



## Die Herausforderung

Städte und Gemeinden in Deutschland sind im Grundsatz bürgerschaftlich organisiert, d.h. die Mitwirkung der Bürger bei der kommunalen Aufgabenerfüllung im Sinne der repräsentativen, der direkten und der partizipativen bzw. deliberativen Demokratie, „... ist der Kern kommunaler Selbstverwaltung“ (Deutscher Städtetag 2013). Der Begriff lokale Demokratie steht somit für die Gesamtheit aller Aktivitäten in lokalpolitischen Strukturen, Prozessen und Handlungen. Eingebunden ist darin die gesamte Spannbreite an Akteuren aus der Kommunalpolitik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Bürgerschaft. Lokale Demokratie umfasst somit nicht nur im engeren Sinne das repräsentative System des lokalen Government in der Zusammenarbeit von Verwaltung, politischen Repräsentanten, Ausschüssen, Beiräten sowie Stadt- und Gemeinderäten bei der Herstellung von politischen Entscheidungen, sondern auch eine Vielzahl lokaler „Governance“-Aktivitäten im weiteren Sinne beim Zusammenwirken verschiedenster Akteure bei der Willensbildung und Vorbereitung politischer Entscheidungen.

Damit ist letztlich den Schnittstellen zwischen repräsentativer Demokratie auf lokaler Ebene und den vielfältigen Governance-Aktivitäten, die für einen effizienten, synergetischen und Legitimität erzeugenden Austausch zwischen diesen Teilsystemen verantwortlich zeichnen, vor allem auf der unmittelbaren Ebene der lokalen Demokratie eine besondere Bedeutung zuzuordnen.

An dieser zentralen Schnittstelle findet sich jedoch, wie zu zeigen sein wird, eine tendenziell größer werdende Kluft und eine Entfremdung zwischen verschiedenen, miteinander gegeneinander gerichteten und in einer „Legitimationskonkurrenz“ (Schuppert 2011) zueinanderstehenden Kraftfeldern der politischen Willensbildung. Eine Neujustierung dieser Kraftfelder untereinander, mit Blick auf Potentiale der Kooperation und Synergiebildung scheint angesichts dessen geboten und stellt eine der großen Herausforderungen für die lokale Demokratie dar.

## Krisensymptome

Der Soziologe Hartmut Rosa konstatiert in seinem gesellschaftstheoretischen Werk „Resonanz – Eine Soziologie der Weltbeziehung“ eine starke und zunehmende Entfremdung zwischen der Bürgerschaft auf der einen und Politik auf der anderen Seite. Er sieht darin ein manifestes Krisensymptom der Demokratie (Rosa 2018). Die demokratische Willensbildung und die Politik, so führt Rosa aus, nähmen im politischen Alltag durch die aufwändigen Prozesse der Aushandlung und Abwägung sehr viel Zeit in Anspruch. Je größer die Vielfalt an Interessen und Meinungen jedoch sei und je komplexer sich ein Sachverhalt gestalte, desto schwieriger würde es, die demokratischen Prozesse und politischen Entscheidungen reaktionsfähig zu gestalten.

Zudem stünde in einer von marktwirtschaftlicher Konkurrenz und Beschleunigung geprägten Gegenwart dafür kaum

mehr ein hinreichendes Maß an Zeit zur Verfügung. Politik sei immer häufiger gezwungen, demokratische Aushandlungsprozesse zu beschleunigen, zu umgehen oder gar, wie im Falle der europäischen Bankenrettung, stillzulegen, um mit der beschleunigten gesellschaftlichen Entwicklung mitzuhalten. Zudem scheine „die Politik“ häufig auch gar nicht mehr selbst der Schrittmacher der gesellschaftlichen Entwicklung zu sein, sondern eher der mitunter gehetzte Verfolger.

Daraus resultiere die zunehmende Kluft und Trennlinie zwischen Bürgern und Herrschenden als Ausdruck des gegenseitigen Resonanzverlustes, sprich des nicht mehr (angemessen) aufeinander Reagierens. Dies führe in einer zunehmenden Ermangelung von Selbstwirksamkeitserfahrungen der Bürger zu vermehrten Protesten gegen die versteinerten Verhältnisse, die Ohnmacht und eine zunehmend als entfremdet erfahrene Politik. Das gemeinsame Anliegen der Protestierenden sei es vor allem, durch diese Proteste hörbar zu werden und eine eigene Stimme zu bekommen, ggf. auch ohne politisches Programm (Rosa 2018).

Man kann vermuten, dass deshalb auch in vielen Verfahren einer anlassbezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung Grundsatzfragen hineingetragen werden, die den Anlass nur als Ausgangspunkt nehmen. Wenn es keinen systematischen Ort/Raum für die demokratische Diskussion von Grundsatzfragen gibt, müssen die etablierten Verfahren als Anlass herreichen.

Das Problem des resonanzlosen oder defizitären Verhältnisses zwischen Bürgern einerseits sowie Politikern und öffentlichen Institutionen andererseits verschärfe sich zudem dadurch, so Rosa weiter, dass sich die gesellschaftliche Ordnung der Gegenwart als ein kaum mehr nachvollziehbares Ergebnis vielschichtiger Konstruktions- und Aushandlungsprozesse in der Vergangenheit und als Ergebnis zahlloser Wert- und Interessenkonflikte darstelle. Engten diese jedoch die individuellen Handlungs- und Freiheitsspielräume ein, würden sie zunehmend als nicht nachvollziehbar und fremdbestimmt empfunden, als Teil einer entfremdeten Welt. Im Alltag spiegele sich diese Entfremdung insbesondere in Auseinandersetzungen mit Behörden und Ämtern, vor allem „mit denen in Brüssel“ wider.

