



Arbeitsgemeinschaft Soziales Hamburg

4. Konferenz zur sozialen Spaltung

Dabei sein ist (nicht) alles!

Repräsentation, Partizipation und soziale Spaltung

Samstag, 16. Februar 2013, 10 – 17:30 Uhr
Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW)
Berliner Tor 21, 20099 Hamburg

Tagungsdokumentation

Flyer zur Tagung	2
Frank Düchting - Einleitung	4
Winfried Thaa - Politische Repräsentation und neue soziale Ungleichheiten	6
Sabine Stövesand / Simon Güntner - Teilhabe und Beteiligung zwischen Sein und Schein	14
<u>Berichte aus den Foren</u>	
Forum I Ökonomie und Betriebe	20
Beteiligung in gewerkschaftlichen Kampagnen Das Beispiel „neulich bei netto“ <i>Natalie Grimm</i>	
Forum II Beteiligung in der Stadtteilentwicklung	
1. Wer beteiligt sich woran? Wer vertritt wen? Welche Interessen verfolgt wer? <i>Sabine Stövesand, Simon Güntner</i>	22
2. Engagierte Mitgestaltung und lokales Desinteresse in der Stadtteilentwicklung: Zwei Beispiele <i>Ingrid Breckner</i>	24
Forum III Demokratie und Beteiligung	
1. Wer repräsentiert wen? Migration und demokratische Beteiligung <i>Wolfgang Völker</i>	25
2. Direkte Demokratie und alles wird gut? <i>Frank Düchting</i>	27
Abschlussplenum	
Glück gehabt oder gut gemacht? Drei Beispiele <i>Stephan Nagel</i>	28

Programmflyer

4. Konferenz zur sozialen Spaltung

Dabei sein ist (nicht) alles!

Repräsentation, Partizipation und soziale Spaltung

Samstag, 16. Februar 2013, 10 – 17:30 Uhr
Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW)
Berliner Tor 21, 20099 Hamburg

Soziale Ungleichheit und Polarisierung der Lebenslagen sind in Hamburg deutlich sichtbar. Sie zeigen sich auch im Ungleichgewicht des Engagements. Zahlreiche Menschen sind in Parteien, Gewerkschaften, Initiativen, Stadtteil- oder Elternbeiräten aktiv. Aber es gibt auch Barrieren, die Beteiligung verhindern und bis zur Politikabstinenz führen können.

Partizipation in Politik, Betrieben und Zivilgesellschaft ist facettenreich. Wer macht mit, wer nicht und warum? Beteiligung ist voraussetzungsreich. Wer gebildet ist und ein gesichertes Einkommen hat, ist empirisch gesehen eher bereit und in der Lage, sich in politischen Prozessen zu engagieren. Arme oder vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene beteiligen sich dem gegenüber sehr viel seltener. Auch im politischen System sind die Interessen Armer schwach repräsentiert. Wer die vielfältigen Beteiligungsangebote nicht wahrnehmen möchte oder nicht wahrnehmen kann, dem wird schnell der Vorwurf gemacht, an seiner politischen Ausschließung selbst schuld zu sein.

Die Spaltung der Gesellschaft bildet sich im repräsentativen politischen System ebenso wie in Beteiligungsprozessen deutlich ab, das scheint wissenschaftlich gesichert. Ob und welche Formen der Partizipation Spaltungsprozesse vertiefen oder abbauen können, bleibt zu erörtern. Dazu bietet die 4. Konferenz zur sozialen Spaltung Gelegenheiten. Die AG Soziales Hamburg führt seit 2010 jährlich eine Tagung zu Aspekten sozialer Spaltungsprozesse durch.

