

QuartiersNETZ



Kommunalpolitik und Bürger*innen- Beteiligung

Harald Rüßler

Fachhochschule
Dortmund

University of Applied Sciences and Arts

Agenda

Soziale und politische Partizipation

Krise der Demokratie – Krise der Repräsentation?

Lokale Bürger*innen-Beteiligung

Ideen für eine Verzahnung des repräsentativen Systems auf Stadt-
bezirksebene mit quartiersbezogenen Partizipationsprozessen –
das Beispiel Gelsenkirchen

Literatur

Soziale und politische Partizipation

Partizipation

Teilhabe (passiv) oder Beteiligung (aktiv) der Bürger*innen an Institutionen, Organisationen und sonstigen sozialen Lebensbereichen (Verein, Selbsthilfeorganisation, Wohlfahrtsverband, Partei, Spaziergangspaten, Quartierskonferenzen etc.).

Unterschieden wird zwischen sozialer und politischer Partizipation.

- **Soziale Partizipation:**

Freiwillige, unentgeltliche Teilhabe/Beteiligung von Menschen an öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Bereichen, ohne das damit direkt eine politische Motivation verbunden ist. (Kersting 2008: 20f., Roßteutscher 2009: 163ff.)

- **Politische Partizipation:**

Zur politischen Beteiligung gehören „diejenigen Aktivitäten, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig ausüben mit dem *Ziel der politischen Einflussnahme*“ (Vetter/Remer-Bollow 2017: 61) – z.B.: Beteiligung an Wahlen, Aktivitäten wie Unterschriften sammeln, sich beratschlagen, demonstrieren, protestieren, boykottieren, Petitionen einreichen etc. (van Deth 2009: 141)

„Mittlerweile scheint sich in Deutschland eine gemeinsame Begriffsverwendung durchzusetzen, nach der politische und soziale Formen der Beteiligung unter dem **Überbegriff des ‚bürgerschaftlichen Engagements‘** gemeinsam betrachtet werden“. (Vetter/Remer-Bollow 2017: 61)

In der Handlungspraxis kommt es oft zu (untrennbaren) Überschneidungen. Begreift man „Politik als Gestaltung von Lebensweisen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ (Roth 2011, S. 80), dürfte „eine feinsäuberliche Trennung“ (ebd.) eher schwer sein.

So ist das freiwillige bürgerschaftliche Engagement (BE) nicht nur Ausdruck der sozialen Teilhabe/Beteiligung, sondern zugleich auch ein wichtiger Faktor für (lokal-)politisches Engagement.

➔ Denn ein relativ hohes Maß an sozialer Partizipation geht (empirisch) einher mit einem relativ hohen Niveau politischen Engagements. (van Deth 2001)

Umfang und Verbreitung politischer Partizipation:

Studien zeigen:

- politische Beteiligung, ist – mit Ausnahme von Wahlen – in demokratischen Staaten nicht sehr verbreitet.
- „Es sind eindeutig die höher gebildeten, zu den höheren Einkommensgruppen und Schichten gehörenden Bürger, die überdurchschnittlich partizipieren“. (van Deth 2009: 153)
- *Motivation* und *soziale Kontakte* sind zentrale Ressourcen, die die Bereitschaft, sich politisch zu beteiligen, stark beeinflussen. Hinzukommen eine (feste) politische Orientierung und „das Gefühl, mit seinen Aktivitäten etwas erreichen zu können“. (ebd.)

Instrumentelles und normatives Verständnis von politischer Partizipation:

– *Instrumentelles Partizipationsverständnis*

(=> liberale Demokratiekonzeption)

- Primäre Beteiligungsform: periodische, freie Wahlen im Rahmen repräsentativ-demokratisch verfasster Gesellschaften
- Beteiligung ist „nur“ Mittel zum Zweck, d.h. v.a. ein Instrument zur Legitimierung der gewählten Repräsentanten*innen. Im Fokus steht das (Wahl-)Ergebnis.
- Geringe oder ungleiche Partizipation stellt im Grunde kein Problem dar: Nichtbeteiligung kann als Zufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen interpretiert werden. Eine hohe Beteiligungsrate kann als Krisenphänomen gewertet werden.
- Demokratie wird verstanden als „Wettbewerb zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen um Einfluss und politische Macht“. (Hebestreit 2013: 65)
- Pragmatisch-instrumentell ist eine Beteiligung auch dann, wenn das BE nicht direkt mit politischer Motivation verbunden oder ohne Bezug auf individuelle/kollektive Selbstwirksamkeit (Empowerment) ist.