Politiker und Repräsentanten der öffentlichen Sphäre würden häufig so wahrgenommen, als interessierten sie sich nicht für die Menschen und kümmerten sich nicht um deren Anliegen. Umgekehrt stellten Politiker ihr Handeln häufig nicht als Antwort oder Reaktion auf einen kollektiven Willensbildungsprozess dar, sondern als ein von undurchschaubaren Sachzwängen beherrschtes, alternativloses Reagieren auf strukturelle Anpassungszwänge.

Die Resonanzbeziehung zwischen Politikern und Bürgern erweise sich damit wechselseitig als blockiert. Beide Seiten behinderten und manipulierten sich gegenseitig mit verfestigten Positionen, würden sich je-

doch in der Regel nicht mehr erreichen, bewegen oder berühren. Das Repräsentationsverhältnis sei starr und verhärtet und kenne kaum noch Formen, daraus zu entkommen. Dieser Zustand stelle eine problematische Verfallsstufe der demokratischen Ordnung dar (Rosa 2018).

### **Krisenstimmung ...**

Seit gut zwei Jahrzehnten wird von politikwissenschaftlicher Seite die These vertreten, die repräsentative Demokratie im Allgemeinen erführe eine Aushöhlung und befinde sich in der Krise. Als Argumente werden die Abwendung der Menschen von der Politik, der Mitgliederschwund in den Parteien, der Trend langfristig sinkender Wahlbeteiligungen sowie die politische Ungleichheit in der Gesellschaft angeführt (z. B. Crouch 2008; Jörke 2011).

Konstatiert werden in der allgemeinen Debatte insbesondere Tendenzen der De-politisierung durch Verlust an politischer Gestaltungsmacht im Zuge von globalen Wirtschafts- und Politikverflechtungen einerseits und bürgerschaftlichen Emanzipationswünschen andererseits (für die lokale Ebene z.B. Bogumil, Holtkamp 2013, Kersting, Schneider 2016) eine oftmals von Sachzwängen geprägte oder als „alternativlos“ bezeichnete Politik, die Anziehungskraft einfacher, ggf. auch populistischer Positionen sowie die gesellschaftliche Ungleichheit bei der politischen Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit verschiedener privater Einzelinteressen.

Die Befunde, wie sie heute in vielen theoretischen und empirischen Studien konstatiert werden, sind kaum zu negieren: Vertrauensverluste gegenüber den klassischen Parteien und rückläufige Mitgliederzahlen (Niedermayer 2016), ein Anwachsen außerparlamentarischer politischer Bewegungen, Bedeutungsverluste von und sinkende Beteiligung an Wahlen, eine wachsende Zahl von Nichtwählern sowie eine sozioökonomische Spaltung bei der Wahrnehmung politischer Rechte und Pflichten (Schäfer/Vehrkamp 2013; Kuder 2016, 2017).

Vor allem in den Kommunen erfahren die Parteien erhebliche Bedeutungseinbußen. Darauf deuten nicht zuletzt auch die repräsentativen Ergebnisse der bundesweiten Trendstudie des vhw (Sinus 2015) hin, wenn z. B. nur ein Viertel der Befragten die Arbeit der Parteien noch als zuverlässig wahrnimmt oder sich mit politischen Anliegen an lokale Parteien wenden würde.

Insbesondere bei Landtags- und Kommunalwahlen sind bereits seit vielen Jahren kontinuierliche Rückgänge bei der Wahlbeteiligung zu konstatieren, wodurch die Gruppe der Nichtwähler heute schon regelmäßig als die eigentlich stärkste politische Gruppierung erscheint. Damit einher geht jedoch die Gefahr des schleichenden Verlusts an politischer Legitimation der demokratisch Gewählten. Verstärkt werden diese Tendenzen auch durch die zunehmende sozioökonomische und sozialräumliche Spaltung, die sich politisch unter anderem

