

Politisch mitwirken in der lokalen Demokratie: Rollen und Herausforderungen für Bürger – insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund

Die Antwort auf die Frage »Wer entwickelt die Stadt?« lautet: Alle Menschen können auf unterschiedlichsten Wegen auf die Entwicklung der Städte Einfluss nehmen. Den Bürgern wird dabei eine entscheidende Rolle zuteil, die es ihrerseits gilt wahrzunehmen. Aber wie genau sieht ihre Rollenbeschreibung aus und welche Bedeutung wird ihr beigemessen? Wodurch prägen Bürger die lokale Demokratie, welche Herausforderungen ergeben sich und wie kann die lokale Demokratie durch die Bürger gestärkt werden?

Der Planerladen e.V. setzt sich im Rahmen seiner Stadtteilarbeit vor Ort in der Dortmunder Nordstadt dafür ein, die Bürger in eben dieser Rolle zu stärken.

Welche Rollen nehmen Bürger in der lokalen Demokratie ein und welche Bedeutung kommt ihnen dabei zu?

Die Rollen, die die Bürger in einer lokalen Demokratie einnehmen können, sind vielfältig: Sie können als Wähler, Demonstranten, Meinungsmacher, Heraushalter, Einmischer, Beteiligte, Betroffene, Akteure, Engagierte usw. auftreten und dabei Parteien als ihre Vertreter wählen, Entscheidungsprozesse von Verwaltung und Politik hinterfragen und diese ggf. korrigieren. Diese Korrekturfunktion ist ein wichtiger Baustein einer lokalen Demokratie. So gestattet die Einbindung von Bürgern, Meinungsbildungsmonopole durch eine möglichst große Vielfalt aufzubrechen und diese mit neuen Ideen und Akzenten anzureichern. Denn die exklusive Definiti-

onsmacht bestimmter Gruppen muss immer wieder hinterfragt und aus anderen Blickwinkeln relativiert werden.

Wer führt diese Diskurse? Wer definiert die Probleme? Und wer spricht die Probleme, die v.a. Migranten betreffen, an?

Einmischen, Missstände anprangern und Lobbyarbeit betreiben

Es obliegt den Bürgern, Missstände anzuprangern und durch solches Handeln den Omnipotenzansprüchen der Parteien und der Verwaltung entgegenzutreten. Oftmals ist es nur über Skandalisieren möglich, die Aufmerksamkeit auf Probleme zu lenken und die Verantwortlichen zum Handeln und Entgegenwirken zu bewegen. Politik und Verwaltung reagieren vielfach erst dann, wenn Bür-



Tülin Kabis-Staubach (Architektin, oben) und Regina Hermanns (Raumplanerin, unten) vom Planerladen e.V. nahmen am 07.07.2011 an der Tagung »res publica - Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung« des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen teil.



ger öffentlich demonstrieren und sich für ihre Rechte oder gegen unhaltbare Zustände stark machen. Allmachtsphantasien einzelner sind leider viel zu häufig anzutreffen: Das Handeln von Parteien lässt oftmals den Schluss zu, dass ihrer Meinung nach die Wähler am Wahltag ihre Souveränität an ihre politischen Vertreter abgeben. Diese Schlussfolgerung ist umso dramatischer, wenn man sich die Situation der Migranten anschaut, die einer Ohnmacht gleichkommt: Sie haben – sieht man einmal von den Eingebürgerten und den EU-Angehörigen ab – immer noch kein kommunales Wahlrecht, sind in der Parteienlandschaft kaum repräsentiert und haben somit kaum eine Chance, ihrem politischen Willen Ausdruck zu verleihen. Das zeigt ein Beispiel aus der Dortmunder Nordstadt: Die Bezirksvertretung – gewählt von 5.500 Menschen in einem Stadtteil, in dem 52.000 Menschen leben (davon knapp zwei Drittel Migranten) – entscheidet über ein Grillverbot in einer

städtischen Parkanlage, die überwiegend von Migranten genutzt wird. Dabei ist es für die Stabilität und Legitimation einer Demokratie unabdingbar, den Unterschied zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung so gering wie möglich zu halten!

