Auf überregionaler Ebene sind dies u. a. Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung. Auf lokaler Ebene gibt es weniger Beispiele. Das »Bündnis für Augsburg« ist ein solches Beispiel der Jahre 2003 bis 2014 (8): Vertreter der zivilgesellschaftlichen Sektoren Politik/Verwaltung, Wirtschaft und Bürgergesellschaft wurden zu einer Startveranstaltung ins Rathaus eingeladen. Anschließend wurde mit jährlicher Umbildung ein gemischtes Steuerungsgremium geschaffen mit gesetzten Vertreter/innen aus drei Stadtratsfraktionen, von IHK, Sparkassen, Gewerkschaften und gewählten Aktivbürger/innen aus Projekten (zeitweise waren auch Vertreter/innen von Kirchen und Beiräten dabei). Der Oberbürgermeister wurde durch

den Dezernenten ständig vertreten, war aber zuverlässig bei den Hauptversammlungen (z. B. am Freiwilligentag) dabei. Die Inanspruchnahme von alten Erdgeschossräumen direkt im Verwaltungsteil des Rathauses (Bürgertreff) setzte ein sehr wirksames symbolisches Zeichen für den Platz des Engagements. Hiermit war ein Feld direkt zwischen traditioneller Vereinsarbeit/-förderung und Verwaltungspolitik besetzt und ausbaubar. Innerhalb von 10 Jahren haben 1.000 Freiwillige in 30 Projekten mitgemacht, vor allem den Neubürgerempfang (Bürger für Bürger) neustrukturiert. Mit einem umfassenden Beteiligungsansatz (zuerst ein Grünbuch zur Integration in der Stadt mit Befragung aller Verbände; dann ein Weißbuch mit 20 Integrationsthesen unter Berücksichtigung aller abgefragten Positionen) gelang es, die Migration in der Stadt mit den Themen Demografie und Wertewandel zusammen zu thematisieren, ohne alte Reflexe aus ausländerfeindlichen Lagern hervorzurufen. Es gelang, unter Beteiligung örtlicher Expert/innen, zu informieren (Hearings) und das Vertrauen ethnischer Gruppen zu erwerben. In einem Prozess breiter Beteiligung »aus der zweiten Reihe« der Betroffenen (unter dem Titel Stadtteilmütter und unter »Öffnung« des bisher vor allem durch »deutsche« Mitglieder geprägten Kinderschutzbundes) wurden Hunderte von Migrantenmüttern für die Unterstützung zweisprachiger Kindererziehung gewonnen und Kindertagesstätten um Mitwirkung gebeten. Daneben entstanden muttersprachliche Sorgentelefone (russisch/türkisch) auf Freiwilligkeitsbasis. Deutschsprachige und konfessionelle Beratungsstellen wurden um Kooperation gebeten. Solche Prozesse müssen langfristig angelegt sein, um das Vertrauen in die Demokratie in diesen Bevölkerungsgruppen zu stärken.

Demokratische Einstellungen, Verhaltensweisen, Tugenden und Konflikterfahrungen entstehen in Gruppen, Vereinen, bei öffentlichen Anlässen, in Schulen oder Betrieben. Dort, wo das lokale Vereinsleben »aufeinanderprallt«, findet demokratischer Alltag im Guten wie im Schlechten statt. In der Kommune treffen Gruppeninteressen direkt aufeinander (Sport, Umwelt, Kinder etc.), präsentieren sich in unterschiedlichen modernen oder milieugebundenen Formen und vor allem in den Stadtteilen und Quartieren höchst eigensinnig-vielfältig, suchen den Ausgleich miteinander, aber auch Abgrenzung an Einfluss und Kampf um Unterstützung. Dort wird ausgehandelt, um Einfluss gerungen und mobilisiert für eine eigene Sache im gemeinsamen Interesse.

Die Kommune ist, jenseits der Parteien, als Selbstverwaltungsorgan an einem gewissen Interessensausgleich aller Bürger/innen interessiert. Gelegentlich steuert die Kommune gegen alte Strukturen an (alte Stadtteile haben einflussreiche Vereine, neue Stadtteile werden »gepuscht«) oder ringt um rituelle oder paritätische Kompromisse (Träger, Religionsgruppen und Kompromisse zwischen ethnischen Gruppen). Von entscheidender Bedeutung für eine lebendige lokale Demokratie ist, ob der Interessenausgleich als einfache Befriedung oder als Bereicherung durch Spannung und Vielfalt verstanden wird.

Die jetzigen Kommunalverwaltungen haben sich sozialer Vorgänge mit verschiedener Kompetenz bemächtigt, sich zur Dienstleistung, zum Verwaltungsvollzug umgewandelt (Ressorts, Stabstellen, Förderrichtlinien etc.) und juristisch ausgebaut. Im traditionellen Verständnis von Ehrenamt und kommunaler Selbstverwaltung ist es Sache des/der jeweiligen Oberbürgermeister/in mit Anerkennungskultur Empfänge und Würdigungen bis zu Auszeichnungen (Bürgermedaillen) vorzunehmen. Deren satzungsrechtliche Kriterien stabilisieren eine Wahr-

nehmung, bei der es um langjährige Treue und Mitarbeit geht. Eine junge spontane Demokratie wird so weniger angesprochen.