Instrumentelles und normatives Verständnis von politischer Partizipation:

– *Normatives Partizipationsverständnis*

(=> partizipative und deliberative – d.h. dialogische – Demokratiekonzeption)

- Partizipation ist nicht nur Mittel für einen Zweck (Wahl von Stellvertretern*innen), sondern v.a. auch ein Wert an sich: Beteiligung ist auch Ausdruck von Identität und Selbstwirksamkeit. Die Interessen und Willensäußerungen der Bürger*innen müssen daher in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.
„Ein Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten sei demnach geboten, damit die Bürger*innen die Chance erhalten, ihre Interessen im politischen Prozess selbst zu vertreten“ (Hebestreit 2013: 67)
- Direktdemokratische Beteiligungsformen: unmittelbare Beteiligung der Bürger*innen an politischen Entscheidungen (**partizipative Demokratie**):
Petitionen, Referenden (z.B. Brexit-Entscheidung), Volks- oder Bürgerentscheide (z.B.: plebiszitär orientierte Schweizer Verfassung), Bürgerhaushalte.
- Bürger*innen müssen umfassend und gleichberechtigt an öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen beteiligt werden (**deliberative Demokratie**).
Beteiligungsformen: Diskussionsforen, Konferenzen, Runde Tische, Beiräte etc.
Im Fokus steht der Partizipationsprozess. (Kersting 2017: 82ff.)

Krise der Demokratie – Krise der Repräsentation?

Allgemein auf das BE bezogen:

- Soziales Engagement und politische Beteiligung sind wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Stabilität des politisch-demokratischen Systems.
- Im sozialen Engagement gibt es Verschiebungen: „Der Anteil von jüngeren Menschen und Familien geht zurück, während der Anteil älterer Menschen zunimmt, diese aber auch einen aktiveren Part in der Gesellschaft einnehmen“. (Vetter/Remer-Bollow 2017: 100)

Politisches Engagement (Fokus kommunaler Bereich):

- abnehmende Wahlbeteiligung generell, v.a. im kommunalen Bereich (Kersting 2017: 85)
 - Generationeneffekt: v.a. für ältere Menschen „ist Wählen Bürgerpflicht“ (ebd.)
 - „Bei Kommunalwahlen enthalten sich Frauen häufiger“ als Männer (ebd.)
 - „Höher gebildete Gruppen gehen auch in den Kommunalwahlen eher zur Wahl“ (ebd.)
 - starke Schwankungen der Wählerpräferenzen und Wahlergebnisse (Pogrebinschi 2015: 127)
 - v.a. individuelle Ressourcen prägen das politische Engagement auf kommunaler Ebene. Neben politischen Kenntnissen und Interessen sind dies auch der “Faktor Zeit“. Zeitressourcen stellen ein zentrales Kriterium für lokalpolitisches Engagement dar“.
- (Kersting 2017: 85)

Krise der Demokratie – Krise der Repräsentation?

- Aber auch direktdemokratische Verfahren haben häufig eine zu geringe Beteiligung, um Erfolg zu haben – z.T. aber auch bedingt durch hohe verfassungsmäßige Hürden (vgl. Gemeindeordnung NRW § 26: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid oder: Satzung der Stadt Gelsenkirchen über das Verfahren zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 21.03.2005)
Und: Dialogische Verfahren „können selten mehr als 5% der Bevölkerung mobilisieren“.
- Nicht selten werden diese Befunde mit „Politikverdrossenheit“ oder mangelnder politischer Mitwirkungsbereitschaft in Verbindung gebracht.
- Mögliche allgemeine Gründe hierfür sind z.B. (Vetter/Remer-Bollow 2017: 3ff.; Pogrebinschi 2015):
 - Verlagerung der Entscheidungen auf höhere (supranationale) Ebenen (Europa, Welt) infolge der Globalisierung
 - wachsende Macht nicht-demokratisch legitimierter Akteure (EU-Kommission, G7-Treffen, Weltwirtschaftsforum etc.)
 - abnehmende Transparenz politischer Prozesse und Entscheidungen, Abnahme des Vertrauens in repräsentative politische Institutionen (Postdemokratiedebatte*)
 - geringe politische Handlungsspielräume, insb. finanzschwacher Kommunen
 - Privatisierung öffentlicher Güter (dadurch parlamentarische Nicht-Zuständigkeit), Verringerung der Einflussnahme- und Kontrollmöglichkeiten durch die Bürger*innen