Nicht selten ist zu beobachten, dass im Rahmen einer formellen Bürgerbeteiligung bereits fertige Pläne vorgestellt werden, auf die die Bürger keinen oder nur noch einen sehr geringen Einfluss nehmen können. Damit ist die Verwaltung jedoch keinesfalls ihrer Pflicht zur Beteiligung nachgekommen, auch wenn ein solches Vorgehen oftmals als solche deklariert wird! Ein weiteres Beispiel aus Dortmund zeigt, wie mit dem Recht der Bürger auf Beteiligung umgegangen wird: Bei der Standortwahl des DFB-Fußballmuseums und der damit verbundenen Verlegung des Zentralen Busbahnhofs (ZOB) wird das beschleunigte Verfahren nach §13a Baugesetzbuch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung angewendet. So kann u.a. auf die Durchführung einer formellen Bürgeranhörung nach § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch verzichtet werden. Gleichwohl fand eine öffentliche Auslegung des Planentwurfs statt und die Bezirksvertretung Innenstadt-Nord lud zu einer Informationsveranstaltung ein. Jedoch erfolgte die Information der Bürger erst, nachdem Politik und Verwaltung die entscheidenden Weichenstellungen längst vorgenommen hatten.

Dabei geht es gerade bei der Integrierten Stadtentwicklung und der Erarbeitung ihrer Konzepte darum, im Zusammenhang zu denken und über ressortierende Zuständigkeitsgrenzen hinweg Planungskonzepte in integrierter Weise zu entwickeln. Dieses Querdenken fällt im Planungsalltag jedoch immer wieder schwer. Darum ist es umso wichtiger, dass die Bürger sich einbringen und dem sektoralisierten Schubladendenken ihre lebensweltliche Perspektive und alltagspraktische Logik entgegensetzen. Offenbar muss diese



Syntheseleistung immer wieder neu eingefordert werden, indem die verschiedenen Nutzer- und Interessengruppen ihre Positionen und Sichtweisen mit steter Regelmäßigkeit verdeutlichen und einbringen.

Diskurse auf Augenhöhe am Beispiel von Stadtteil- und Nachbarschaftsforen

Es geht darum, sich einzumischen und sich Gehör zu verschaffen und dadurch den eignen Interessen eine Lobby zu geben. Vor allem die benachteiligten Bevölkerungsgruppen müssen darin gestärkt werden: Sie müssen sich ernst genommen fühlen und benötigen dafür Gelegenheiten und Verfahren, die ihnen die Möglichkeit bieten, sich aktiv einzubringen und ihre Bedarfe und Vorstellungen mit ihren Worten zu benennen.

Der Planerladen e.V. setzt sich dafür ein, insbesondere auch Migranten Chancen zu eröffnen, Probleme anzusprechen und ihre Meinungen und Ideen zu äußern. Als Veranstaltungsformat haben sich z.B. thematische Stadtteil- und Nachbarschaftsforen bewährt, die eine regelmäßige moderierte Plattform zum Austausch über aktuelle Themen bieten und die Menschen vor Ort abholen. Diese niedrigschwelligen Angebote können dabei helfen, schwelende Konflikte, unsichtbare Probleme oder sonstige Anliegen frühzeitig aufzudecken und Lösungsvorschläge seitens der Bewohnerschaft direkt abzufragen oder gemeinsam zu entwickeln. Zudem fördern sie das Problembewusstsein im Stadtteil sowie eine nachbarschaftliche Dialogkultur der konstruktiven Kritik und des sachlichen Austauschs von Interessenlagen. Dadurch können Konflikte demokratisch-konsensual gelöst werden; v.a. solche, die im Kontext von Zuwanderung entstehen. Information, Sensibilisierung, Aufklärung führen zum Abbau von Vorurteilen und Ängsten. Diese Form der Beteiligung ist wegen der notwendigen Überschaubarkeit und des hierfür unverzichtbaren Augenkontakts in der Gruppengröße auf maximal 15-25 Personen begrenzt. Sie erlaubt es, dass nicht über, sondern mit den Teilnehmern geredet wird. Dies fördert den interkulturellen Dialog im Stadtteil und kann darüber hinaus Ausgangspunkt für Bewohneraktivitäten sein. Informationsveranstaltungen oder auch Workshops zu bestimmten Themen (unter Mitwirkung von Experten, Stadtteilakteuren, Vertretern von Polizei, Verwaltung etc.) sind ebenso wie problemorientierte oder anlassbezogene Veranstaltungen, z.T. von Bewohnern angeregt, denkbar. Wenn die Probleme