Ein gewichtiger Bereich der Kommune ist die ko-produktive Dienstleistung. (9) Ein Grünflächenamt stellt Fahrzeug und Mitarbeiter/innen, um mit Freiwilligen am Samstag Flächen zu bearbeiten. Ein Sozialamt stellt Mitarbeiter/innen, Räume und Fortbildung, um mit Freiwilligen Schuldnerberatung zu machen. Wie wird dies kalkuliert und systematisch geplant und evaluiert? Fallen solche Aktivrollen unter betriebswirtschaftliche Diktate oder bleiben sie sozialfürsorglich isoliert, ohne Bezug zur lokalen Demokratie? Wo es umfangreiche Stiftertraditionen gibt, stellen sich wieder die gleichen Fragen der Modernisierung. Öffnen sich alte Stiftungen (mit Stiftungszwecken, die nur Katholiken oder nur Mädchen galten) den Erfordernissen einer demokratischen Zeit oder wahren Stiftungshüter/innen Traditionen, die kontraproduktiv sind? Solche Lernprozesse sind länger geworden durch die Aufteilung des »Konzerns Stadt«. Tochterfirmen und Betriebe (z. B. auch Wohnungsbaugesellschaften) orientieren sich am marktwirtschaftlichen Vorbild und nicht an bürgergesellschaftlichen Leitbildern. Dort stehen die Kund/innen, nicht die Bürger/innen souverän im Mittelpunkt. Im politischen Sinne sind die Bürger/innen aber die Teilhabenden. Diese Sichtweise ergänzt die bisherige Stadtplanung des umbauten Raumes. Bürgerschaftliche Stadtentwicklung zielt darauf ab, dass alle Bürger/innen (in, neben und ohne ihre Gruppen) ihre Rolle in der Stadtgesellschaft finden können.

Stadtplanung teilt oft in Bezirke auf. »Historische Traditionalisten« ziehen Grenzen wie zu Kolonialzeiten. Ämter dominieren mit Mess- und Indikationszahlen; Stadtteile, Postleitzahlen und Verkehrslinien beeinflussen Identitäten; Zeitungen mühen sich um Stadtteilausgaben und schalten Informationswege quasi wie Lichtleitungen an und aus. Deshalb kann es Sinn machen, Zuständigkeitsräume ressortübergreifend neu zu ordnen, um alle einzubeziehen. Von zentraler Bedeutung für die »Quellenergie« von Bürgerengagement in der Kommune kann sein, diese Stadträume transparent zu ordnen. Beispielsweise können Ämterzuständigkeiten von der alphabetischen Karteiführung zur territorialen übergehen. Es können Ämterteile vor Ort kooperieren, Zuschüsse oder Zuständigkeiten territorial gebündelt werden. Die Neigung von Trägern z. B. ihre Schulsozialarbeiter/innen trägerspezifisch zusammenzuführen, kann gewandelt werden, indem man sie sozialräumlich in die Kooperation schickt. Menschen denken und leben sehr viel lebensweltlicher und vernetzter als es eine organisierte Verwaltung sein kann.

Je weniger dies berücksichtigt wird, umso weniger hat der Bürger und die Bürgerin Lust an demokratischen Prozessen mitzuwirken.

»Rechte und Pflichten«, Verhaltensmaximen der Bürger/innen anzuschauen ist weder ein Rückfall in die soziale Kontrolle des Dorfes oder die kostenlose Mithilfe an Staatsprogrammen, noch die Verpolitisierung aller Alltagsvorgänge. Es ist die Abwägung der Rollen, die wir im öffentlichen Raum und für unsere Identität spielen, oder ambivalent auch zwischen den Lebensstilen, Lebensweisen, interkulturellen und religiösen Normen. (10) Es macht Stadtentwicklungsplanung zu einem dauernden Prozess der Reflexion und des Diskurses. Entsprechend muss dieser Prozess organisiert werden. Es ist die Formel, dass Demokratieentwicklung und Stadtentwicklung,

Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung von der Formulierung bis zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen zu beteiligen haben. Ohne engagierte Bürger/innen gibt es keine integrationsfähige Kommune.

Differenzerfahrungen werden zu Reibungs- und Entzündungspunkten bei jenen Bürger/innen führen, die nicht von vornherein altruistisches, fürsorgliches Engagement vor sich hertragen. Stadtentwicklung wird sich noch weiter weg von der Bauerschließung und Wohnbebauung bewegen hin zu einer stadtgesellschaftlichen Entwicklungsarbeit. Bürgerengagement ist in der Stadtentwicklung weniger ein Mittel zum Zweck der Baurealisierung, sondern ist selbst ein Stück des Zieles, dem Stadtentwicklung zu dienen hat, nämlich Menschen Raum zu bieten, in dem sie sich engagieren wollen, und Chancen und Anlässe dafür zu schaffen. Die klassische Stadtplanung tut sich schwer, Bürgerengagement anders darzustellen, einzusetzen und wahrzunehmen als in Broschüren (mit Methoden wie den Bürgerzirkeln), Marketingveranstaltungen (mit Slogans wie die beste Bürgerstadt schlechthin) oder empirischen Zählungen (wer die meisten Vereine hat). Stadtplanung muss ein breiteres Bild von Engagement in der Stadt abbilden und in Art, Tempo, Baugenehmigung etc. demokratische Kulturen voranbringen, vorrangig natürlich für den Umgang mit öffentlichen Räumen.