* Postdemokratie „bezeichnet ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden“; die Mehrzahl der Bürger*innen spielt dabei aber nur „passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagiert nur auf Signale, die man ihnen gibt. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten; die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten“ (Crouch 2008: 10). Vgl. auch: Jörke 2013.

Lokale Bürger*innen-Beteiligung

Kann mehr Bürger*innen-Beteiligung – v.a. auf subnationaler (z.B. kommunaler) Ebene – die „Einflussverluste“ der Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungen höherer Systemebenen kompensieren und zur Stärkung der Demokratie beitragen?

Jedenfalls: „**Lokale Bürgerbeteiligung ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts ,in‘.**“ (Vetter 2008: 9)

Dies findet u.a. auch seinen Ausdruck im Begriff des „**(Urban) Governance**“

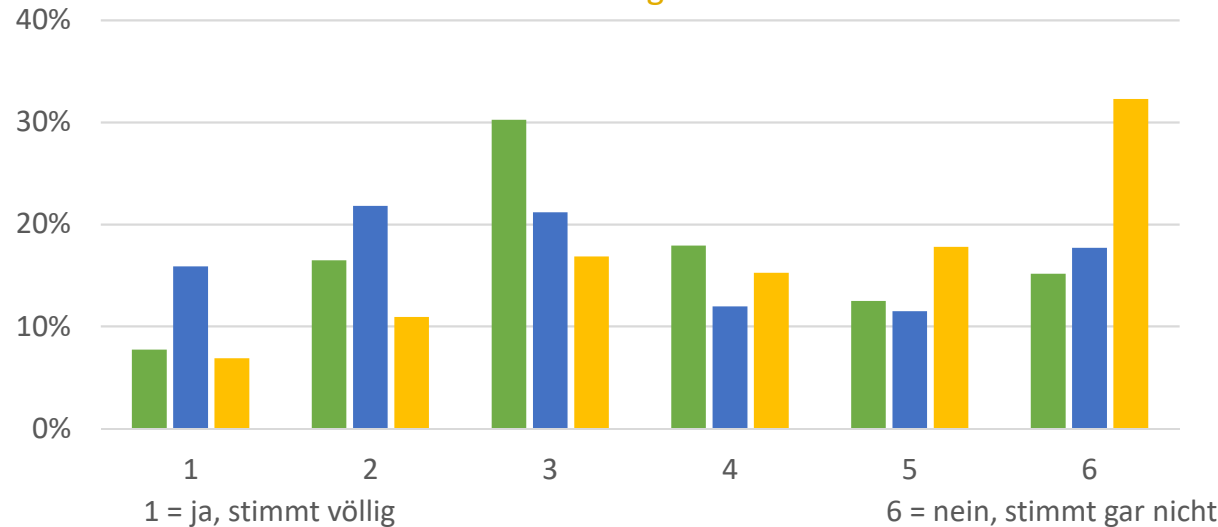
Der Begriff hat sich in Unterscheidung zum englischen Begriff ‚Government‘ (traditionelles Regieren durch den Staat) herausgebildet. Er steht für verstärkte Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (insb. Wirtschaft und Zivilgesellschaft) in der Politikgestaltung und -steuerung.

Der Begriff ‚Urban Governance‘ bezieht sich entsprechend auf die kommunale Ebene und neue Akteure der Stadtpolitik. Beispiele hierfür sind Public-Private-Partnerships, in denen der Staat mit lokalen wirtschaftlichen Akteuren zusammenarbeitet, aber auch die „Bürgerkommune“, deren Leitidee „**Bürger*innen sind Mitgestalter*innen**“ ist.