einmal erkannt und offengelegt sind, können sie als Chance begriffen, gemeinsame Handlungsoptionen ausgelotet und geeignete Aktivitäten angegangen werden.

Welche Herausforderungen stellen sich?

Resignation, Gestaltungspessimismus und Parteiverdrossenheit gerade bei den sozial deklassierten Gruppen (als gesellschaftliche Verlierer) und bei ethnischen Minderheiten (als Diskriminierte und vielfach Ausgegrenzte) sind keineswegs unverständlich, sondern stellen zumeist eine rational begründete Reaktion auf die Erfahrungen mit Verwaltung und Parteien-Demokratie dar. Das Vertrauen in die Politik und ihre Vertreter ist oftmals verloren gegangen. Daher geht es darum, gerade diese Gruppe der Bürger anzusprechen und sie wieder zur politischen Teilhabe zu motivieren.

Interkulturelle Öffnung und Interkulturelle Kompetenz

Die oftmals resignative Haltung rührt auch daher, dass Migranten in den relevanten politischen Institutionen immer noch unterrepräsentiert sind. Sie haben mit großem Widerstand zu kämpfen, wenn sie Bereitschaft zeigen, sich politisch zu engagieren. Diesem Vertretungsdefizit und den Barrieren muss durch Interkulturelle Öffnung entgegen gewirkt werden.

Dafür müssen vor allem auch die bei den traditionellen Institutionen der Mehrheitsgesellschaft oftmals vorherrschenden Wagenburg-Mentalitäten aufgebrochen werden, indem sich diese Institutionen interkulturell öffnen – angefangen bei der Verwaltung, über politische Parteien und Wohnungsunternehmen bis hin zu Kleingartenvereinen. Und dies muss so lange praktiziert werden, bis sich die veränderte gesellschaftliche Realität in NRW, d.h. die Vielfalt der Stadtgesellschaft in diesen Institutionen angemessen widerspiegelt. Die o.g. Institutionen müssen sich in ihrem beruflichen Alltag immer häufiger der Herausforderung stellen, mit Menschen mit und ohne Migrationshintergrund erfolgreich und zur gegenseitigen Zufriedenheit zu arbeiten. Daher ist die Förderung der Interkulturellen Kompetenz von Mitarbeitern dieser Institutionen ebenso wichtig, um im Arbeitsalltag die unterschiedlichen Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Migrationshintergrund angemessen beurteilen und

entsprechend handeln zu können. Ein solches Agieren basiert sowohl auf Fachkenntnissen als auch auf Handlungs- und Reflexionsfähigkeit im interkulturellen Zusammenhang. Die gesellschaftliche Diversität – resultierend aus Zuwanderern mit unterschiedlichsten Herkünften, kulturellen und sozialen Identitäten – erfordert eine kultursensible (Integrations-) Politik, die die verschiedenen Lebenswelten und -formen, Regeln und Wertehaltungen sowie die sozialen Netzwerke berücksichtigt. Dies muss über Aufklärung, Sensibilisierung und Information über die verschiedenen Kulturen und Traditionen der verschiedenen Migrantengruppen erfolgen. So wird die Bereitschaft auch der Gesellschaft im allgemeinen, sich Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Integrationsprozessen zu öffnen, geweckt bzw. gefestigt.

