

vhw-Verbandstag 2011

2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

Peter Rohland

Was wir wagen wollen

Eckpunkte der Dialogverfahren im Städtenetzwerk auf dem vhw-Verbandstag 2011 in Berlin

Vor vier Jahren hat der vhw durch die Neujustierung seiner Verbandsziele in dem von ihm wahrgenommenen Handlungsfeld Stadtentwicklung die Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt seiner Bemühungen gestellt. Stadtentwicklungspolitischen Nutzen stiften heißt seither für den Verband, die Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger im stadtentwicklungspolitischen Diskurs voranzubringen. Das Ziel seiner Arbeit ist ein neues Arrangement zwischen den Akteuren der Stadt, das den Bürger auf Augenhöhe mit den professionellen Akteuren der Stadtentwicklung bringt. Für den vhw ist eine erfolgreiche Umsetzung dieser Arbeit zugleich eine wesentliche Gelingensbedingung für ein zentrales Anliegen des Verbandes: die Stärkung der lokalen Demokratie.

Die Notwendigkeit, sich mit dem Zustand des (lokalen) demokratischen Gemeinwesens auseinanderzusetzen, liegt auf der Hand. Es gibt eine wachsende Unzufriedenheit mit den Kerninstitutionen der parlamentarischen Demokratie – den politischen Eliten, Parteien und Parlamenten. Der Vertrauensverlust, den diese Institutionen zunehmend erlitten haben, soll beispielhaft durch die Daten des european social survey belegt werden. Danach trauen weit über 80% der Bürger in Deutschland den Parteien und dem Parlament „nicht sehr“ oder „gar nicht“.

Debatten in Talkshows statt im Parlament

Die Entwicklung hat ihre Ursachen sowohl auf der „Angebotsseite“ als auch auf der „Nachfrageseite“ demokratischer Prozesse. Michael Zürn (WZB) hat diese Entwicklung für die Angebotsseite – den Kerninstitutionen parlamentarischer Demokratien – auf der Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft im Mai dieses Jahres plakativ wie folgt skizziert: „Auf der einen Seite stehen immer raffiniertere Mechanismen zur Manipulation der öffentlichen Meinung, auf der anderen Seite immer farblosere und oberflächlichere Parteiprogramme, die sich nur noch in der Tönung, kaum aber in der Substanz unterscheiden. Das Lebenselixier der demokratischen Institutionen, nämlich die grundlegenden Widersprüche zwischen konkurrierenden Interessenlagen, verflüchtigt sich dadurch. ... Debatten

finden vermehrt in Talkshows, aber kaum noch in Parlamenten statt.“

Der Vertrauensverlust ist aber auch auf die Entwicklung der „Nachfrageseite“ – der Bürger – zurückzuführen. Er ist das Ergebnis einer immer stärker von einer selbstbewussten und aktiven Bürgerschaft geprägten Beteiligungskultur, in der – wie alle verfügbaren Daten zeigen – die gebildeten Mittelschichten deutlich überrepräsentiert sind. Die Beteiligungswünsche dieser Bürger richten sich aber nicht nur auf Mitentscheidung in punktuellen Abstimmungen, sondern gerade auch auf aktive Teilnahme an Kommunikationsprozessen von unten, in denen Bedürfnisse, Interessen und gute Gründe verschiedenartiger sozialer Gruppen artikuliert werden können. Ziel des vhw ist es nicht nur, diesen Impetus aufzugreifen. Es gilt die Stadtgesellschaft als Ganzes in diesen diskursiven Prozess einzubinden. Also auch die Milieus, die jenseits des bürgerlichen Reiz-Reaktions-Schemas agieren. Mit der Idee einer größeren Bandbreite der Akteure und einer viel größeren Intensität des politischen Meinungsaustausches verbindet sich die Hoffnung „politisches Gehör“ zu finden. Dem Verlangen nach partizipatorischen Demokratiekonzepten steht jedoch eine überwiegend von oben nach unten verlaufende Verkündungs- und Werbekommunikation der Parteien gegenüber.

Diese Entwicklungen machen deutlich, dass der Wandel der demokratischen Institutionen und Verfahren mit der Veränderung der Umwelten nicht Schritt gehalten hat. Die inneren Kernfunktionen von Demokratie wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion werden ausgehöhlt. Die Demokratie verliert ihren partizipativen Kern und verkommt zur elitären Zuschauerdemokratie.