 Blick nach Gelsenkirchen

Befragung der Quartiersbevölkerung 50+

Informationsgefühl, Mitentscheidungsmotivation und wahrgenommene Mitentscheidungsmacht



■ Über Vorhaben und Aktivitäten im Stadtteil fühle ich mich gut informiert. (M=3,6, SD=1,5, n=1.128)

■ Über Vorhaben und Aktivitäten im Stadtteil möchte ich mitentscheiden. (M=3,3, SD=1,7, n=1.096)

■ Über Vorhaben und Aktivitäten im Stadtteil kann ich mitentscheiden. (M=4,2, SD=1,6, n=1.062)

Anmerkungen: M = Durchschnitt, SD = Standardabweichung, n = Anzahl gültiger Fälle. Antwortausfall (keine Angabe) zwischen 5 % und 11 %, und zwar eher bei Älteren, Frauen, Alleinwohnenden, Rentner*innen und Erwerbsarbeitslosen.

- Informationsgefühl, Mitentscheidungsmotivation und empfundene Mitentscheidungsmacht breit gestreut, im Durchschnitt mittelmäßig bis tendenziell geringer.
- 54 % fühlen sich (eher) gut informiert.
- Die Mehrheit (59 %) möchte über Vorhaben und Aktivitäten im Stadtteil mitentscheiden, aber nur etwa jeder Dritte (35 %) denkt, auch mitentscheiden zu können (Quelle: eigene, repräsentative, schriftliche Befragung der Quartiersbevölkerung 50+ im Sommer 2015)

„Mitentscheidungstypen“

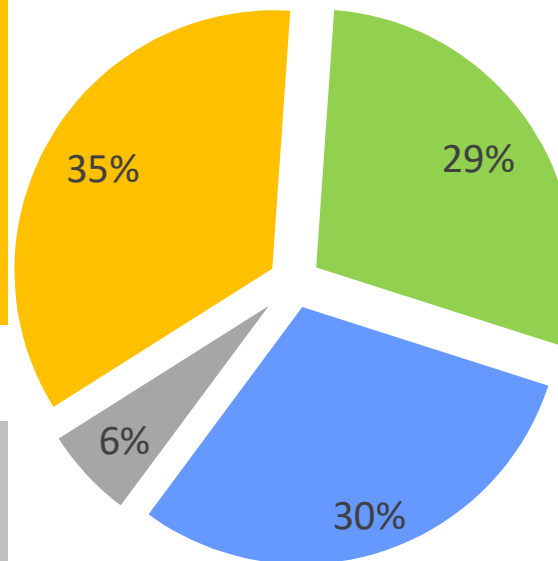
Kreuzung der
Mitentscheidungsmotivation
(„wollen“) und wahrgenommenen
Mitentscheidungsmacht („können“)

(Eher) kein Interesse und pessimistisch

- älter
- vergleichsweise viele Alleinwohnende
- eher nicht erwerbstätig
- eher nicht ehrenamtlich aktiv
- hohe Armuts(gefährungs)quote

(Eher) kein Interesse, aber optimistisch

- vergleichsweise hoher Frauenanteil
- vergleichsweise niedrige Armuts(gefährungs)quote
- vergleichsweise geringer Anteil von Personen, die seit unter 10 Jahren im Stadtteil wohnen



Anmerkungen: n = 1.055. n = Anzahl gültiger Fälle. Antwortausfall: 11 %. Aussagen: „Über Vorhaben und Aktivitäten im Stadtteil möchte ich mitentscheiden.“ (Antwort 1 bis 3 = motiviert; Antwort 4 bis 6 = (eher) kein Interesse). „Über Vorhaben und ... kann ich mitentscheiden.“ (1 bis 3 = optimistisch; 4 bis 6 = pessimistisch).