Verschiedene Wege der Ansprache und Förderung bürgerschaftlichen Engagements

Durch das eingangs beschriebene eklatante Vertretungsdefizit von Migranten in relevanten politischen Institutionen entstehen »demokratiefreie Zonen«. Daher müssen neue Verfahren zur Legitimation entwickelt werden, wobei verschiedene Formen der Ansprache von Migranten als Ermutigungsstrategien fungieren können.

Der Planerladen e.V. hat z.B. in der Dortmunder Nordstadt ein »Jugendforum« initiiert, das die Partizipation Jugendlicher an politischen Entscheidungsprozessen im Stadtteil stärkt. Durch das Forum haben die Jugendlichen eine Plattform, mit deren Hilfe sie ihre eigenen Bedürfnisse und Interessen artikulieren können. Sie sollen auf diesem Wege auf sich aufmerksam machen können, mit Politikern ins Gespräch kommen und lernen, dass Engagement das Lebensumfeld

positiv beeinflussen kann. Dadurch erfahren die Jugendlichen, dass sie als Bürger in einer Demokratie die Gesellschaft und ihren Stadtteil mitgestalten können. Daneben bietet dieses Forum eine Begegnungsmöglichkeit für Jugendliche unterschiedlichster Kulturen, die so Vorurteile untereinander abbauen und Hilfestellungen zur Konfliktbewältigung geben können. Die Jugend engagiert sich in der Dortmunder Nordstadt darüber hinaus z.B. auch bei Sportveranstaltungen wie Fußball-Mitternachtsturnieren oder bei Malaktionen, die das Stadtbild prägen und darüber hinaus ihre Identifikation mit ihrem Wohnumfeld stärken.

Ein weiteres Instrument ist die Teilhabe von Bürgern in sog. »Bürger- und Bewohnerjurys«, die unbürokratisch über die Mittel eines Aktionsfonds entscheiden und so kleine Projekte und Maßnahmen vor Ort realisieren können. Im Rahmen von bewohnergetragenen Aktionen wird so die Eigenverantwortlichkeit und die Identifikation der Bürger mit ihrem Stadtteil gefördert und bürgerschaftliches Engagement gestärkt. Wenn Entscheidungskompetenzen in dieser Weise nach unten verlagert werden, kommt dies einem substanziellen Gewinn an Gestaltungsmacht gleich. Dabei zeigen die damit betrauten Bewohner durchweg eine außerordentlich hohe Verantwortung bei der Verausgabung der ihnen anvertrauten Ressourcen. Leider stoßen solche Ansätze bei den lokalen politischen Instanzen nicht immer auf die notwendige Bereitschaft und Offenheit. In der Dortmunder Nordstadt wurden z.B. die Bewohnerjurys, die nach langwieriger ca. dreijähriger Überzeugungsarbeit des Planerladen e.V. in 2005 im Rahmen des Quartiersmanagements initiiert wurden, trotz sehr erfolgreicher Arbeit in 2009 wieder abgeschafft und die Verteilung auch des kleinen Aktionsfondsbudgets in die Hände der Lokalpolitik und der Verwaltung gegeben.

Der Entsolidarisierung des unteren Drittels entgegenzutreten

Zur Zeit lassen sich beispielsweise in der Dortmunder Nordstadt Entwicklungen beobachten, die unter anderen Vorzeichen bereits vor 10 bis 20 Jahren stattgefunden haben. Damals waren es überwiegend traditionelle türkischstämmige Arbeitsmigranten, die als Ursache aller Probleme herhalten mussten und ohne näheres Hinschauen zu Sündenböcken gemacht wurden. Diese Gruppe der Eingewanderten hat sich inzwischen so weit





Quelle linkes Bild: Knut
Vahlensieck, Westfälische
Rundschau

ausdifferenziert und soziale Statuszuwächse erarbeitet, dass nun neue Opfer gesucht werden müssen, die in einer Gruppe Zugewanderter aus Bulgarien und Rumänien, darunter insbesondere die Roma, gefunden worden sind. Den nunmehr teilweise bereits etablierten Zuwanderern wird mit populistischen Parolen auf Kosten dieser Gruppe ein sozialer Distinktionsgewinn versprochen. Die Spaltung der Gesellschaft geht damit unaufhörlich ihren Gang und immer zulasten der Schwächsten!

