

Wieso ist Partizipation notwendig für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen?

Die Überschrift meines Beitrags enthält eine These, für die ich um einige Begründungen gebeten wurde. Zuvor möchte ich jedoch betonen, dass die demokratische Zukunftsfähigkeit der Kommunen heute stärker denn je in Frage steht. Wir reden zwar schon seit 40 Jahren von kommunalen Finanzkrisen (Rettet unsere Städte jetzt! – 1972) und die Regelungsdichte durch die Gesetzgeber in Bund und Land hat auch nicht abgenommen. Zudem hat die Orientierung der kommunalen Verwaltungsreformen am Leitbild des New Public Management demokratische Gestaltungsansprüche nicht gerade beflügelt. Angesichts massiver Privatisierungen und finanzieller Folgelasten von PPP (Public Private Partnership) und CBL (Cross Border Leasing) haben Kollegen schon vor einigen Jahren vom „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ gesprochen (Zühlke/Wohlfahrt 2005). All dies hat vielerorts zu einer paradoxen Situation geführt. Kommunen bieten generell weit mehr verfasste und projektbezogene Beteiligungsmöglichkeiten als alle anderen politischen Ebenen. Gleichzeitig sind sie so ressourcenschwach, unter Kuratel und in diverse Politikverflechtungsfallen eingebunden, dass diese Angebote zu einer „Treppe ins nichts“ zu werden drohen. Dies lässt sich am Beispiel S 21 im Detail studieren. Vor der Klammer muss es also darum gehen, die Kommunen in ihren Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten so zu stärken, dass sie Beteiligungswilligen mehr anbieten können als die Entscheidung, wo zuerst gekürzt werden soll. Als nachrangige „unechte“ dritte Ebene wird sie auf die Dauer keine demokratische Zukunft haben.

Dennoch gibt es mehr an guten Gründen für verstärkte kommunale Partizipationsprozesse als wir brauchen, um Schwung für die nächsten Schritte in diese Richtung zu bekommen. Ich fasse sie in 15 Thesen zusammen:

1. Demokratie lässt sich vor allem lokal verwirklichen! Politische Gleichheit, gemeinsame Debatten, Beteiligung an der Entscheidungsfindung und die öffentliche Kontrolle ihrer Umsetzung sind kommunal ungleich leichter umzusetzen als auf den anderen politischen Ebenen. Bürgerdemokratie ist eine zentrale lokale Aufgabe. Es geht vor allem um direkte und deliberative Erweiterungen und Verstärkungen repräsentativer Formen. Es gilt das Motto demokratischer Beteiligung: Nichts für uns, ohne uns!
2. Die Leistungsdefizite und der Legitimationsschwund repräsentativer Demokratien verlangen kommunale Antworten. Heute gehen mehr als 60 % der Bevölkerung davon aus, dass die gewählten Regierungen die

anstehenden großen Probleme nicht lösen werden. Mehrheiten zweifeln an der Gemeinwohlorientierung politischer Repräsentanten, an ihrer Bereitschaft, sich auf die Nöte der kleinen Leute einzulassen. Die Wahlbeteiligung geht auf längere Sicht zurück, gerade die Volksparteien leiden unter Mitgliederschwund.

Gleichzeitig ist das politische Interesse und die Partizipationsbereitschaft angestiegen. Mehr als 80 Prozent der Bevölkerung fordern heute mehr direkte politische Beteiligung (tns Emnid März 2011) - im Juni letzten Jahres war es bereits die Hälfte der Bevölkerung. Wie eine neue Parlamentarierstudie gezeigt hat, trauen sich weniger als 20 % der befragten politischen Repräsentanten großen persönlichen Einfluss auf die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen zu (Klewes et al. 2011: 11). Selbst ohnmächtig ist ihre Erwartungen an die Veränderungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger dagegen enorm – 72,8 % erwarten dies z.B. für den Umwelt- und Klimaschutz (Klewes et al. 2011: 13). Was fehlt, sind institutionelle Wege der Einflussnahme der Bürgerschaft. Erst sie könnten die Parlamente stärken. Wo sie versperert sind, bleiben den Bürgerinnen und Bürgern – außer dem Rückzug ins Private - nur das Engagement in Bürgerinitiativen oder in den Protestmobilisierungen sozialer Bewegungen. Wir bewegen uns in einer vorrevolutionären Situation: Die da oben können nicht mehr, die unten wollen nicht mehr so regiert werden.