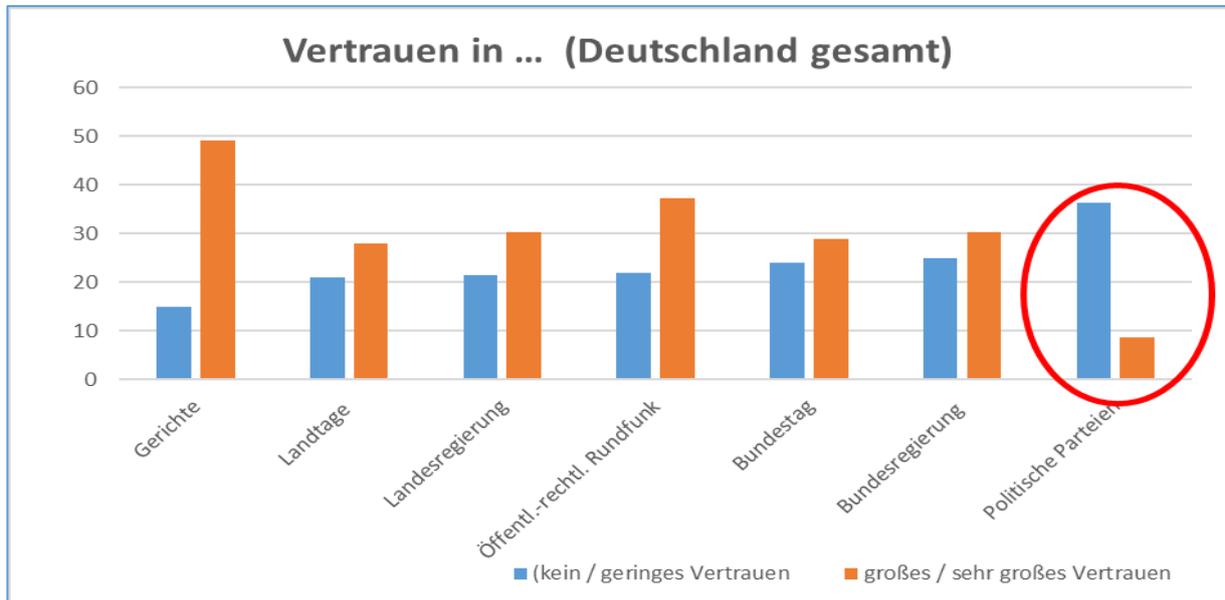


Abb. 1: Umfrage, Quelle: Bertelsmann Stiftung; eigene Darstellung

in einem ungleichen sozialräumlichen Wahlverhalten niederschlägt: Wohnort, sozialer Status und Milieuzugehörigkeit spiegeln sich z. B. deutlich in einer unterschiedlichen Wahlbeteiligung wider (Hallenberg 2014). Auch bei der vhw-Trendstudie (Sinus 2015) erachteten 55 Prozent der etablierten Liberal-Intellektuellen – aber nur 26 Prozent der sozial Schwächsten – die Beteiligung an Wahlen für (sehr) wichtig.

Die repräsentative Demokratie verfügt zwar seit langem, u. a. durch Bürgerbeteiligung, über gesellschaftlich stabilisierende und leistungsstarke Möglichkeiten einer reaktionsschnellen Rückkopplung zwischen Staat und Gesellschaft, aber auch der Bürgerbeteiligung wird nachgesagt, sie weise Qualitätsdefizite auf und reproduziere politische Ungleichheit (Merkel 2015). Dies geschehe vor allem durch die unzureichend legiti-

mierte Dominanz der etablierten und argumentationsstarken Eliten der Gesellschaft, während sich die sozial Schwächeren und die „schweigende Mehrheit“ immer seltener an vorhandenen Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung beteiligten (Mouffe 2011; Jörke 2011, Merkel 2015). Eine solche Bürgerbeteiligung, mit einem Hang zu Selektivität und Exklusivität könne, so das ernüchternde Fazit, demokratischen Ansprüchen kaum gerecht werden und drohe zum Verlust politischer Qualität und Legitimation beizutragen.

### Die Sicht von Bürgern auf die lokale Demokratie

Im Jahr 2018 wurden im Zuge einer Sinus-Online-Studie, die vom vhw beauftragt wurde, 1.000 repräsentativ ausgewählte Personen aller gesellschaftlichen Milieus zu ihren persönlichen Einstellungen gegenüber der lokalen Demokratie befragt (Sinus 2018). Die Ergebnisse dieser Befragung

bestätigen ebenfalls den skizzierten allgemeinen Trend: eine deutliche Mehrheit von mehr als 50 Prozent neigt zu der Ansicht, die lokale Mitbestimmung gehe schrittweise verloren oder sei kaum mehr gegeben. Nur etwa ein Drittel der Befragten, insbesondere aus den jüngeren und sozial etablierten Milieus, sehen dagegen die demokratische Mitbestimmung in den Kommunen eher positiv. Diese Einschätzung teilen aber zum Beispiel nur noch 9 Prozent aus dem Milieu der sozial Schwächsten, die unter prekären Bedingungen leben.

Angesichts der mehrheitlich kritischen Reaktionen gegenüber den kommunalpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten kann die deutliche Mehrheit von 72 Prozent kaum überraschen, die einen demokratischen Wandel in der Kommunalpolitik befürwortet. Dementsprechend fällt auch die Bewertung in den einzelnen Milieus aus. Den geringsten Erwartungsdruck an einen demokratischen Wandel gibt es beim etablierten Milieu der Performer (61 Prozent), der höchste Erwartungsdruck findet sich bei den sozial Schwächsten, den Menschen mit prekären Lebensbedingungen (89 Prozent).

Auf die Frage nach der Notwendigkeit neuer Beteiligungsmöglichkeiten fallen die Antworten entsprechend aus: über 80 Prozent der Befragten aus fast allen Milieu-gruppen wünschen sich ein deutliches Mehr an Beteiligungsmöglichkeiten. Dem steht jedoch eine Beteiligungsrealität ge-

genüber, nach der nur ein Drittel der Bevölkerung tatsächlich aktive Partizipations-erfahrungen mit Bürgerversammlungen gemacht hat (Sinus 2018).

### Gibt es in der Lokalpolitik noch echte demokratische Mitwirkung?

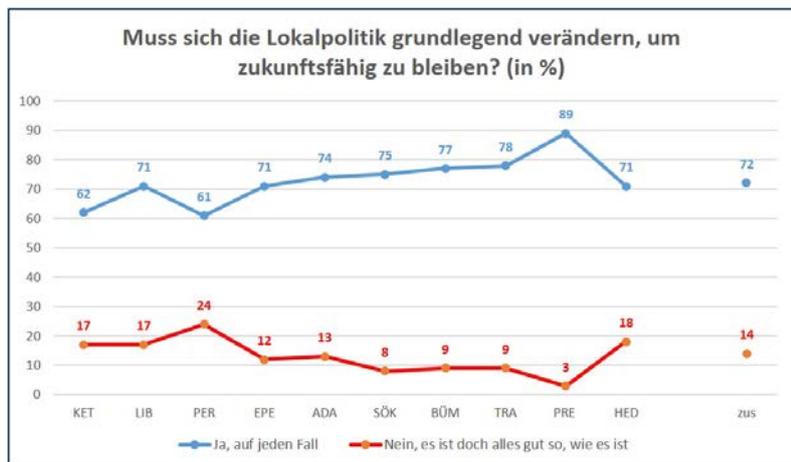


Abb. 2: ©Sinus 2018, eigene Darstellung, Angaben in Prozent, **Legende:** KET: Konservativ-Etablierte, LIB: Liberal-Intellektuelle, PER: Performer, EPE: Expeditive, ADA: Adaptiv-Pragmatische, SÖK: Sozialökologische, BÜM: Bürgerliche Mitte, TRA: Traditionelle, PRE: Prekäre, HED: Konsumhedonisten