Ablauf

10:00 Ankommen bei Kaffee und Tee

10:15 Begrüßung und Einführung

10:45 Politische Repräsentation und neue soziale Ungleichheiten

Prof. Dr. Winfried Thaa, Universität Trier, DFG-Sonderforschungsbereich Fremdheit und Armut

Diskussion

12:00 Teilhabe und Beteiligung zwischen Schein und Sein

Prof. Dr. Sabine Stövesand, HAW-Hamburg

Prof. Dr. Simon Güntner, HAW-Hamburg

Diskussion

13:15 Pause mit Imbiss

14:00

Forum I Ökonomie und Betriebe

Beteiligung in gewerkschaftlichen Kampagnen Das Beispiel „neulich bei netto“

Impuls: Katharina Wesenick, ver.di Gewerkschaftssekretärin für den Einzelhandel, Region Göttingen

Moderation: Natalie Grimm, Hamburger Institut für Sozialforschung

Im Discounthandel herrschen vielerorts frühkapitalistische Zustände. Trotz Einschüchterung und Resignation wurden in der Kampagne „neulich-bei-netto.de“ Vertrauensleute bei Netto gefunden. Wie das gelingen konnte, wie eine breite gesellschaftliche Unterstützung dabei half und welche großen Erfolge erzielt werden konnten, ist Inhalt dieses Forums unter Beteiligung aktiver Vertrauensleute.

Forum II Beteiligung in der Stadtteilentwicklung

1. Wer beteiligt sich woran? Wer vertritt wen? Welche Interessen verfolgt wer?

Impulse: Claudius Lieven, Stadtwerkstatt; Maria Meier-Hjertqvist, Borner Runde, Netzwerk Hamburger Stadtteilbeiräte; Dr. Anke Haarmann, GrünAreal-Karoviertel, Recht auf Stadt Netzwerk

Moderation: Nicole Vrenegor (Journalistin)

Neben den formellen und gesetzlich geregelten Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern existieren unterschiedliche Beiräte, Netzwerke und Diskursforen. Bei informellen Beteiligungen bleibt oft unklar, wer sich mit welcher Legitimation, mit welchem Wissen und

mit welcher Verantwortlichkeit für die Folgen der Einflussnahme beteiligt. In diesem Workshop sollen die verschiedenen Formen von Beteiligungsverfahren in Hamburg vorgestellt und reflektiert werden.

2. Engagierte Mitgestaltung und lokales Desinteresse in der Stadtteilentwicklung: Zwei Beispiele

Impulse: Dr. Marcus Menzl, HafenCity Hamburg GmbH; Bernt Grabow, Sprecher der Initiative „Ohne Dach ist Krach“ - Bürgerinitiative zur Überdeckung der BAB A7 in Bahrenfeld/Othmarschen

Moderation: Prof. Dr. Ingrid Breckner, Hafencity Universität Hamburg (HCU)

Stadtentwicklung ist meistens mit Veränderungen verknüpft, die häufig zu Irritationen und Veränderungen bei den betroffenen BewohnerInnen führen. Ob diese Interessenkonflikte in Bezug auf die Nutzung des öffentlichen Raumes transparent und konstruktiv ausgetragen werden, ist verschieden. In diesem Workshop werden unterschiedliche Positionen sowie die Art und das Spektrum der Beteiligung diskutiert.

Forum III Demokratie und Beteiligung

1. Wer repräsentiert wen? Migration und demokratische Beteiligung

Impulse: Ayse Ates, Bezirksamt Hamburg-Nord; Barbara Feige, verikom

Moderation: Wolfgang Völker, Diakonisches Werk Hamburg

Selten wird in der öffentlichen Debatte die Situation von eingewanderten Menschen dargestellt, wie viele von ihnen faktisch ohne politische Grundrechte sind. Bieten andererseits Gremien und Verfahren, an denen MigrantInnen beteiligt werden, eine reale politische Partizipationsmöglichkeit? Oder sind diese Verfahren selektiv und diskriminierend? Wie steht es mit informellen Beteiligungsformen?

2. Direkte Demokratie und alles wird gut?

Impulse: Theo Christiansen, Ev.-Luth. Kirchenkreis Hamburg-Ost, Initiative „Unser Hamburg – unser Netz“ und Daniel Lentfer, Mehr Demokratie e.V., Hamburg
Moderation: Frank Düchting, Evangelische Akademie der Nordkirche

Entscheidungen von Regierungen oder Parlamenten zu beeinflussen oder umzukehren ist das Ziel vieler Initiativen oder über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide demokratische Beteiligung zu erweitern. Können so soziale Schichten erreicht werden, die mit Politik nicht viel „am Hut“ haben? Oder bleiben auch in diesen Verfahren die Gruppen mit hohem ökonomischen, sozialen und Bildungskapital unter sich?