3. Vielerorts lassen sich vor allem politische Blockaden beobachten. „Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung“, dieses Fazit des Bundesjugendkuratoriums zur Lage der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland (2009), gilt für Beteiligung insgesamt. Jedenfalls ist es bisher kaum gelungen, die gesteigerten Beteiligungsansprüche und Protestenergien für eine gute Stadtpolitik zu nutzen. Die demokratische Beteiligungsenergie reibt sich im – oft folgenlosen – Protest auf. Lernprozesse in der etablierten Politik werden eher beschworen als wirksam vollzogen. Proteste und soziale Bewegungen sind zwar unverzichtbare Formen unmittelbarer demokratischer Meinungsäußerung, wenn sie dauerhaft auf taube Ohren treffen, können sie jedoch wenig bewirken.
4. Deliberative und direktdemokratische Formen sind heute besonders notwendig, weil in den vielfältigen und heterogenen Stadtgesellschaften nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass Milieus und intermediäre Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Verbände) eine Organisationskultur entfalten, die Menschen in großer Zahl einbinden und mitnehmen könnten. Diese Vermittlungsleistung, die aus der bunten Vielfalt vorhandener Interessen gemeinsame und mehrheitsfähige Projekte werden

lässt, muss heute durch entsprechende politische Verfahren selbst erbracht werden.

5. Demokratische Beteiligung lässt sich nicht durch professionelle Politik ersetzen. Gerade die Stadtentwicklungspolitik weist eine lange Reihe dramatischer Irrtümer auf (etwa in den 1960er Jahren die „Unwirtlichkeit unserer Städte“: Funktionalismus, autogerechte Stadt, zweite Zerstörung durch Stadtautobahnen und Flächensanierungen). Lebenswert sind Städte zumeist erst durch den massiven Widerspruch und das Beharrungsvermögen in der Bevölkerung geworden. Gescheiterte Leitbilder finden sich auch in der Bevölkerung selbst – etwa die „moderne Art zu leben“. Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit haben zwar einen harten ökologischen Kern, aber sie benötigen, um konkret zu werden, die Ideen, die Mitwirkung und die Veränderungsbereitschaft der Vielen.
6. Was für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen beansprucht wird, gilt auch für die Erwachsenen. Die „Weisheit der Vielen“, d.h. Beteiligung steigert die Qualität von Planungen. Politik braucht heute die Beratung durch die Bürger, wenn sie erfolgreich sein will.
7. Die von den kommunalen Freiwilligenagenturen bis zur EU beförderten Erwartungen an eine aktive Bürgerschaft als politische Ressource (s. auch die Parlamentarier-Studie) nötigt zu mehr Beteiligung (BE, Koproduktion etc.). Die Zeiten eines anspruchslosen und beliebig funktionalisierbaren Ehrenamts sind vorüber. Wer heute aktiv wird, will mitgestalten – wenigstens „im Kleinen“.
8. Das „Recht auf die Stadt“ klagt heute eine vielgestaltige transnationale soziale Bewegung ein. Dabei melden sich vor allem die Gruppen zu Wort, die im neoliberalen Stadtbau in Richtung „Konzern Stadt“ auf der Strecke geblieben sind. Gerade die sozial benachteiligten Gruppen benötigen eine starke kommunale Infrastruktur und eine funktionierende öffentliche Daseinsvorsorge. Sie fordern ihren Erhalt bzw. ihre Rekommunalisierung ein und wollen sie entlang ihrer Bedürfnisse mitgestalten.
9. Dabei spielen auch lokale Traditionen eine Rolle, die auf eine starke Demokratie durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und weitgehende politische Gleichheit jenseits des minimalistischen Konzepts repräsentativer Demokratie setzen. Die Wiederentdeckung einer kommunalen Selbstbestimmung jenseits der Verwaltung kann heute als weltweite „Bewegung“ beobachtet werden, die bislang 60-100 Formen hervorgebracht hat – von den Bürger-Räten in Vorarlberg, den Bürgerhaushalten in Brasilien bis zu den durch Internetpartizipation revitalisierten Town Hall Meetings. Die interessantesten und weitreichendsten Vorschläge kommen dabei aus dem globalen Süden.