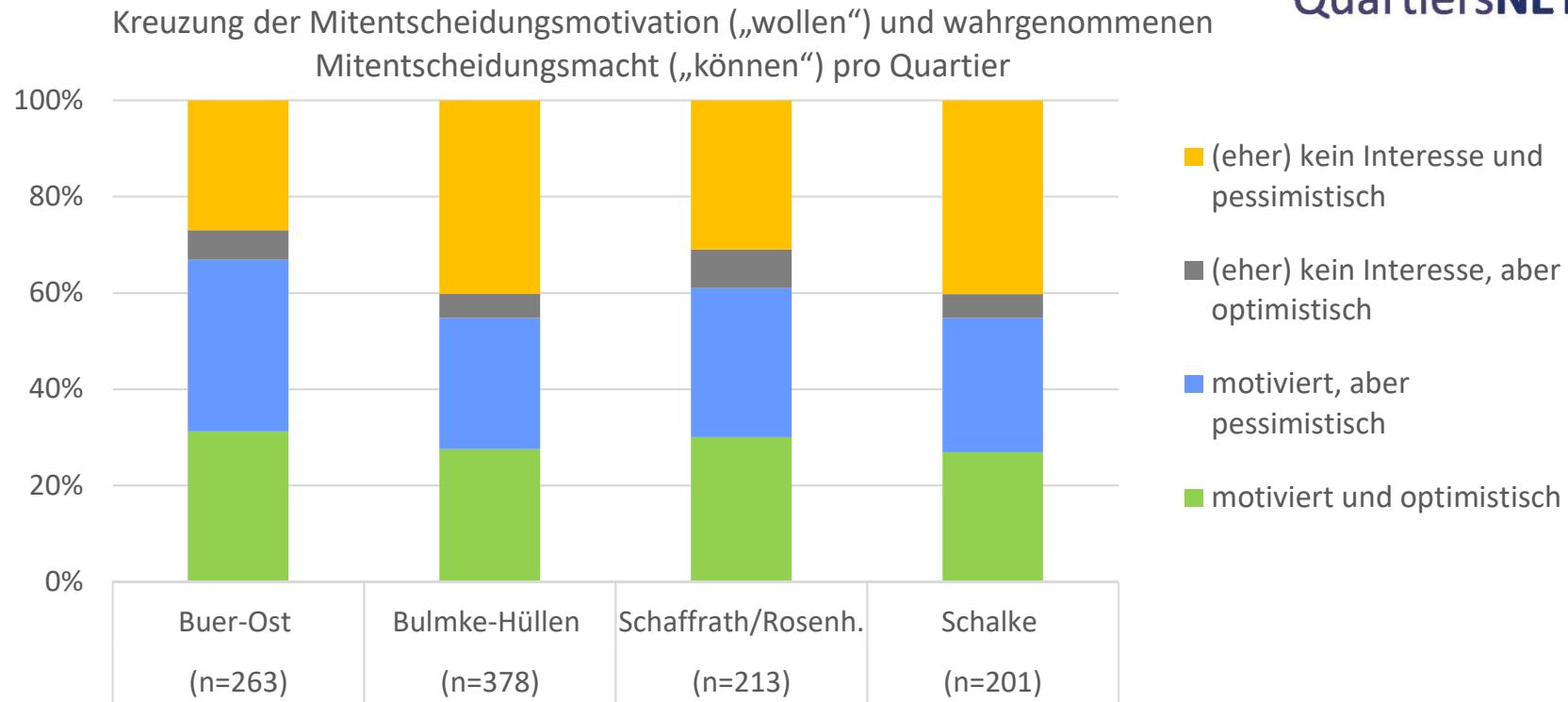
Motiviert und optimistisch

- vergleichsweise gute Gesundheit
- vergleichsweise hoher Anteil ehrenamtlich Aktiver
- zweithöchster Anteil an Höhergebildeten

Motiviert, aber pessimistisch

- geringer Frauenanteil, hoher Männeranteil
- höchster Anteil an Höhergebildeten
- vergleichsweise hoher Anteil an Personen, die seit unter 10 Jahren im Stadtteil wohnen

„Mitentscheidungstypen“ nach Quartier



n = Anzahl gültiger Fälle. Antwortausfall zwischen 9 % (Buer-Ost) und 13 % (Schalke).

- Interesse mitzuentcheiden in Buer-Ost am größten (67 %, grün u. blau), gefolgt von Schaffrath (61 %)
- Anteil derjenigen, die zwar mitentscheiden möchten, aber glauben, es (eher) nicht zu können, in Buer-Ost mit 36 % am größten (blau).
- Bulmke-Hüllen und Schalke vergleichbar. Hier denken vergleichsweise viele (40 %), dass sie (eher) nicht mitentscheiden können, und gleichzeitig möchten sie auch (eher) nicht mitentscheiden (gelb).