16:00 Kaffeepause

16:30 Plenum

Glück gehabt oder gut gemacht?

Drei Beispiele

mit Christiane Tursi, verikom und Gagfah - Initiative Wilhelmsburg;

Theo Christiansen „Unser Hamburg – unser Netz“;

Peter Bremme, verdi-Hamburg betriebliche Kämpfe

Moderation: Prof. Dr. Ingrid Breckner, (HCU)

17:30 Ende der Tagung

4. Konferenz zur sozialen Spaltung

Einleitung

Wir freuen uns, dass sich heute hier ein sehr vielfältiges Publikum versammelt hat. Aus Hochschulen, aus Wohlfahrtsverbänden, Initiativen, Politik und Verwaltung der Stadt Hamburg, aus Stadtplanung und Stadtteilarbeit und aus verschiedenen kirchlichen Bereichen sind Sie alle heute gekommen, um sich mit einem spannenden Thema zu beschäftigen, das bei Ihnen sicherlich eine jeweils andere Bedeutung hat oder bekommen kann. Wir haben uns viel Mühe gegeben, um für Sie einen interessanten Tag zu organisieren und hoffen, dass wir heute Abend alle ein wenig schlauer geworden sind und neue Handlungsperspektiven entwickeln konnten.

Unsere ‚Arbeitsgemeinschaft Soziales Hamburg‘ möchte mit dazu beitragen, die „Spaltung der Gesellschaft“ auf die Tagesordnung der Stadt zu setzen. Unsere wissenschaftliche Kompetenz liegt in der wissenschaftlichen Bearbeitung des Problems der sozialen Spaltung. Andere gesellschaftliche Kräfte bearbeiten und skandalisieren soziale Probleme ebenfalls und setzen sich mit ihren Möglichkeiten für Veränderungen ein: Stiftungen, Initiativen, Hochschulen, Verbänden - bis hin zu Selbstorganisation Betroffener.

Wir hoffen und wünschen uns, dass wir uns gegenseitig ergänzen können. Schließlich müssen die vielen guten Ergebnisse, die im weiten Feld der Sozialwissenschaften produziert wurden und werden, für die politische Praxis nutzbar gemacht werden.

Soziale Spaltungsprozesse haben vielfältige Formen und haben ebenso viele Ursachen. Uns interessieren dabei vor allem die gesellschaftlichen Machtkonstellationen, die Spaltung vertiefen und stabilisieren. Die Konferenz des letzten Jahres hat deutlich gemacht, wie die Veränderungen im Arbeitsmarkt die Spaltung der Gesellschaft vertiefen.

Wie aber kommen wir nun zum Thema des heutigen Tages?

Dabei sein ist alles! – so der Titel des Tages - ein Spruch, den man sonst eher von olympischen Spielen kennt. Hauptsache man ist dabei. Gewinnen ist zweitrangig; dabei zu sein reicht schon. So ist es ja gelegentlich auch in Partizipationsprozessen: man ist dabei, man darf mitmachen, man darf klicken und posten, man darf sich am Kommunikationsfeuerwerk professioneller Moderatorinnen erfreuen. So viel „Beteiligung“ – in Führungszeichen – war noch nie, hat man den Eindruck. Aber: nur mit zu machen, nur dabei zu sein reicht eben nicht aus. Dabei zu sein ohne wirklich Einfluss nehmen zu können, ohne dass die erarbeiteten Ergebnisse auch umgesetzt werden, ist nur „Scheinbeteiligung“. Und deshalb steht das „nicht“ in unserem Titel. Dabei sein ist nicht alles! Heutzutage ist kaum ein Projekt denkbar, in dem nicht die Bürger zu „Experten des Alltags“ erklärt werden und bei dem ihre „Vor-Ort-Kenntnisse“ in die Planungen eingehen sollen. Entsprechend machen Viele mit, beteiligen sich an world cafés, Planungszirkeln, Stadtgesprächen, Zukunftskonferenzen und können im Netz permanent auf grenzdebile „like-buttons“ drücken. Es wird von E-Democracy, von Liquid Democracy, von Recht auf dies und das gesprochen. Gleichzeitig wird deutlich, dass sehr viele Menschen das Vertrauen in die Lösungskompetenz der Politik verloren haben. Entsprechend werden Regierungen, wie zum Beispiel in Hamburg, nur noch von wenig mehr als der Hälfte der wahlberechtigten Inländer gewählt. Zugespißt könnte man meinen, dass die vielen „Scheinbeteiligungsmöglichkeiten“ eine Form der Ablenkung von dem zentralen Problem der Demokratie ist, nämlich der Herrschaft weniger über Viele. Wer will, der kann doch mitmachen! Und wer nicht will – der hat schon.