Oscar Negt hat in diesem Zusammenhang in seinem Buch „Der politische Mensch“ (2010, S. 28) auch auf eine systemimmanente Tendenz von Demokratie hingewiesen: „Es gehört zu den Besonderheiten demokratischer Gesellschaftsverfassungen, dass darin Kerninstitutionen und Alltagserfahrungen abtumpfen und sich entleeren, sobald sich die Menschen auf die Sicherheit normalisierter Verhältnisse verlassen und den Gesteinsverschiebungen im Herrschafts- und Machtgefüge ihre Aufmerksamkeit entziehen.“

vhw-Verbandstag 2011

2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

Fragen nach demokratischer Legitimität

Durch den Bedeutungsverlust etablierter demokratischer Verfahren und Institutionen erhält die Frage nach ihrer Legitimität – und damit die Frage nach der Rechtfertigung und Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft – eine neue Relevanz. Die Frage nach der Legitimität demokratischer Verfahren stellt sich auch für die Arbeit des vhw im Städtenetzwerk. Ist es doch das Ziel des Projektes, durch eine bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie zu leisten. Wer sich diesem Anliegen verpflichtet, muss sich mit der Frage von Produktion bzw. Reproduktion von demokratischer Legitimität auseinandersetzen.

Ein Blick auf den Wandel des Legitimationsdenkens zeigt indes, welche Anstrengungen notwendig sind, um die etablierten demokratischen Verfahren und Institutionen „in die Zeit zu setzen“. In den 1960er Jahren hat Niklas Luhmann den Begriff Legitimität beschrieben, als „die fraglose Hinnahme bindender Entscheidungen des politischen Systems, die unabhängig von konkreten persönlichen Motivationsstrukturen durch Institutionalisierung sichergestellt sei. Legitimität entlastet die Regierenden von den Zumutungen der Motivlagen der Entscheidungsbetroffenen und erzeuge eine ‚Verselbständlichung des Hinnehmens‘“ (Luhmann, 1969)

Auch wenn Luhmanns Position bereits damals nicht unumstritten war, ist es doch ein weiter Weg zu der heute von der Politikwissenschaft herausgearbeiteten Definition, die (in Anlehnung an David Beetham) politische Herrschaft dann als legitim ansieht, wenn die durch sie produzierten, kollektiv bindenden Normen und Regeln auf geteilten Überzeugungen über das Gemeinwohl und über die prozedurale Fairness beruhen. Statt der fraglosen Hinnahme von Entscheidungen auf Grund von Verfahren verbinden wir heute mit dem Begriff der Legitimität ein stetes Ringen um Zustimmung und Rechtfertigung für politische Herrschaftsformen. **Legitimität ist diskursiv geworden.**

Transformation des deliberativen Demokratiemodells

Wer diesem Befund zustimmt und sich – wie der vhw – qua Satzung verpflichtet hat, in dem von ihm wahrgenommenen Handlungsfeld Stadtentwicklung einen Beitrag zur Stärkung des demokratischen Gemeinwesens zu leisten (§ 3 Abs. 1 der Satzung), wird sich auf die Suche nach einem Weg aus diesem Dilemma machen müssen. Wie dieses Dilemma konkret überwunden werden kann und wie der Prozess nachhaltiger zukunftsfähiger Politik demokratisch gelingt, ist eine zu

lange vernachlässigte Frage nach den prozeduralen Kapazitäten und Kompetenzen von Politik. 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 erfordert aber neue institutionelle Arrangements der Information und Kommunikation mit dem Bürger. Der vhw sieht einen erfolversprechenden Weg in der Transformation des deliberativen Demokratie Modells im Handlungsfeld Stadtentwicklung. Er setzt auf einen von einem deliberativen Grundverständnis getragenen Dialog als die wesentliche Legitimationsressource für die Dialogverfahren im Städtenetzwerk. Das deliberative Dialogverfahren wird so zum institutionellen Mittel der Produktion bzw. Reproduktion von Legitimität.

Kern des deliberativen Dialogs ist der Versuch, politische Entscheidungen bzw. Entscheidungsvorschläge mit Hilfe von Gruppendiskussionen zu generieren. Deliberation bezeichnet dabei eine anspruchsvolle Art der Kommunikation, in der nur der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ zählt. Diese Art der Auseinandersetzung erhöht die Rationalitätsstandards des Dialoges, da sie Transparenz, d. h. Offenlegung von Informationen und Interessen erfordert. Damit gerät das Erfordernis partizipatorischer und offener Prozeduren in den Mittelpunkt. Es ist vor allem der diskursive, auf Konsens unter Gleichberechtigten ausgerichtete Charakter vorangegangener Beratungen, der der Mehrheitsentscheidung im politischen Prozess ihre legitimierende Kraft verleiht. Der normative Kern des deliberativ-demokratischen Prinzips liegt damit in der Idee der allseits anerkannten Vernunftorientierung und der Rechtfertigungsverpflichtung gegenüber Bürgern, die von einer Entscheidung betroffen sind.