### Muss sich Lokalpolitik grundlegend verändern, um zukunftsfähig zu bleiben?

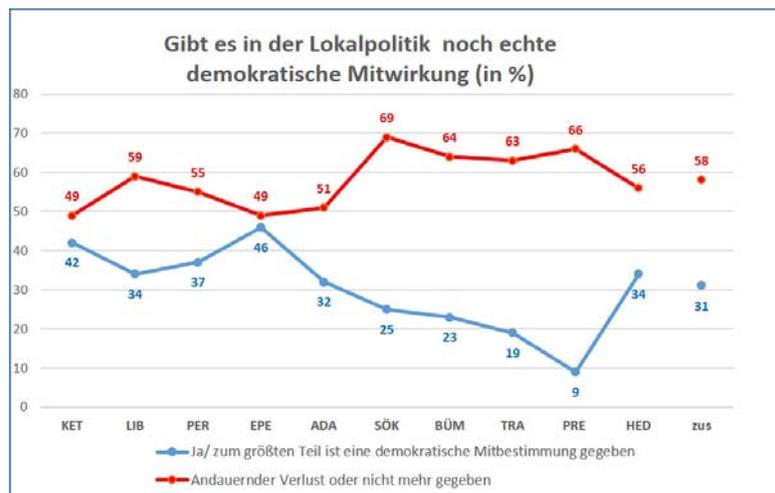


Abb. 3: ©Sinus 2018; eigene Darstellung, Angaben in Prozent

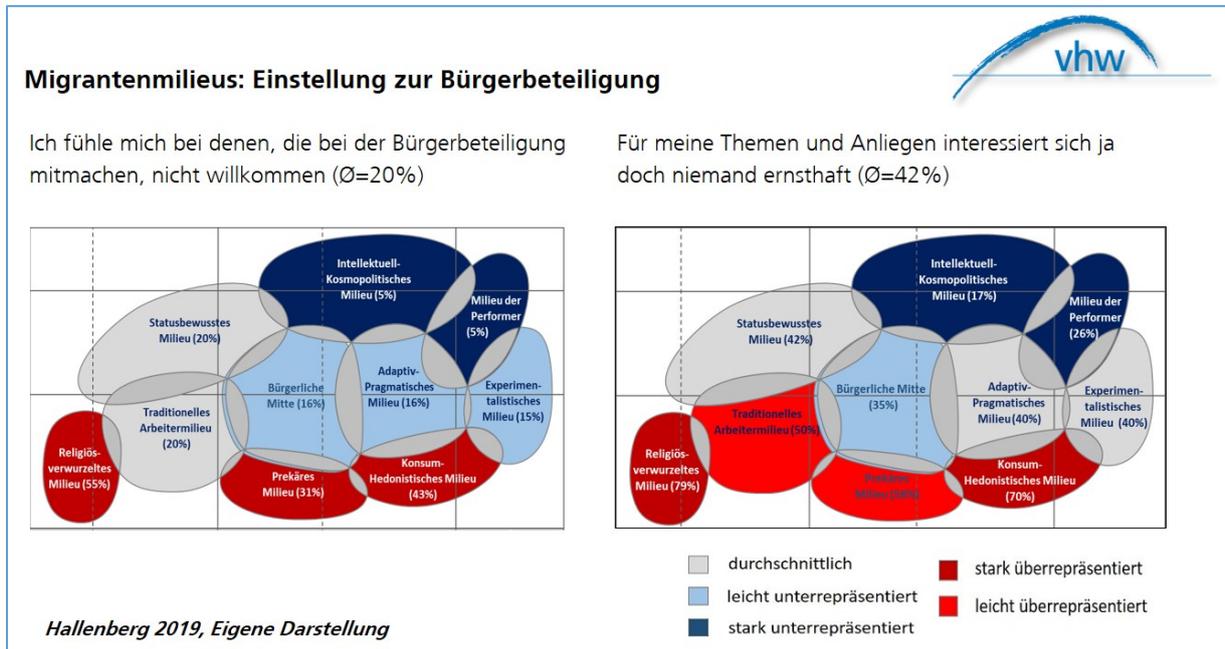


Abb. 4: Für meine Anliegen interessiert sich ja doch niemand ernsthaft ( $\bar{x}$  = 42 Prozent), Hallenberg 2019, ©eigene Darstellung

Noch ausgeprägter ist die Beteiligungsrealität bei Menschen mit Migrationshintergrund: nur knapp 12 Prozent haben bereits an einer Bürgerversammlung teilgenommen, 25 Prozent an einer Befragung oder Unterschriftenaktion (Hallenberg 2019). Die Einstellungen der Menschen mit Migrationshintergrund gegenüber der Bürgerbeteiligung mögen auch die Fragen und Antworten in Abb. 4 veranschaulichen. Dort zeigt sich deutlich, dass sich die sozial schwächeren Migrantenmilieus bei der klassischen Bürgerbeteiligung weitaus weniger willkommen und in ihren Interessen wahrgenommen fühlen, als die etablierten Milieugruppen. Diese Ergebnisse stimmen zudem weitgehend mit den Befragungsergebnissen überein, die sich für die Mehr-

heitsgesellschaft ergeben haben und in Abbildung 5 dargestellt sind: auch in der Mehrheitsgesellschaft sind es die sozial Schwächeren, die sich deutlich weniger willkommen und in ihren Interessen wahrgenommen fühlen, als die Etablierten und gut Situierten (vhw 2015).