Neil Postman sprach schon 1985 davon, dass wir uns in der unendlichen Medienwelt zu Tode amüsieren. Er kannte natürlich noch die Realität des medialen Overflows heutiger Tage. Das von ihm beschriebene Infotainment hat Klaus Selle auf die Beteiligungseuphorie übertragen:

Particitainment nennt er das¹. Manche sagen schon: bloß nicht schon wieder ein weiteres Beteiligungsverfahren, wie z.B. bei der IBA in Wilhelmsburg. Davon habe ich schon genug erlebt! Aber was ist mit den vielfältigen Protesten? Sie sind doch Ausdruck von selbstgemachter Beteiligung, oder? Sind sie nicht ein Aufbruch in neue demokratische und republikanische Zeiten, in denen die Bürgerinnen und Bürger des Staates die Politik wieder selbst gestalten und sie nicht weiter den Parteien, Lobbys, Experten und Parlamenten überlassen wollen?

Aus etlichen Untersuchungen zu dem Thema wird sehr deutlich, dass Partizipation eine Sache der gebildeten, weißen Mittelschicht war und ist, einer Schicht, die über genügend Ressourcen, sowie soziales und kulturelles Kapital verfügt.

Soeben haben Forscher aus Göttingen neue soziologische Ergebnisse zum Innenleben der Protestbewegungen vorgelegt². Von Occupy über das Wendland, von ACTA über die Hamburger Schulreform, bis zu Recht auf Stadt und Energiewende haben sie in Deutschland genau danach gefragt. Die Ergebnisse belegen erneut: es engagieren und beteiligen sich Menschen mit Zeit, Geld, Bildung und guten sozialen Kontakten; sie sind zu 75% männlich und vorzugsweise Ingenieure, wenn es um Infrastrukturfragen wie Bahnhöfe oder Pumpspeicherwerke geht. Und zu 75% weiblich, wenn es um Bildungs- und Sozialfragen geht. Das Engagement wird vorwiegend von kinder- und konfessionslosen Menschen getragen, die häufig als Selbständige arbeiten, die zeitlich flexibel sind und eher älter als jung sind.

Nun ist es nicht neu, dass aus Verelendung und Armut nicht unbedingt die Kraft zum politischen Kampf erwächst. *Neu aber, so Franz Walter, ist, dass die „ehrbaren kleinen Leute“ mit respektablen Qualifikationen für die manuelle Arbeitswelt nicht mehr mit von der Partie sind, wenn Staatsbürger sich zusammenschließen, um sich öffentlichen zu verweigern. Je anspruchsvoller das Partizipationsbegehren ist, desto stärker schlägt die Bildungsbürgerlichkeit durch. So erweitert sich die Kluft zu den Angehörigen nicht-akademischer Schichten, die sich in den Protestbewegungen schon atmosphärisch am falschen Platz fühlen. Die neue Partizipationsdemokratie fördert keineswegs die*

¹ Klaus Selle: Bürgerbeteiligung als „Particitainment“? in: IBA Hamburg: Metropole Zivilgesellschaft, Hamburg 2012, S. 72

² Franz Walther u.a.: Die neue Macht der Bürger, Was motiviert die Protestbewegung? Reinbek 2013

zivilgesellschaftliche Integration. Sie öffnet vielmehr die Schere zwischen „unten“ und „oben“ und vertieft die soziale Ungleichheit, statt sie einzudämmen“, so abschließend der Göttinger Forscher. Das genau ist unsere Motivation, diese Tagung zum Thema „Soziale Spaltung und Beteiligung“ durchzuführen. Dabei sein ist eben nicht alles.