Konsens unter Gleichberechtigten

Claudia Ritzi und Gary S. Schaal von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, die sich ausführlich mit der deliberativen Demokratietheorie befassen und als Experten die Arbeit des vhw unterstützen, nennen die folgenden Bedingungen, die für deliberative Verfahren der Beteiligung gelten: Um deliberative Verfahren „(...) zu ermöglichen, müssen alle Mitglieder einer deliberativen Gruppe einander in der Diskussion formal gleich gestellt sein, sie müssen also alle dieselben Rede- und Stimmrechte haben. Zweitens müssen sich die Gruppenmitglieder unabhängig von ihrer Herkunft und von ihrem sozio-ökonomischen Status als gleichberechtigte Deliberationsteilnehmer anerkennen und als Gesprächspartner ernst nehmen. Drittens besitzen in der Deliberation nur solche Argumente Geltung, die von allen

vhw-Verbandstag 2011

2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

Teilnehmern als rational und gemeinwohlorientiert erachtet werden können. Deliberative Gruppen sind also keine Verhandlungsgremien, in dem die Mitglieder versuchen, ihre Eigeninteressen möglichst weitgehend durchzusetzen. Das theoretische Ziel der Deliberation ist nicht der Kompromiss, sondern der auf überzeugenden Argumenten basierende Konsens". (Ritzi/Schaal 2011, S. 94)

Beitrag zur Integrierten Stadtentwicklung

Von einem solchen Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft verspricht sich der vhw, dass er nicht nur bessere und auch besser legitimierte Entscheidungen sowie geringere Implementationskosten hervorbringt, sondern vor allem anderen einen wichtigen Beitrag zu einer Stärkung der Lokalen Demokratie insbesondere im Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklung leisten kann.

Allerdings dürfen diese deliberativen Verfahren nicht mit unrealistischen und hohen kurzfristigen Hoffnungen belastet werden. Auch diese Verfahren benötigen Zeit, um sich zu beweisen und in die in sie gesetzten Hoffnungen zu erfüllen. Denn eine zentrale Hoffnung, die sich erst nach mehreren Jahren des kontinuierlichen Einsatzes dieser Beteiligungsform zeigen wird, ist die Veränderung der politischen Kultur auf kommunaler Ebene.

Der vhw ist sich allerdings bewusst, dass er mit dem Rückgriff auf das deliberative Verfahren ein Wagnis eingeht. Denn das zentrale, in der Roadmap des Verbandes und der Bündniserklärung des Städtenetzwerkes zum Ausdruck kommende Anliegen des Verbandes ist: die Stadtgesellschaft insgesamt und damit auch „politikferne Gruppen“ in den Diskurs über die Zukunft unserer Städte einzubinden. Dieses Ziel darf nicht in Frage gestellt werden.

Denn für den vhw 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 uns zuallererst die Produktion von Inklusion.

Vor diesem Hintergrund lassen Studien aus der empirischen Deliberationsforschung aufhorchen, die besagen, dass der rationale Diskurs ungerecht, da machtwortverzerrt ist. Im Kern lautet ihr Argument, dass rationale Deliberation einen spezifischen Kommunikationsstil erfordert, der unemotional, sachlich, unpersönlich, eloquent und gebildet ist. Menschen, die diesen Sprachstil nicht beherrschen, werden doppelt exkludiert: einerseits durch Prozesse der Selbstexklusion, da sie sich an der Diskussion weniger als statushohe Personen

beteiligen, weil sie sich nicht kompetent genug fühlen, um am Diskurs partizipieren zu können. Andererseits werden Beiträge von nicht statushohen Personen exkludiert.

Wesentliche Herausforderungen

Man wird sorgfältig darauf achten müssen, dass der von uns angestrebte Dialogprozess keine weitere „Mittelschichtsveranstaltung“ wird. Auf dieser Grundlage hat der Verband die wesentlichen Herausforderungen für die Transformation des deliberativen Grundverständnisses in die Dialogverfahren des Städtenetzwerkes in einem Eckpunktepapier benannt und in vier Dialoginnovationen zusammengefasst:

Herausforderung „Gestaltung der politischen Tagesordnung“ (agenda setting)

Wer den Dialogverfahren ein deliberatives Grundverständnis zugrunde legt, kommt zwangsläufig zu einem für alle Akteure offenen agenda setting. Offenes agenda setting bedeutet im Kontext des Städtenetzwerkes, dass analytisch fundierte und nachgewiesene Themenerfordernisse sowie die grundsätzlich von allen Akteuren vorschlagbaren Themen transparente, sachliche Filterprozesse im Dialog der Akteure untereinander durchlaufen, die letztlich zu einer einvernehmlich abgestimmten Tagesordnung führen.