Die Eindeutigkeit dieser Befragungsergebnisse wirkt ernüchternd, insbesondere für die Kommunalpolitik. Allerdings, so muss betont werden, spiegeln die Ergebnisse in erster Linie die subjektive Sicht der Bürger wieder. Im Sinne der „Perspektivenvielfalt“ (Nassehi) erscheint es durchaus lohnenswert und der Fairness entsprechend, auch einen genaueren Blick auf die andere Seite, die Seite der kommunalpolitisch Verantwortlichen zu werfen.

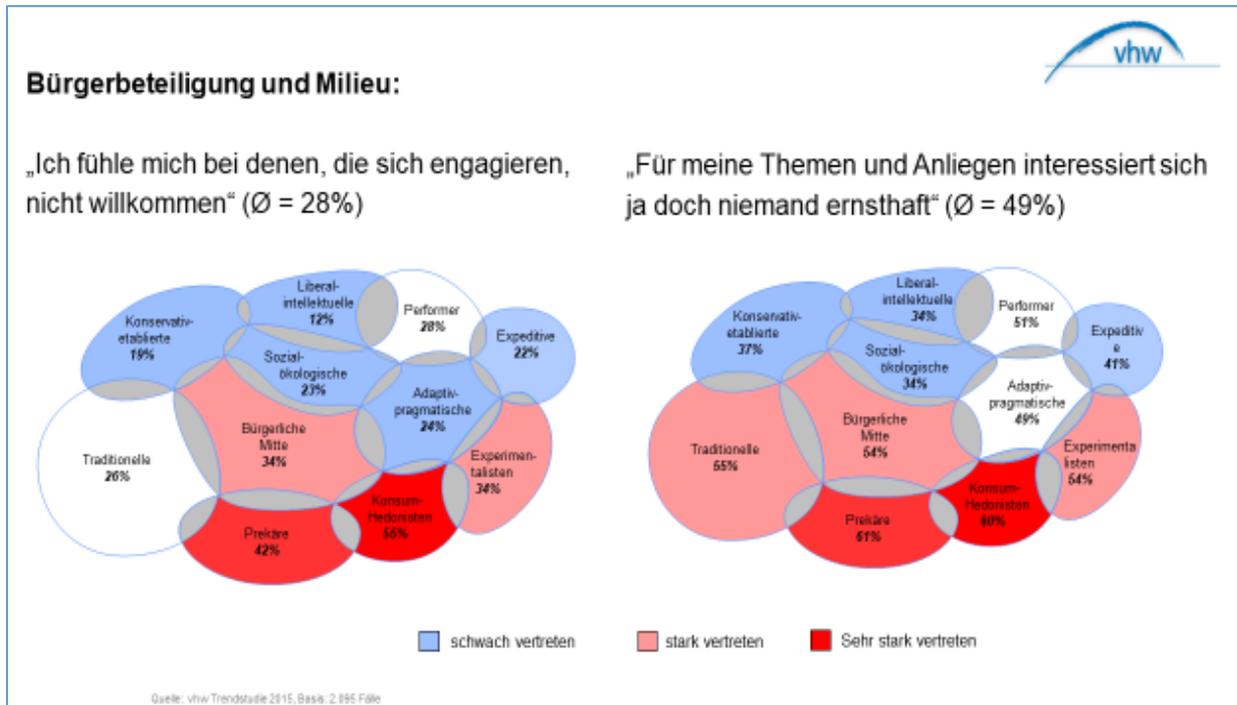


Abb. 5: ©Sinus 2015, eigene Darstellung

## Die Sicht der Kommunalpolitiker

Im Rahmen einer qualitativen Vorstudie zum Thema Kommunalpolitik, deren Vertiefung derzeit vorbereitet wird, wurden zwölf Leitfaden gestützte Interviews mit politisch verantwortlichen Lokalpolitikern, i.d.R. kommunale Ratsmitglieder und Dezernenten, aus vier unterschiedlich großen bundesdeutschen Städten geführt.

Die Interviews, die von dem Verein „Politik zum Anfassen“ durchgeführt wurden, befassten sich mit dem Selbstverständnis der Lokalpolitiker, ihrem politischen Alltag, ihren Bezügen zum Handlungsfeld Stadtentwicklung sowie ihren Berührungspunkten mit der kommunalen Bürgerbeteiligung (Francke, Vogt, Dehmel 2018).

Die Gespräche, denen auch die nachfolgenden, anonymisierten Zitate entstammen (*kursiv*), können aufgrund der geringen Fallzahl nur als erste Hypothesen für eine vertiefende Studie verstanden werden. Sie verdeutlichen aber, dass es sich in der Regel um engagierte Bürger handelt, die sich durch ihr ehrenamtliches Engagement in der klassischen Kommunalpolitik von ihren städtischen Mitbürgern unterscheiden. Mit ihrem Engagement – z. B. für das Kommunalparlament – möchten sie ihre Stadt und insbesondere das Themenfeld der Stadtentwicklung voranbringen.