Natürlich wollen wir damit nicht das Engagement der vielen Menschen in Initiativen und Gruppen diskreditieren. Natürlich ist Protest gut und wichtig.

Aber wenn wir ahnen, dass von einer inklusiven Gesellschaft, auch bei der Beteiligung, nicht die Rede sein kann, dann muss das analysiert und besprochen werden.

Und das wollen wir heute tun und zwar so, wie Sie es im Programm lesen konnten.

Frank Düchting
Evangelische Akademie der Nordkirche

Politische Repräsentation und neue soziale Ungleichheiten

1. Einleitung: Demokratie, Umverteilung und politische Repräsentation

Seit Philosophen und Intellektuelle über verschiedene Formen der politischen Herrschaft nachdenken, äußern sie die Vermutung, Demokratie, die Herrschaft des Volkes, führe zu einer Umverteilung des Reichtums zugunsten der Armen. Da in der Demokratie die Mehrheit entscheide und es stets mehr Arme als Reiche gebe, sieht schon Aristoteles die Gefahr, dass die Mehrheit beschließt „wenn es ihr beliebt, das Vermögen der reichen Minderheit einzuziehen“ (Aristoteles, Politik: 1318a, 27).

Ähnliche Befürchtungen standen auch hinter dem bis weit ins 20. Jahrhundert hinreichenden Widerstand des Besitzbürgertums gegen die Verallgemeinerung des Wahlrechts und eine parlamentarische Regierungsform in Europa.

Die Geschichte der modernen Demokratien bestätigt diese Befürchtungen allerdings nicht. Zwar kam es, insbesondere in den ersten Nachkriegsjahrzehnten in allen westlichen Industrieländern zu einer Erhöhung des Massenwohlstandes, zum Ausbau des Sozialstaats und zu einer Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheit. Die Logik demokratischer Politik bildete demnach durchaus ein Korrektiv zur Logik des Marktes. Zu umstürzlerischen Enteignungen durch demokratische Entscheidungen der ärmeren Bevölkerungsmehrheit kam es nirgendwo. Und seit den 80er Jahren steigt die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung in den meisten Ländern wieder an. In den USA hat dies dazu geführt, dass heute die gesellschaftliche Ungleichheit wieder größer ist als in den 20er Jahren, die Erfolge des New Deals und der Sozialpolitik der Nachkriegszeit sind dort in mancher Hinsicht mehr als rückgängig gemacht worden (Handelsblatt 2008).

Einen gewissen Schutz vor der Enteignung der Reichen erhoffte sich schon Aristoteles durch die Gesetzlichkeit der Regierung (Aristoteles: 1292a), wir würden heute Rechtsstaatlichkeit sagen. In der Neuzeit tritt dazu ein weiteres, neuerfundenes Institut, die politische Repräsentation. Die

Theoretiker der ersten repräsentativen Demokratie, den Vereinigten Staaten von Amerika, begründen das Repräsentationsprinzip nicht nur mit pragmatischen Überlegungen, sondern auch mit der Erwartung, die Vermittlung durch eine ausgewählte Zahl hervorragender Bürger differenziere und verfeinere die öffentliche Meinung, sie übe einen relativierenden und mäßigenden Einfluss aus und könne deshalb die in der Demokratie drohende Tyrannei der Mehrheit vermeiden (The Federalist, No. 10).

Ganz ähnlich, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen, sieht das noch Johannes Agnoli, der wie kaum ein anderer die Parlamentarismuskritik der Neuen Linken in der BRD beeinflusst hat. Agnoli argumentiert, das Repräsentationsprinzip sei „mit der repressiven Aufgabe ... erdacht, gewollt und verwirklicht worden, ... die Mehrheit der Bevölkerung von den Machtzentren des Staates fernzuhalten“ (Agnoli/Brückner 1968: 25). Die auf dem Repräsentationsprinzip basierende parlamentarische Demokratie hat aus seiner Sicht vor allem die Funktion, den Klassenantagonismus in einen pluralistischen Verteilungskonflikt zu transformieren und so die „abhängigen Massen“ davon abzuhalten, den Basiskonflikt zwischen den Klassen zu erkennen und auf die staatliche Ebene zu tragen.