Ideen für eine Verzahnung des repräsentativen Systems auf Stadtbezirksebene mit quartiersbezogenen Partizipationsprozessen – das Beispiel Gelsenkirchen

Rückblick: Treffen mit Bezirksverordneten und Teilnehmern der stadtweiten AG „Teilhaben und Beteiligen“ des Projekts QuartiersNETZ (22.06.17):

Fragen, die auch heute im Zentrum stehen sollen:

„Wie können lokale Ideen der Bewohnerinnen und Bewohner in die Kommunalpolitik einfließen und wie kann man die Politik in den Bezirksvertretungen den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen?“

„Wie können die in den Quartieren entwickelten Strukturen weitergeführt werden, welche Möglichkeiten der Verstetigung gibt es?“

 **Sowohl Politik als auch Zivilgesellschaft wollen, so das Resümee des Treffens am 22.6.17, eine bessere Verzahnung und Verknüpfung zwischen den gewählten und nicht-gewählten Strukturen im Quartier erreichen.**

Ideen für eine Verzahnung des repräsentativen Systems auf Stadtbezirksebene mit quartiersbezogenen Partizipationsprozessen – das Beispiel Gelsenkirchen

Überlegungen im Einzelnen aus dem Treffen am 22.6.17 *und* aus dem Treffen der stadtweiten AG „Teilhabe und Beteiligen“ des Projekts QuartiersNETZ (am 13.02.18):

- Austausch zwischen Bürger*innen und der jeweiligen Bezirksvertretung (BZ) müsste verbessert werden; es müsste mehr zu einer „geregelten Zusammenarbeit“ kommen.
- Die Tagesordnungspunkte „1. Bürgerschaftliche Initiativen“ und „2. Fragestellungen für Einwohnerinnen und Einwohner“ müssten stärker belebt werden; möglicherweise aber zu formale Hürden: vorherige Eingabe über die jeweilige Bezirksverwaltungsstelle
- Hier und dort müsste die „Sichtbarkeit“ der Ortopolitiker*innen größer sein, z.B. auf den Quartierskonferenzen
- Ein jährliches Initiativen-/Netzwerktreffen auf Stadtebene sollte durchgeführt werden an dem Ortopolitiker teilnehmen (müssten)

Ideen für eine Verzahnung des repräsentativen Systems auf Stadtbezirksebene mit quartiersbezogenen Partizipationsprozessen – das Beispiel Gelsenkirchen

- Eine „neutrale“ Schnittstelle im Quartier einrichten, die die Ideen etc. sammelt und der Politik zuspielt und Rückmeldungen ans Quartier weitergibt
- Die „formalisierte“ Redekultur in der BZ sei nicht Bürger*innen-nah; BZ sind auch nicht dazu gedacht z.B. Ideen und Aktionen im Quartier ausführlich zu besprechen; Runde Tische beispielsweise sind dafür besser geeignet
- Weitere Gruppen, wie z.B. der Jugendrat, Integrationsrat, sollten in den Diskussionsprozess einbezogen werden
- In den Quartieren müsste es für Zusammenkünfte der Bürger*innen jederzeit zugängliche (barrierefreie und neutrale) Begegnungsorte geben (Stichwort: Verstetigung von Beteiligungsprozessen)

Literatur

Crouch, Colin (2015): Postdemokratie. Unter Mitarbeit von Nikolaus Gramm. 12. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2540). Literaturverzeichnis

Jörke, Dirk (2013): Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? In: PVS Politische Vierteljahresschrift 54 (3), S. 485–505. DOI: 10.5771/0032-3470-2013-3-485.

Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: Springer VS (Studien der NRW School of Governance).

Kersting, Norbert (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss (Bürgergesellschaft und Demokratie, 28).

Kersting, Norbert (2017): Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane innovation. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell), S. 81–120.

Pogrebinschi, Thamy (2015): Mehr Partizipation – ein Heilmittel gegen die ‚Krise der Demokratie‘? In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 127–154.

Roßteutscher, Sigrid (2009): Soziale Partizipation und Soziales Kapital. In: Viktoria Kaina und Andrea Römmele (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch), S. 163–180.

Roth, Roland (2011): Partizipation. In: Thomas Olk und Birger Hartnuß (Hg.): Handbuch bürgerschaftliches Engagement. Weinheim: Beltz Juventa, S. 77–88.

van Deth, Jan W. (2001): Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge? In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195–219.

van Deth, Jan W. (2009): Politische Partizipation. In: Viktoria Kaina und Andrea Römmele (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch), S. 141–161.

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 9–27.

Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.