*„Ich hatte den Eindruck, man kann nicht nur meckern, man muss sich auch beteiligen.“*

Allerdings ist ein ehrenamtliches Engagement in der Kommunalpolitik heute mit sehr viel Aufwand verbunden. Die fundierte Einarbeitung in wichtige, teils hochkomplexe und schwer verständliche Sachfragen oder weitreichende kommunale Gesetzesvorlagen in den Städten nimmt zunehmend mehr Zeit zur Informationsgewinnung und Einarbeitung in Anspruch, auch wenn es sich „nur“ um ein Ehrenamt handelt.

*„Aber was gelegentlich vergessen wird, wir sind ganz normale Menschen. Also ich geh auch zum Bäcker, ich bin im Sportverein, am Rande vom Sportplatz erfährt man ‘ne Menge, von den Nachbarn erfährt man ‘ne Menge.“*

In Sachen Selbstwirksamkeit sehen sich die Kommunalpolitiker in erster Linie auf eine gute fachliche Informationsvorbereitung der Verwaltung und die Diskussion in Fraktionen, Räten und Ausschüssen angewiesen. Vor allem eine frühzeitige Liste kommunaler Vorhaben wäre in ihren Augen hilfreich. Parteipolitische Diskussionen und Auseinandersetzungen nehmen, so ihre Selbsteinschätzung, ein größeres Gewicht ein, als man vielleicht angesichts der meist konkreten Sachfragen und Anliegen auf kommunaler Ebene annehmen könnte.

Kaum Erwähnung findet dagegen die Bürgerbeteiligung, die nur in einem einzigen Fall als strategische Komponente Erwähnung fand, mit der man ggf. „Druck machen“ kann. Allerdings vertreten die Befragten mehrheitlich die Auffassung, sie

erführen ja auf den verschiedenen informellen Wegen, insbesondere aufgrund von persönlichen Kontakten im Alltag, genügend über das Denken der Bürger und könnten damit entsprechend umgehen.

Was die anstehenden Entscheidungen betrifft, so schätzen die befragten Kommunalpolitiker die Einflussmöglichkeiten des Bürgermeisters, des Baustadtrats und des Ratsvorsitzenden am größten ein, gefolgt von ihren eigenen begrenzten Einflussmöglichkeiten. Diese werden allerdings immer noch deutlich größer eingeschätzt, als die vergleichbaren Einflusschancen der Bürger auf kommunale Entscheidungsprozesse.

Offensichtlich zeigt sich in diesen Aussagen der gedankliche Zwiespalt, in dem sich die Kommunalpolitiker bezüglich der Bürgerbeteiligung befinden: einerseits, so ist ihnen klar, braucht ein Gemeinwesen Mitbestimmung, was auch Vertrauen und Legitimation erzeugt. Andererseits, so die Mehrheitsmeinung, dürften die Bürger, an deren Meinung man durchaus interessiert sei, der Politik und Verwaltung keinesfalls die Entscheidungskompetenz aus der Hand nehmen, auch wenn die Bürger gegenüber früher selbstbewusster geworden seien und stärker beteiligt werden wollten.

Darüber hinaus schließen sich auch die befragten Kommunalpolitiker den allgemeinen Klagen über die Rekonstruktion politischer Ungleichheit an und monieren, es würden sich immer nur die gleichen „Berufsbürger“ beteiligen, es gebe zu viel „Stimmungsmache“ oder aggressive Entgleisungen. Zudem sei es sehr viel ein-

facher, mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung produktiv umzugehen, wenn statt Partikularinteressen auch öffentliche Interessen vertreten würden. Die Verantwortlichen der Untersuchung kamen letztlich zu dem Schluss, Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung, das sei wie zwei Planeten, die beide um die lokale Demokratie kreisten, deren Umlaufbahnen jedoch kaum noch Berührungspunkte aufwiesen.

Kersting und Schneider, die eine umfangreiche Sichtung der Literatur vorgenommen und eine ausführliche empirische Studie über die Einstellung von Ratsmitgliedern gegenüber der Bürgerbeteiligung erarbeitet haben, betonen im Ergebnis insbesondere die herausragende Rolle parteipolitischer Kraftfelder bei der politischen Willensbildung auf kommunaler Ebene. Auch fokussieren die Autoren auf die großen Unterschiede, die sich in den grundsätzlichen parteipolitischen Einstellungen eher linker gegenüber eher rechten Parteien beim Thema Bürgerbeteiligung finden (Kersting, Schneider 2016).

### **Kommunalpolitik im Wandel**

Im Zusammenspiel dieser verschiedenen, hier exemplarisch aufgezeigten Ergebnisse spricht Vieles für die eingangs formulierte These einer größer werdenden Kluft und Entfremdung zwischen einer noch immer von erheblichem Selbstbewusstsein geprägten Kommunalpolitik auf der einen und einer zumindest in größeren Teilen

unzufriedenen und zunehmend distanzierteren Bürgerschaft auf der anderen Seite.

Für den Soziologen Hartmut Rosa besteht dagegen das große, Jahrhunderte überdauernde Versprechen des „Sehnsuchtsortes Demokratie“ und damit die zentrale Grundidee der modernen Demokratie darin, dass Menschen die soziale, politische und ökonomische Ordnung selbst bestimmen und die Gesellschaft, in der sie leben, demokratisch gestalten können. Erst durch eine demokratische Politik kämen Repräsentanten, Herrschende und öffentliche Institutionen in ein direktes Antwortverhältnis zum Menschen. Wenn dem so sei und die Bürger sich nicht nur als entfremdete Empfänger bindender Regeln und Gesetze verstehen müssten, könnten die Menschen eine gesellschaftliche Ordnung nicht nur als fremdbestimmt, sondern als Antwortgebende, auf ihre verschiedenen Anliegen reagierende „Resonanzsphäre“ anerkennen und akzeptieren. Es reiche jedoch nicht, Politik rational nachvollziehen zu können, sondern es müsse jeder Einzelne eine Stimme bekommen und hörbar werden, so dass die Welt Ausdruck produktiver Vieltimmigkeit werde (Rosa 2018).