Eine derart pauschale Kritik am Repräsentationsprinzip wird in der zeitgenössischen Demokratietheorie heute kaum mehr vertreten. Im Gegenteil, gerade partizipatorische Theorien haben während der letzten Jahre ein anderes, weit positiveres Verständnis politischer Repräsentation entworfen. Das hängt natürlich damit zusammen, dass der Kampf sozialer Bewegungen während der letzten Jahrzehnte auch ein Kampf um eine angemessene politische Repräsentation war. Das gilt vielleicht am deutlichsten für die Frauenbewegung. Wer die Quotierung von Vorstandsposten und Listenplätzen fordert, kann kaum, jedenfalls nicht ohne sich selbst zu widersprechen, Repräsentation in einen Gegensatz zur politischen Partizipation oder zu den Interessen der repräsentierten Gruppen stellen.

Vor diesem Hintergrund formuliert einer der Vertreter des sog. „representative turns“ (Näsström 2011) in der Demokratietheorie, David Plotke, das Gegenteil von Repräsentation sei nicht Partizipation, sondern Exklusion (Plotke 1997: 19). Grundsätzlicher noch argumentieren eine ganze Reihe von Autorinnen und Autoren, die politisch der Linken zuzuordnen sind, erst die sichtbare Repräsentation von Gruppen, ihrer Perspektiven und Interessen ermögliche einen konflikthafter politischen Prozess, in dem sich die Repräsentierten mit ihren Repräsentanten, aber auch untereinander um politische Alternativen auseinandersetzen können. So gesehen ist politische Repräsentation die Voraussetzung für die Konstituierung von Gruppen und die Herauskristallisierung ihrer Interessen, für die Politisierung des öffentlichen Raumes und die Ermöglichung politischen Handelns.

Warum aber haben wir dann ein offensichtliches Defizit in der politischen Repräsentation der Gruppen, die von der sogenannten Neuen Ungleichheit betroffen sind? Seit Jahren diskutiert die Öffentlichkeit über eine Zunahme und Verfestigung relativer Armut, über die Ausweitung des Niedriglohnsektors und die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen. Eine wirkungsvolle politische Repräsentation der von diesen Phänomenen betroffenen Gruppen aber bleibt, bislang jedenfalls, aus. Lässt sich das über eine pauschale Kritik politischer Repräsentation hinaus erklären? Und, ja auch nicht uninteressant, lassen sich vielleicht Perspektiven für eine wirkungsvollere Repräsentation der von Prekarisierung und Ausgrenzung Betroffenen entwickeln?

Ich werde im Folgenden ganz kurz auf das Phänomen eingehen, und zwar wirklich nur kurz, weil sie das alle kennen und zum Teil vertrauter damit sind als ich.

Dann auf die Disparitätstheorie als herkömmliche Erklärung der Politikwissenschaft für die Schwäche und Stärke der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen eingehen, mich dann aber auf zwei Entwicklungen konzentrieren, die m.E. zu einer Erklärung beitragen können, warum die von der sog. Neuen sozialen Ungleichheit Betroffenen nicht nur gesellschaftlich, sondern auch politisch abgekoppelt zu werden drohen. Die erste dieser Entwicklungen liegt in strukturellen und kulturellen Veränderungen der Arbeitswelt, die zweite in Veränderungen des Parteienwettbewerbs. Schließlich werde ich noch allgemeiner noch auf symbolische Ressourcen eingehen und nach Chancen der Repräsentation schwacher Interessen fragen.

2. Neue Ungleichheit

Wenn ich im Folgenden von Neuer Ungleichheit spreche, meine ich ein ganzes Bündel von Phänomenen, das insbesondere während des letzten Jahrzehnts in der Sozialwissenschaft breit diskutiert wurde.