Die Entfaltung der Vielfalt in den Städten, die Stärkung individueller (Kleingruppen-)Interessen und deren Wortgewalt und Zugehörigkeit zu den politischen Meinungseliten führt angesichts der veränderten Medienlandschaft zu neuen politischen Schauplätzen. Presse und Internet (Facebook etc.) haben eine neue Arena eröffnet, die zu neuen Dialogen und Reaktionsmustern führt. Der Konflikt steht im Vordergrund, Zuspitzung, Dramatisierung, Personalisierung sind Bestandteil des ökonomischen Interesses der Medien zu überleben. Schnelle, emotionale, nicht überprüfte Kommentare im Sekundentakt bestimmen die Internetkommentare. Diese werden aufgegriffen und sind von Stadtverwaltungen zu kommentieren. In diesem Verfahren bleibt keine Zeit für Bürgerbeteiligung der emanzipativen Art. Selbstverständlich braucht die Zivilgesellschaft einen starken und selbstkritischen Staat, eine effiziente, nachhaltige Wirtschaft, also auch eine starke Stadt. Deshalb ist der lokalen Demokratie wenig gedient, wenn Gemeinderäte oder Bürgermeister/innen auf populistische Zurufe reagieren und »Volkes Maul« für ihre Wählerstimmen halten. Zur lokalen Demokratie gehört eine klare Haltung, Linie, Beschlussfassung, Angebote der Beteiligung, aber auch klare Spielregeln, Demokratie nicht vordergründig umzuinterpretieren. Es geht um Vertrauen, dass die lokale Demokratie so gerecht als möglich und so friedlich als möglich funktioniert, dass Ratsentscheidungen verlässlich sind und mutig, dass Vielfalt und Teilhabe Spielregeln brauchen, die der Rat entscheiden und verändern kann.

Da kann es sein, dass fürsorglich engagierte Bürger/innen Schwierigkeiten mit denen haben, die sich selbst ganz anders sehen oder vertreten. Die Welt wirklich aktiver Bürger/innen ist sehr viel »polyzentristischer« als nur zwischen passiven und aktiven Bürger/innen und der Verwaltung. Im Energie- und Schulbereich sind sehr viele Konflikte aufgebrochen, in der die städtische Seite eher schlichtend und nicht parteiführend eingreifen muss.

Die Art, wie Konflikte dann miteinander ausgetragen werden, ist von erheblicher Tragweite und entscheidet darüber, ob eine nachhaltige Kultur entsteht, die der Demokratie dient.

Auf der lokalen Ebene ist die Praxis der Demokratie sehr viel mehr verknüpft mit den realen Spielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten des Alltags und der Daseinsvorsorge als auf nationaler Ebene, und viele Themen erfordern direkte Kooperation und Auseinandersetzung auf mehr Ebenen als es die formale Beteiligungsdebatte vorsieht.

Literatur

(1) Baden-Württembergische Gemeindeordnung: Art. 1.

(2) Hamedinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat, Jens/Breitfuss, Andrea (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden.

(3) Deutsche Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der Deutschen Stadtentwicklung Arbeitspapier, Berlin/Köln.

(4) Gagie, Jeremy (2014): Europawahl 2014, Einwurf, Gütersloh und Hallenberg; Bernd (2014) in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung.

(5) Walzer, Michael (1998): Über Toleranz, Berlin.

(6) Deth Jan van (2013): Demokratiestudie, Mannheim.

(7) Kaeser, Eduard (2013): Multikulturalismus revisited, Basel; Dangschat, Jens (2014) in: Forum Wohnen- und Stadtentwicklung; Beck, Ulrich (2008): Die Neuvermessung der Ungleichheit, Frankfurt.

(8) Siehe: www.buendnis.augsburg.de.

(9) Evers, Adalbert (2014) in: BBE Newsletter.

(10) Keupp, Heiner et al. (2004). In: Beck: Entgrenzung, Frankfurt.

Autor

Konrad Hummel ist Diplompädagoge (Erwachsenenbildung) und promovierter Sozialwissenschaftler. Er ist Mitglied im nationalen Beirat des Bundesnetzwerkes Bürgerengagement und seit 2011 Beauftragter der Oberbürgermeisters für die Konversion in Mannheim und seit 2012 Geschäftsführer der Mannheimer Wohn- und Stadtentwicklungsgesellschaft MWSP.

Kontakt
Dr. Konrad Hummel
Geschäftsstelle Konversion
D7, 27
68159 Mannheim
E-Mail: Konrad.Hummel@mannheim.de
Internet: www.mannheim.de/konversion

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de