Demokratie umfasst damit, so das Resümee von Hartmut Rosa, nicht mehr nur, wie einst im klassisch-modernen Demokratieverständnis angelegt, das Aushandeln von Ansprüchen und Interessenskonflikten, sondern meint den anhaltenden Prozess der Sensibilisierung für die gesellschaftliche Stimmenvielfalt, im Sinne verschiedener

Perspektiven, Existenzweisen und Weltbeziehungen. Zudem gebe es belastbare Hinweise darauf, dass die Lebenszufriedenheit der Menschen unmittelbar mit ihren Möglichkeiten zur demokratischen Mitsprache und politischen Teilhabe korreliere (Frey, zit. n. Rosa 2018). Entscheidend dafür sei allerdings nicht der Output, sondern der Input, der inkludierende Prozess des politischen Gestaltens. Verstehe man Demokratie nunmehr als vitale Resonanzsphäre der Moderne, so ziele diese keinesfalls auf Aufhebung von Vielfalt. Resonanz bedeute nicht etwa Harmonie, Einklang und Konsonanz, sondern prozesshafte Rückmeldung, Beweglichkeit und Kontakt. Dabei seien Widersprüche genauso zentral und wichtig, wie der Zusammenklang und berührende Antwortbeziehungen (Rosa 2018).

Unterstellt man nun einen durchaus denkbaren Zusammenhang zwischen den soziologischen Ausführungen Rosas über die gestörte Weltbeziehung auf der einen Seite und den aufgezeigten empirischen Erkenntnissen zur lokalen Demokratie auf der anderen Seite, dann könnte man den Eindruck gewinnen, es sei zumindest „vor Ort“, insbesondere auf der Ebene der Quartiere und Nachbarschaften, vielleicht gar nicht mal so schwer, den vorherrschenden Krisensymptomen in Sachen lokaler Demokratie tatkräftig zu begegnen. Es bedürfe, konzeptionell betrachtet, einfach einer begrenzten Neujustierung, insbesondere bei den auseinanderdriftenden Kraftzentren der lokalen Demokratie, dem repräsentativen Government auf der einen und der weiter gefassten Governance auf

der anderen Seite, um den verloren gegangenen Draht zwischen der Lokalpolitik und der Bürgerschaft wiederherzustellen und das gestörte Resonanzverhältnis zwischen ihnen neu zu etablieren.

Führt man diesen Gedankengang bezogen auf die kommunale Demokratie weiter, sollte es somit das vorrangige Ziel sein, die lokale Stimmenvielfalt in den heutigen hochkomplexen, von Pfadabhängigkeiten und institutionellen Settings geprägten Stadtentwicklungsprozessen nicht nur zuzulassen, sondern auch aktiv und transparent zu fördern und zu gestalten. Und es gilt vor allem, die verschiedenen Kraftfelder der politischen Willensbildung, egal ob sie sich – meist fallbezogen – in der Bürgerschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung oder Politik herausbilden, jeweils miteinander in eine direkte Beziehung zu bringen und im „Miteinander reden und im Einander zuhören“, sprich im gegenseitigen Dialog aufeinander zuzubewegen.

Dazu gehört in erster Linie ein – allerdings aufwändig herzustellendes – breites Angebot an differenzierten Gesprächsforen, in denen sich die Bürger in ihrer ganzen gesellschaftlichen Vielfalt und für ihre Bedürfnisse angemessen zu Wort melden, Input generieren und hörbar werden können. Das gilt vor allem für die „schweigende Mehrheit“ und diejenigen Sozialgruppen, die sich mit klassischen Angeboten zur Bürgerbeteiligung schwertun.

Erste Beispiele dafür gibt es bereits, seien es, um zwei Beispiele zu nennen, die „Nachbarschaftsgespräche“ in Baden-

Württemberg, die in mehreren Modellstädten als eine neue Form aufsuchender Bürgerbeteiligung angeboten werden, um mit zufällig ausgewählten Bürgern gemeinsam ins Gespräch zu kommen. Oder seien es die fachkundig moderierten Fokusgruppengespräche mit Bürgern, die vom vhw Bundesverband in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen an mehreren Standorten in Berlin in der Nachbarschaft von Unterkünften und Wohneinrichtungen für Geflüchtete organisiert und durchgeführt werden.

Es bräuchte allerdings auch vermehrt öffentliche Foren, in denen eine gemeinsame politische Willensbildung zwischen den Bürgern und den Kommunalpolitikern erfolgen und ein Mehr an bestmöglichen, durchaus konflikthaft, aber letztlich einvernehmlich ausgehandelten Lösungen zum Wohle der Allgemeinheit erarbeitet und möglichst breit kommuniziert werden können, auch jenseits von altherwürdigen Ortsgruppen und Fraktionen sowie jenseits geschlossener Initiativgruppen. Und es braucht last but not least, im Sinne einer Rechenschaftspflicht der repräsentativen Politik, eine darauf Bezug nehmende, den Anliegen angemessene Antwort seitens der gewählten Kommunalpolitiker und ein medial unterstütztes, begründetes Zurückspiegeln der politischen Entscheidungen, die sie getroffen haben.