Um dieser unhaltbaren Situation entgegenzutreten, hat der Planerladen e.V. die Aktion »Blickwechsel« ins Leben gerufen. Ziel der Aktion ist die Abkehr von der vorherrschenden Sündenbockpolitik und Scheinheiligkeit. Statt nach dem Motto »Teile und herrsche« die unterschiedlichen Gruppen gegeneinander auszuspielen und die soziale Entsolidarisierung des unteren Drittels zu betreiben, sollen die wahren Verursacher der Probleme (Straßenprostitution, sog. Schwarzarbeiterstrich, Verwahrlosung von Wohnhäusern) – in den Blick gerückt werden. Aufgeheizte Gemüter müssen beruhigt und die Diskurse versachlicht werden. Um die Situation in Gänze verstehen zu können und der Lösung der Probleme einen deutlichen Schritt näher zu kommen, darf nicht nur über die Menschen geredet, sondern es muss auch mit ihnen gesprochen werden. Denn nur über den direkten Austausch ist es möglich, das eigene Wissen zu erweitern und Vorurteile, die gerne

mit Halbwissen und Stereotypen oder ohne jegliche Kenntnis geschürt werden, abzubauen. Diese Aktion möchte die Öffentlichkeit auf die oben genannten Problemfelder in der Dortmunder Nordstadt aus einem anderen Blickwinkel aufmerksam machen, sie für die eigentliche Problematik und somit für das Wesentliche sensibilisieren, indem eine aufgeklärte Diskussion in Gang kommt, die in einer lokalen Demokratie selbstverständlich sein sollte.

Wie kann die lokale Demokratie gestärkt werden?

Bei zunehmender Heterogenität und Vielfalt der Bewohnerschaft wird eine kleinteilige (projektbezogene) und gezielte (zielgruppenbezogene) Ansprache notwendig, da die Mitwirkungsvoraussetzungen und die Bereitschaft zur Teilhabe sehr unterschiedlich sind. Dabei muss den unterschiedlichen sozialen Voraussetzungen Rechnung getragen werden. Das kann nicht mit standardisierten Verfahren erfolgen, sondern erfordert spezielle Herangehensweisen, wie z.B. durch die bereits beschriebenen niedrigschwelligen Stadtteil- und Nachbarschaftsforen.

Kinder und Jugendliche stellen dabei eine besondere Zielgruppe dar. Bei ihnen sollte bereits der Anfang gemacht werden (Stichwort: »Schulen der Demokratie«). Der Planerladen e.V. führt in Schulen Kompetenztrainings

im Bereich Konfliktfähigkeit durch, um die Diskussionsführung dieser Zielgruppe zu fördern und die Kinder und Jugendlichen zu motivieren, an Diskussionen aktiv teilzunehmen. Über das schon dargestellte Jugendforum können Jugendliche bei ihrer politischen Teilhabe unterstützt werden.