In der Praxis gibt es freilich sehr unterschiedliche Erfahrungen mit diesen demokratischen Formen: je nach Design und Kontext reichen sie vom Ornament bis zur prägenden Gestaltungskraft. Wir verfügen über zahlreiche Kataloge, in denen Qualitätsanforderungen an gute Beteiligung festgehalten sind - etwa in der Kinder- und Jugendbeteiligung oder in der Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen, wo ein „Code of Good Practice“ des Europarats z.B. die Stufen Information, Konsultation, Dialog und Partnerschaft unterscheidet, oder in der Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen, deren Spektrum vom Steuerungsobjekt, Info-Geber, aktiven Bittsteller und Mittler für andere Institutionen zu Trägern, die bestimmte Aufgaben übernehmen, zum Koproduzenten wird, Vertragspartner, Berater, funktional integriert bis zur strategischen Zusammenarbeit reichen kann. Das in Arbeit befindliche Berliner Handbuch Partizipation der Stadtentwicklungssenatorin stellt einen weiteren Beitrag in dieser Richtung dar.

10. Kommunalpolitik liefert wichtige Kontexte, in denen Beteiligung gelernt werden kann. Es geht um biografisch früh ansetzende Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, aber auch um das Empowerment von „bildungs- und beteiligungsfernen“ Gruppen. Frühes Beteiligungslernen hebt an in Familien, Kindergärten, Schulen und kommunalen Einrichtungen, aber setzt auch die Qualifizierung des hauptamtlichen Personals voraus: Beteiligen und Beteiligung kann man lernen! Die Handbücher für Beteiligungsmoderatorinnen sind längst geschrieben. Aber kommunal können auch weitreichende Ansätze erprobt werden, die seit mehr als einem Jahrzehnt von einigen Dutzend Gemeinden unter den Stichworten Bürgerkommune und Bürgerhaushalt praktiziert werden.

Es kann mit Blick auf die Beteiligung von Kindern als gesichert gelten, dass Beteiligung als umso gelungener erfahren wird,

- je stärker sie Einfluss auf Themen und Ausgestaltung nehmen können,
- je mehr Handlungsspielräume, Ressourcen und Unterstützung ihnen zur Verfügung stehen,
- je stärker es um für sie bedeutsame Anliegen und reale Lösungen geht,
- je mehr Unterstützung und Anerkennung sie dabei durch Erwachsene erfahren, ohne bevormundet werden,
- je mehr es gelingt, in überschaubaren Zeiträumen sichtbare Ergebnisse zu erzielen.

Können solche Voraussetzungen nicht garantiert werden, droht das Angebot von den beteiligten Kindern als bloße Symbolik oder

Instrumentalisierungsversuch erlebt zu werden und damit, vielleicht sogar dauerhaft, abschreckend zu wirken. Umgekehrt kann gelungene Beteiligung als sich selbst verstärkende Lernchance erfahren werden.