Als nach wie vor erfolversprechende und zukunftsfähige Lösung bietet sich vor diesem Hintergrund die Etablierung argumen-

tativ beratender (deliberativer) Formen der Bürgerbeteiligung an. Im Sinne einer möglichst breiten gesellschaftlichen Teilnahme(-chance) sollte dabei ganz besonders darauf geachtet werden, differenzierte Zugänge für möglichst alle Sozialgruppen der Bevölkerung sicherzustellen. Dies wird, wie eingangs gezeigt wurde, kaum gelingen, indem man den Versuch unternimmt, alle gesellschaftlichen Teilgruppen zugleich in eine gemeinsame Großveranstaltung „im Rathaus“ einzubinden. Bessere Chancen versprechen vielmehr dezentrale Formen und Veranstaltungen zur Wissensgenerierung, z.B. in vorgeschalteten Gesprächen mit verschiedenen, möglicherweise schwer einzubindenden Ziel- oder Fokusgruppen, durch öffentliche Gespräche mit den verschiedenen Ortsgruppen und Fraktionen der lokalen Parteien oder auch andere, z.B. aufsuchende oder methodisch kreative Gesprächsformate.

Vor allem aber kann eine zukunftsfähige Weiterentwicklung und Neujustierung der lokalen Demokratie dadurch sichergestellt werden, dass qualitativ hochwertige, öffentliche Beteiligungsformate eingeführt und verstetigt werden, bei denen sich die einbezogenen Kommunalpolitiker und die Bürger miteinander auf Augenhöhe begegnen, gleichberechtigt ins Gespräch und zu einer gemeinsamen Willensbildung in Vorbereitung kommunalpolitischer Entscheidungen kommen können. Auf diesem Wege sollten sich die Schwächen und Unzulänglichkeiten einer ausschließlich repräsentativen Entscheidungsfindung auf der

einen sowie einer ggf. davon abweichenden, mitunter etwas launisch und wechselhaft anmutenden Willensbildung durch Bürger und Intermediäre auf der anderen Seite überwinden lassen.

Die qualitativen Anforderungen an solche differenzierten Formate sind durchaus erfüllbar, auch wenn es vielleicht auf den ersten Blick anders erscheinen mag. Sie finden sich heute bereits in zahlreichen kommunalen Leitlinien, Regelwerken und Ratgebern niedergelegt und in zahlreichen Städten erfolgreich erprobt. Zudem können sie prozessbegleitend oder auch nachträglich mithilfe einer Qualitätsprüfung und Evaluation auf ihre Erfüllung hin überprüft werden (z.B. Ritzl, Kaßner 2019, Krüger 2018, Kuder 2017).

Wenn sich diese Anforderungen, trotz der aufwändigen Kommunikationserfordernisse nach innen und auch nach außen in eine breite Öffentlichkeit, hinreichend erfüllen lassen, dann können innovative Beteiligungsformate quer durch die gesamte lokale Akteurslandschaft durchaus einen zukunftsfähigen Weg aufzeigen, um die entstandene Kluft zwischen einem kommunalpolitischen Government im engeren und einem insbesondere bürgerschaftlichen Governance im weiteren Sinne abzubauen und somit zu einer nachhaltigen Stärkung der lokalen Demokratie beitragen.

## Literatur:

Bogumil, J., Holtkamp, L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 1329. Bonn.

Bertelsmann-Stiftung (2009): Vertrauen in Deutschland. Eine qualitative Wertestudie der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Crouch, C. (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main.

Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Köln.

Hallenberg, B. (2014): „Prekäre Wahlen?“ – Ja, aber! In: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Heft 2 / 2014. Berlin.

Hallenberg, B. (2019): Migranten, Meinungen, Milieus. vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018. Berlin.

Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Postdemokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, 2011: 13-18, Bonn.

Schäfer, A., Vehrkamp, J., Gagné, J. (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh.

Kersting, N., Schneider, S.H. (2016): Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik: Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Kuder, T. (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. In: vhw werkSTADT Nr. 8, Berlin.

Kuder, T. (2017): Bürgerbeteiligung – neu justiert! vhw werkSTADT Nr. 16. Berlin.

Krüger, K. (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. vhw werkSTADT Nr. 19. Berlin.

Merkel, W. (2015): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Frankfurt am Main.

Mouffe, C. (2011): „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Postdemokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, 2011: 3-5, Bonn.

Niedermayer, O. (2016), zitiert nach: SPD verliert die meisten Mitglieder. ZEIT ONLINE vom 12.07.2016.

Francke, A., Vogt, A., Dehmel, G. (2018): Die Rolle der Kommunalpolitik in Stadtentwicklung und Beteiligungsprozessen. vhw Studien. Download: <https://www.vhw.de>

Ritzi, C., Kaßner, J. (2019): Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren. vhw Schriftenreihe Nr. 11. Berlin.

Rosa, H. (2018): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Frankfurt a.M.

Sinus (201): vhw-Trendstudie. Unveröffentlichte repräsentative Befragung, Berlin.

Sinus (208): SINUS Milieu-Bus vom 24.5.18. Auswertung für den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Heidelberg.

Schuppert, G. F. (2011): Bürgerdialog, lokale Demokratie und Urban Governance aus kommunikationstheoretischer Perspektive. In: vhw-Schriftenreihe 3: Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie: 43-52, Berlin. vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2015):

## Impressum

### vhw werkSTADT

ISSN 2367-0819

### Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

werkstadt@vhw

www.vhw.de

**Titelbildquelle:** ©vhw, 2018

### Autor

Thomas Kuder, vhw Seniorwissenschaftler, Clusterkoordinator

### Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

[www.druckcenter.de](http://www.druckcenter.de)

### Erscheinungsweise

unregelmäßig

### Bezug

Alle Ausgaben der vhw werkSTADT sind unter:

<http://www.vhw.de/publikationen/>  
kostenfrei herunter zu laden.