Herausforderung „Transparenz“

Die Überwindung bisheriger Defizite in der Dialogpraxis beginnt mit der Herstellung einer besseren, innovativ erweiterten Transparenz über Zusammenhänge und Entwicklungsperspektiven in den Städten. Für den Dialogprozess ist dies in einem doppelten Sinne wichtig. Erstens kann diese Form der Transparenz durch die Identifizierung von Chancen und Potenzialen, aber auch von Problemen oder Zielkonflikten einen wichtigen Beitrag zur inhaltlichen Themensetzung und räumlichen Abgrenzung von Dialogverfahren bieten. Zweitens ist sie Voraussetzung für einen funktionsfähigen deliberativen Akteursdialog, der einer fundierten Informationsbasis bedarf. Ein zentrales Element zur Verbesserung dieser Transparenz ist die analytische Berücksichtigung der Stadtbewohner in ihren Lebenswelten, d. h. ihrer leitenden Werte, Grundeinstellungen oder materiellen und immateriellen Bedürfnisse. Dieses Instrument hat in der ersten Phase des Dialogprozesses viele neue Erkenntnisse zutage gefördert.

Herausforderung „Inklusion und Repräsentativität“

vhw-Verbandstag 2011

2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

Die Selektivität in Dialogprozessen ist ein wesentliches Defizit, das die Legitimität bisheriger Ansätze erheblich einschränkt. Im Projektrahmen bildet daher eine entsprechende Erweiterung der Beteiligungsbasis auf möglichst alle relevanten Gruppen der Stadtgesellschaft das Kernanliegen. Auch in diesem Feld wird mit dem Instrument der Lebensweltforschung und deren räumlicher Komponente gearbeitet.

Herausforderung „Kommunikation“

Um alle Bevölkerungsgruppen und Milieus gleichermaßen in die Dialoge und in die Kommunikation einbinden zu können, müssen zunächst auch die Unterschiede zwischen den Milieus und ihren Kommunikationsformen aufgearbeitet werden. In der Folge können dann differenzierte Formen der milieugerechten Ansprache und Kommunikation entwickelt werden. Im Städtenetzwerk wird zu diesem Zweck das vorhandene Wissen um die Lebensstile, Bedürfnisse und Interessen der Milieus derzeit zu einem anwendungsorientierten Instrument der Milieuansprache und -kommunikation weiterentwickelt und in den Dialogen zur Anwendung gebracht.

Es versteht sich über diese vier Innovationen hinaus von selbst, dass eine ständige Erfolgskontrolle von Beginn an ein unverzichtbarer Bestandteil der Dialogphase in der Städtenetzwerkarbeit sein wird. Erst auf dieser Basis kann eine Sammlung weiterer systematisch unverbundener best-practice-Beispiele vermieden und stattdessen die Überführung in flexible, längerfristig angelegte Regelungsstrukturen gelingen, die vor allem die Akzeptanz der stadtgesellschaftlichen Akteure finden und zugleich deren Mitverantwortung stärken

Eine zentrale Gelingensbedingung zum Schluss: Zum deliberativen Diskurs bedarf es dauerhaft der Bereitschaft aller Akteure aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft zum Dialog, der gemeinsamen Verantwortung für den Dialog sowie der grundsätzlichen Bereitschaft der Akteure zu einer Kommunikation „auf Augenhöhe“. Die Kommunen sind dabei von Beginn an gefordert, ihre politische Führungsaufgabe im Sinne von „Leadership“ als kooperativ und partnerschaftlich, flexibel und anpassungsfähig, im Konflikt dialogorientiert sowie bürgeraktivierend und -beteiligend zu verstehen.

Peter Rohland
Vorstand des vhw e.V., Berlin

Quellen:

Oskar Negt (2010): Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform, Steidl Verlag, Göttingen

Niklas Luhmann (1969): Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main

Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (2011): Wie Bürgerbeteiligung besser gelingt – Empirische Studien zum Potenzial deliberativer Formen der Bürgerbeteiligung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2011, S. 94