11. Die Berliner Partizipationserfahrungen sind gemischt.

- Auf der Habenseite stehen Kinder- und Jugendbüros, das Partizipationsgesetz (MSO-Einbindung), die vielfältigen Einmischungen in Form von Selbsthilfe, Protest (s. Instandbesetzerbewegung), die Bürgerhaushalte in einigen Bezirken, Beteiligung von sozial benachteiligten Gruppen in QM-Gebieten, die langjährige Förderung von Migrant*innenorganisation (MSOs).
- Negativ schlägt zu Buche, dass einige große Entwicklungslinien mit allenfalls symbolischer oder gänzlich ohne Beteiligung beschränkt wurden (vgl. KOAI Friedrichstraße). Eine partizipative Verwaltungskultur ist vielerorts allenfalls in Ansätzen zu spüren oder wird gänzlich zurückgewiesen.

Förderlich wäre eine bürgerorientierte politische Kultur und Verwaltungskultur, aber auch Medien, die mehr Beteiligung nicht als Schwäche von Entscheidungsträgern, sondern als Stärke verbuchen, eine selbstbewusste Bürgerschaft zum Zuge kommen zu lassen.

12. Heute kommt vermutlich der größte Widerstand gegen mehr Beteiligung aus der Verwaltung (bürokratisches Modell, rechtliche Steuerung, ohne Gesprächsfähigkeit mit dem Bürger auf gleicher Augenhöhe - die jüngsten Entwürfe des Bundes für Beschleunigungsgesetze sind ein Symptom, dass die Bürgerschaft wesentlich als Störfall betrachtet wird) und aus der professionellen Politik, die im eigenen Machtinteresse ein minimalistisches Demokratiemodell verteidigt, mit dem sie sich die Bürger vom Leib halten kann.

13. Es braucht eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung erweiterter politischer Beteiligung, die den repräsentativen Überhang abbaut und Art 20,2 „Wahlen und Abstimmungen“ zeitgemäß ausgestaltet. Es braucht rechtliche Garantien und Verpflichtungen für Beteiligungsprozesse – wie z.B. den Paragraphen 47f der Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins. Es braucht gleichfalls einen starken politischen Willen und massive Investitionen in politische Beteiligungsprozesse. Wir lassen uns unsere repräsentativen Formen einiges kosten, Beteiligung aber soll möglichst umsonst sein. Südamerikanische Städte lassen z.B. mehrere Dutzend Hauptamtliche unterstützt von einer großen Zahl von Freiwilligen ausschwärmen, um die Stimmen von BürgerInnen für Haushaltsprioritäten von Tür zu Tür einzusammeln. Bei uns herrscht zuweilen der Irrglaube, es genüge, solche Beteiligungsmöglichkeiten auf eine Netzseite zu stellen.

14. Unabdingbar erscheint mir eine Entschleunigung: Beteiligung braucht Zeit, dafür steigt in der Regel die Akzeptanz – es kann aber auch sein, dass deliberative Prozesse scheitern (das Risiko schlechter Entscheidungen gibt es jedoch auch in repräsentativen Strukturen). Auf Bundesebene erleben wir das Gegenbild einer auch handwerklich schlechten, gehetzten Politik, die in nächtlichen Eilentscheidungen am Parlament vorbei agiert. Im günstigen Fall zahlt sich jedoch die zeitliche Investition in Beteiligung aus: bessere Resultate, schnellere Umsetzung, keine Blockaden.
15. Es gilt, Überforderungen der Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden. Gefordert ist nicht der Übergang vom „Parteisoldaten“ zum „Partizipationsprofi“, der sich jederzeit in alles und jedes einmischt. Sinnvoll und realistisch scheint mir das Leitbild des „stand-by citizen“. Wir sind politisch wach und informiert – und beteiligen uns, wenn es um Dinge geht, die uns besonders wichtig erscheinen. Wenn wir uns einmischen wollen, sollte dies möglich sein. An entsprechenden institutionellen Angeboten, die unterschiedlichen Aufwand abverlangen, sollte es nicht fehlen.

Es handelt sich hierbei um einen Beitrag zur Veranstaltung „Partizipation und Bürgerbeteiligung in der Stadtpolitik“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung am 24. März 2011 in Berlin.

Prof. Dr. Roland Roth ist Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

Kontakt: roland.roth@hs-magdeburg.de