An erster Stelle ist da der zwar nicht dramatische, aber doch deutliche Anstieg relativer Armut zu nennen. In Deutschland waren 1997 noch 11% der Bevölkerung armutsgefährdet, müssten also mit weniger als 60% des Medianeinkommens leben. Im Jahr 2011 betrug dieselbe Zahl 15,5% (Datenreport 2011, S. 155 und 165). Die relative Einkommensarmut ist aber nicht nur deutlich gestiegen, es lässt sich auch eine Verfestigung beobachten, d.h. die betroffenen Menschen haben eine geringere Chance in besser verdienende Einkommensgruppen aufzusteigen (Groh-Samberg 2009: 182, 186; Böhnke 2010: 192).

Wir haben in Deutschland ein Schrumpfen der Mittelschicht. Wie eine Ende letzten Jahres in den Medien breit diskutierte Studie der Bertelsmann Stiftung zeigt, ist die Mittelschicht zwischen 1997 und 2010 von 65 auf 58,5% der Bevölkerung geschrumpft (70-150% des Medianeinkommens) (SZ, 13.12.2012).

Ausweitung des Niedriglohnbereichs. Der Anteil derjenigen, die im sog. Niedriglohnbereich, also für weniger als zwei Drittel des Medianlohnes arbeiten, lag Ende der 90er Jahre bei 14%, heute bei ungefähr 22% (Thorsten/Weinkopf 2009, 3).

Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, also von Leiharbeit, Teilzeit- und Minijobs. 2007 waren nur noch 38% der Erwerbsfähigen unbefristet vollzeitbeschäftigt, 1995 noch 44% (Eichhorst u.a. 2009: 8)

Schließlich nicht zu vergessen das Phänomen Langzeitarbeitslosigkeit, die zwar rückläufig ist, aber mit 35% der Arbeitslosen immer noch recht hoch liegt.

(Arbeitsmarktberichterstattung Mai 2012, S. 8

<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt-Nav.html>)

3. Schwache und starke Interessen nach der Disparitätstheorie

Gar keine Frage, es wird über die genannten Phänomene diskutiert und gerade während der letzten Jahre entstand dazu doch auch ein kritisches Bewusstsein in der breiteren Öffentlichkeit. Dass die zahlenmäßig recht große Gruppe der direkt und indirekt von diesen Entwicklungen Betroffenen politisch wirkungsvoll repräsentiert wäre, wird allerdings kaum jemand behaupten. Bis heute haben wir noch nicht mal einen gesetzlichen Mindestlohn.

Selbstverständlich ist die Beobachtung, dass sich bestimmte Interessen schlechter, andere besser durchsetzen lassen, keine Neuigkeit. Die Politikwissenschaft diskutiert dieses Phänomen unter dem Stichwort der Disparität. Damit ist nicht einfach gemeint, dass es ökonomisch starke und schwache Gruppen gibt. Die Disparitätsthese bezieht sich auf den politischen Prozess selbst und besagt, dass dessen Funktionslogik bestimmte Interessen gegenüber anderen bevorzugt. In Deutschland besonders einflussreich ist die Disparitätstheorie von Claus Offe, die besagt, dass Interessen unterschiedliche Organisations- und Konfliktfähigkeit besitzen (Offe 1972). Kleine Gruppen mit klar definiertem Status und homogenen Interessen sind leichter organisierbar als große heterogene Gruppen. Metallarbeitgeber oder Bierbrauer, aber auch Fluglotsen oder Lokführer können sich leichter organisieren als Rentner oder die von Luftverschmutzung betroffene Allgemeinheit. Konfliktfähigkeit, das zweite Kriterium ergibt sich nach Offe aus der Fähigkeit, den Kapitalverwertungsprozess zu beeinträchtigen. Wir können auch allgemeiner sagen, aus der Möglichkeit, ökonomisch Druck auszuüben, sei es durch Leistungsverweigerung, Investitionsentscheidungen o.ä. Selbst wenn es ihnen gelingen würde Rentner gut zu organisieren, könnten sie kaum mit einem Streik oder der Abwanderung ins Ausland drohen.

Bereits ein oberflächlicher Blick auf die zuvor genannten, von der sog. Neuen Ungleichheit betroffenen Gruppen zeigt, dass die klassische Disparitätsthese einigen Erklärungswert hat. Arbeitslose und Arme, aber auch prekär Beschäftigte und erst recht die heterogene Gruppe der von sozialem Abstieg bedrohten Menschen sind schwer organisierbar und kaum konfliktfähig.

