

# Teilhabe braucht demokratische Strukturen

## Für eine Neuvermessung der Bürgerbeteiligung

KONRAD HUMMEL

Dr. Konrad Hummel leitet die Geschäftsstelle Konversion der Stadt Mannheim. Aufgabe dieser Abteilung ist die städtebauliche Gestaltung der großen ehemaligen US-Militärflächen im Stadtgebiet unter Beteiligung der Bevölkerung.

[www.mannheim.de/konversion](http://www.mannheim.de/konversion)

**Demokratie und Teilhabe sind untrennbar miteinander verbunden. Doch trotz formaler Beteiligungschancen wie Wahlen und Bürgerentscheide wächst offenbar die Zahl der Menschen, die sich nicht mehr als vollwertiges Mitglied von Staat und Gesellschaft fühlen.**

Die meisten Zukunftsentscheidungen unserer Kommunen sind komplex; schon deshalb können Politik und Verwaltung diese nicht allein stemmen. Gebraucht werden zugehende Arbeit auf alle Gruppen in einer Stadt, konkrete Teilhabeunterstützung, Bildung von Mentorenrollen, die Bildung von Diskussionsarenen und die Öffnung von Verwaltungsprozessen. Die Gesamtinszenierung muss dem Anspruch demokratischer Lernlandschaften ähneln, in denen es eher um das Lernen aller beteiligten Systeme und Institutionen geht als das der Individuen.

Zur Beschäftigung mit der Wissenschaft von der Stadt und ihren urbanen Errungenschaften der Urbanistik gehört die Frage, welches soziale Gebilde die Stadt von heute ist und wie sie darin und damit mit einem möglichst hohem Maß an lokaler Demokratie Freiheit, Beteiligung, Teilhabe und Gerechtigkeit gesichert werden kann. Durch Rechtsstaat, Verwaltung, Öffentlichkeit, Vereinstätigkeit etc. stehen individuelle Freiheitsvorstellungen und Gerechtigkeitsansprüche in einem produktiven Spannungsverhältnis. Es erscheint für das Vertrauensverhältnis einer heterogenen Stadtgesellschaft aber extrem wichtig, dass auch die ständig erweiterten Beteiligungsansprüche und Beteiligungswünsche in einem produktiven Spannungsverhältnis stehen zur realen Teilhabechance aller Gruppen heute in der Stadt. Ist dies nicht mehr der Fall – oder bleiben bestimmte Perspektiven derer, für die diese Städte in Zukunft wichtig sind außen vor –, verschärft sich der begonnene

Teufelskreis, nämlich dass viele Menschen die Demokratie auf lokaler Ebene nur noch als Interessenspiel wahrnehmen und sich dem politischen Alltag entziehen.

Die meinungsfilternden und meinungsbildenden Institutionen der lokalen Demokratie sind schwächer geworden, die Kompetenz und Zeitbudgets eines kleinen aber wichtigen Teiles der Stadtgesellschaft sind sehr viel größer geworden und damit ihr Anspruch mitzureden. Es werden viele Maßnahmen ergriffen, Angebote dafür zu schaffen u.a. durch das Wahlrecht ab 16 Jahre und zahllose Beteiligungsverfahren. Die Zunahme neuer individueller Bürgerengagementformen neben dem klassischen Ehrenamt ist ein weiterer Indikator dafür. Stiftungen beschwören eine Vielfaltsdemokratie, um mittels eines »Mixes« aus unterschiedlichen Beteiligungsmitteln absackende Wahlbeteiligung aufzufangen.

Unterschätzt wird, dass es die Veränderung der Gesellschaft und ihren Machtstrukturen ist, die die Individualisierung, Wechselbindungen, Milieuorientierung und Auflösung traditioneller Politik vorangetrieben haben. Viele Motive der Menschen, sich zu politisch beteiligen, sind auch Ausdruck des Bedürfnisses nach Statuszugehörigkeit und Beheimatung. In einer offenen Gesellschaft kann der »Kampf um Anerkennung« anstrengende Züge annehmen, der Humor abhanden kommen – und übrig bleiben verbitterte Menschen. Das spektakulärste Beispiel dafür ist die Abwanderung junger Menschen aus europäischen Städten zu muslimischen »Kämpfern« für einen neuen Religionsstaat. Diese

hier geborenen jungen Leute hält keine Bindung und soziale Kontrolle mehr in der Stadt, auch keine Rolle in einer Opposition oder Revolte wie in (französischen Städten der 1990er-Jahre), sondern das kollektive Konstrukt eines neuen Staates an einem anderen Ort nur unter ihresgleichen. Hier brechen alle Trennungswauern, die Privates und Politisches, Religion und Staat, Heimatsuche und Heimatwut auf Abstand gehalten haben und alles verschwimmt zu einem fundamentalistischen Weltbild.

Auch andere antistaatliche Revolten wie die US-Tea-Party unterlaufen staatliche Beteiligungsangebote oder instrumentalisieren sie – wie es gerne auch Rechtsradikale tun, um den Staatsapparat vorzuführen –, weil sie keine Beteiligung wollen, sondern generell »etwas Anderes«. Alle diese, einschließlich der Kritiker der »Mitmachfälle«, wenden sich von der Vielfalt ab. Solche Tendenzen bis zu den lokalen individualistischen Profilierungs- und Aggressionserscheinungen einzelner Bürger in Beteiligungsprozessen werden in der Demokratie unterschätzt. Sie höhnen demokratische Stadtkultur aus, sie entziehen sich dem öffentlichen Diskurs.