Kultur der Anerkennung

Förderung von gegenseitiger Offenheit, Toleranz, Respekt und Veränderungsbereitschaft sind die Voraussetzungen dafür, dass alle Menschen als Teil der Gesellschaft anerkannt sind und ein gleichberechtigtes Miteinander auf der Basis demokratischer Grundwerte herrscht. Interkulturelle Dialogprozesse können dabei unterstützend wirken. Sie müssen auf Augenhöhe stattfinden und können so Gelegenheitsstrukturen schaffen, wodurch Diskussionen und Engagement nachhaltig gefördert werden. Um Bürger in ihrer Rolle und ihr Selbstbewusstsein zu stärken, ist es hilfreich, Entscheidungen an Nachbarschaften, z.B. an Bewohnerjurys, zu delegieren. Dabei sollte bürgerschaftliche Selbsthilfe nicht nur bei Menschen mit »Bürger-Status« (Staats-Bürger) gefördert werden, sondern ganz bewusst auch Migranten einbezogen werden. Außerdem sollten niedrigschwellige Andockmöglichkeiten für Bewohnerengagement angeboten werden. Ein wesentlicher Anknüpfungspunkt sind bestehende Strukturen und Netzwerke, auf die zurückgegriffen werden sollte – z.B. sollten Migrantenselbstorganisationen in solche Prozesse einbezogen werden, da über sie in der Regel ein leichter Zugang zu der Gruppe der Migranten gefunden werden kann. Somit kann die Position der Organisationen zusätzlich gestärkt werden.

Gleiches (Kommunalwahl-)Recht für alle

Schon seit Jahren gibt es hitzige Diskussionen über die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten. Warum wird ihnen das Recht verwehrt, das EU-Bürger haben?

Migranten haben nicht die Möglichkeit, das öffentlich-politische Leben auf kommunaler Ebene per Wahl mitzugestalten, indem sie politische Vertreter wählen dürfen. An dieser Stelle fehlt ihnen eine entscheidende Stimme, mit der sie Einfluss nehmen könnten auf

das politische Geschehen vor Ort und örtliche Angelegenheiten, die sie genauso betreffen und die nichts mit ihrer Staatsangehörigkeit zu tun haben. Dadurch kommt es zu »demokratiefreien Zonen« und einer Spaltung der Gesellschaft, da die Politik nur einen Teil des Stadtteils repräsentiert und je nach Struktur desselben nur eine kleine Minderheit vertritt. Die geringe Wahlbeteiligung resultiert aus der Tatsache, dass die Mehrheit der Bewohner kein Wahlrecht hat. So kommt es dazu, dass nur die Interessen einer Minderheit vertreten werden und dies auf den Schultern der Schwächsten ausgetragen wird.

Auf der einen Seite ist die politische Gleichstellung von Migranten ein wesentlicher Baustein für das Gelingen von Integration; auf der anderen Seite braucht Demokratie jede Stimme!

Fazit: Interkulturelle Dialogprozesse – für Diskussionen und Engagement in einer lokalen Demokratie

Die Bürger können bzw. sollten in einer lokalen Demokratie die Rolle des Einmischers und Mitgestalters einnehmen. Wenn die repräsentative Demokratie wirklich stärker erlebbar wäre, würde auch die (Politik-)Verdrossenheit, die viele an den Tag legen, abnehmen und die Menschen würden aufstehen, sich aktiv einbringen und politisch mitwirken, statt tatenlos wegzuschauen. Wenn die Menschen erleben, dass ihre Anliegen ernst genommen werden, dann wechseln sie auch viel eher von der Rolle des Protestlers zum Gestalter. Die Störungen, die durch Demonstrationen, das Anprangern von Missständen und die aktive Mitgestaltung entstehen, sollten von Politik und Verwaltung als Chancen angesehen werden, die es gilt zu nutzen und darauf aufzubauen. Eine Demokratie braucht solche »Nadelstiche«, die den Entscheidungsträgern die Bedürfnisse der Zielgruppen deutlich machen und dafür sorgen, dass die Planungen und Entwicklungen den Bedarfen der Menschen vor Ort angepasst werden. Bei der Auswertung und Berücksichtigung solcher Einwände und Ideen, aber auch bei Interessenskonflikten kommt es darauf an, diese sauber zu den Rollen zuzuordnen und auf einen gemeinsamen Konsens zu kommen – nach dem Grundsatz eines gleichberechtigten Miteinanders!