Zur modernen Gesellschaft gehört aber die Spannung zwischen Gruppen und Institutionen auf der einen und dem Individuum und seinem Freiheitsbegriff auf der anderen Seite. Fundamentalisten und einige Individualisten wännen sich im Alleinbesitz der Wahrheit in der Annahme, »das ständige Verhandeln über die Rechte der Gruppen und die Rechte des Individuums wäre überflüssig geworden« (Michael Walzer). Deshalb warnt Walzer bei der Frage nach der Toleranz für Intolerante davor, Politik und Staat gleichzusetzen und mit jeder politischen Debatte die Machtfrage im Staat zu stellen.

Alle Gruppen der Bürgerschaft sind Bestandteil und legitime Akteure der politischen Auseinandersetzung in der Politik-Arena, aber nicht in jedem Fall bei der Auseinandersetzung um die Vorherrschaft im Staat. Umgekehrt dürfen Parteien und Staat in der politischen Auseinandersetzung nicht die ideologische Alleinherrschaft beanspruchen und die politische Arena monopolisieren. Verstärkte Bürgerbeteiligung bewegt und stärkt zuerst einmal die politische Arena.

Auf die lokale Ebene gewendet bedeutet dies, dass es für demokratische Teilhabe im politischen Feld eine umfassende Stadtkultur braucht, die zur Zuspitzung, Verbreiterung und Klärung von Sachver-

halten dient, aber nicht alles reduziert auf die Machtfrage über Stadtverwaltung und Stadtstrukturen. Sind Kommunen im Zeitalter »gemischter Demokratieformen« noch verlässliche Investitionspartner? Sollte ein Ratsbeschluss und Wahlvorgang eindeutige Kursänderungen von Beschlusslagen bringen, ist dies eindeutig das Primat der Politik. Sollten Bürgerentscheid-Debatten alles unklarer machen, haben politische Regeln versagt. Habermas weist aber auch auf eine Strukturschwäche der politischen Klasse und der Medien hin: Wollen sie noch etwas, führen sie auf langfristige Ziele hin?

An welchen Kriterien soll sich eine Weiterentwicklung der lokalen Demokratie orientieren, wenn Risiken und Chancen so nahe beieinander liegen? Was braucht die Stadt der Vielfalt, um mehr von der vielfältigen Demokratie aber weniger von der gleichen Elitendemokratie zu bekommen? Auf welchen globalen und auch angstbesetzten Herausforderungen müssen wir in der lokalen Demokratie

## »Teilhabe ist gleichzeitig Voraussetzung und Folge angemessener Bürgerbeteiligung in der demokratischen Stadt«

reagieren, um die Ambivalenzen in der Bürgerbeteiligung zu verstehen?

Die Quintessenz kann nur lauten, dass es um mehr gelingende Kooperation, Kommunikation und Teilhabe gehen muss. Vor Ort sozialräumlich mitzumachen, im realen vor Ort selbst die eigenen Angelegenheiten gemeinsam mit vielen zu organisieren, zu beraten, zu entscheiden, sich politisch zu positionieren und gegenüber vielen anderen aber auch »Nachbar« zu sein, ist soziale Bindung in einer neuen autonomen Form.

Dieses konsequent durchgeführt, macht Teilhabe zu einem folgenreichen herrschaftskritischen Arbeitsansatz. Teilhabe ist Voraussetzung von gelingender Beteiligung und Folge von angemessener Bürgerbeteiligung in der heterogenen Stadt.

Formale Bürgerbeteiligung umgekehrt ist keine hinreichende Voraussetzung für Teilhabe und Teilhabechancen aller. Sie suggeriert entweder Mitspielen in der politischen Beliebigkeit oder Machtansprüche, die kaum legitimiert sind durch alle Gruppen der Stadt und kaum verantwortet werden können ohne Verfügungs-

gewalt weiterer Ressourcen der Stadt. Teilhabeorte sind Stücke realer Landschaften auf der Karte der Demokratie.

Zu den Gefahren gehört auch ein Rückfall in Expertendemokratie. Auch sie und die dazugehörigen Verfahren wie Gutachten und Wettbewerbe nehmen uns nicht ab, aus der Kooperation selbst – auf der Grundlage von Regeln und angemessener Zeiträume – Qualität und Teilhabe entstehen zu lassen.

Zwischen parlamentarischen Entscheidungsstrukturen, städtischem Verwaltungsapparat, (oft) unsichtbaren Investoren, mächtigen Markteinflussgrößen und Teilhabe-Arenen der Bürgerschaft müssen klare Absprachen getroffen werden. Ein fruchtbares Zusammenspiel kann beginnen, das eines sicher nicht ist, nämlich simpel und banal. Das Zusammenspiel mit den vorparlamentarischen und parlamentarischen Entscheidungsstrukturen zu verbinden, ist eine gemeinsame Aufgabe der politischen Kräfte im Staat. Es muss eine

sinkende Wahlbeteiligung und Elitendemokratie der Nicht-Vielfalt verhindern wollen.

Die lokale Demokratie heutiger Städte ist eine Sammlung unterschiedlicher Geschichten der Menschen mit verschiedenen Politikerfahrungen. Die Städte müssen diesen Geschichten politisch so viel als möglich Raum geben. Wir müssen die Chancen verbessern, dass eine nächste Entwicklungsstufe der Demokratie so geht, dass sich Bürgerschaftsgruppen von Individuen über Vereine bis Unternehmen untereinander wahrnehmen, auseinandersetzen, kooperieren und entscheidungsfähig werden. ■

*Der vorstehende Artikel ist eine überarbeitete Fassung eines Kapitels aus dem neuen Buch des Verfassers; dort finden sich auch Zitatnachweise und Literaturangaben.*

*Konrad Hummel: Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. 192 Seiten. 24,- Euro. ISBN 978-3-8487-1785-9.*