Einschub: Vor diesem Hintergrund wurden und werden immer wieder große Hoffnungen in deliberative Verfahren gesetzt. D.h., man erwartet sich von konsensorientierten, am Diskursideal von Jürgen Habermas orientierten Verfahren ein Gegengewicht zu den ungleichen Machtverhältnissen in Parteipolitik und Parlament. Was dabei aber häufig übersehen wird, sind die Selektionsmechanismen in öffentlichen und erst recht in den Beratungen von (Experten)Gremien. Konsensorientierte, vermeintlich rationale Beratungen sind, wie wir auch in einem Forschungsprojekt zu den wichtigsten Kommissionen der rot-grünen Regierung nach 1998 zeigen konnten, hochgradig ideologieanfällig. In ihnen dominiert der Zeitgeist bzw. der gerade die Öffentlichkeit bestimmende Diskurs. Am ehesten können sie sich in der Regel auf ein ökonomisch bestimmtes Allgemeinwohl einigen. Die Interessen von Minderheiten oder von Gruppen, deren Berücksichtigung nicht als Förderung des Allgemeinwohls dargestellt werden kann (etwa Flüchtlinge und Asylbewerber) kommen tendenziell zu kurz. Ihre Perspektiven und Interessen lassen sich besser durch politische Repräsentanten vertreten, die sich u.U. als Vertreter oder Advokaten dieser Gruppen sehen (vgl. Linden/Thaa 2010).

Eine Schwäche dieser Disparitätstheorie liegt allerdings darin, dass sie sich im wesentlichen auf das beschränkt, was in der Politikwissenschaft „pressure politics“ genannt wird, also auf die Entfaltung von Organisations- und Verbandsmacht. In repräsentativen Demokratien lassen sich Interessen aber nicht nur über den Lobbyismus von Verbänden durchsetzen, sondern auch durch Wahlen. Rentner müssen, um politisch berücksichtigt zu werden, nicht unbedingt mit Leistungsverweigerung drohen, es kann ausreichen, dass die Parteien ihre Stimmen gewinnen wollen. D.h., Interessenpolitik findet auch über den sog. Wahlkanal statt (etwa Sontheimers Kritik). Parteien greifen Interessen auf, formulieren programmatische Forderungen dazu und versuchen damit öffentliche Unterstützung und in Wahlkämpfen Stimmen zu gewinnen.

Warum aber gelingt es sozial Schwachen immer weniger, sich auf diesem Weg Gehör zu verschaffen?

4. Die symbolische Dimension der Neuen Ungleichheit: Respektabilitätsverlust und

Verlierersemantik

In pluralistischen Demokratien kommt politische Repräsentation nicht umhin, die öffentlich vertretenen Interessen mit Bezug auf Werte und Prinzipien zu begründen, die zwar kontrovers interpretierbar sind, prinzipiell jedoch als allgemeingültig unterstellt werden können. Die Berücksichtigung von Interessen wird formuliert als Förderung des Allgemeinwohls, als Gebot sozialer Gerechtigkeit, als Solidaritätspflicht oder sie wird auf humanitäre Prinzipien bezogen. Wie wirkungsvoll die von Armut und Prekarisierung betroffenen Gruppen politisch repräsentiert werden können, hängt wesentlich von dieser symbolischen Ebene ab.

Die Schwierigkeiten, die sich hier bieten, lassen sich m.E. recht gut mit einem historischen Vergleich veranschaulichen, den Frank Walter vor kurzem ausgeführt hat. In einem Essay mit dem vielsagenden Titel „Entbehrliche der Bürgergesellschaft“ kontrastiert Frank Walter die trotz aller Gegensätze einigermaßen stabile Solidarität zwischen ungelerten und qualifizierten Arbeiterschichten der klassischen Industriegesellschaft auf der einen mit der heutigen Spaltung zwischen Gewinnern und Verlierern der wirtschaftlichen Entwicklung auf der anderen Seite (Walter 2011). Zwar habe sich die Kultur der ungelerten Arbeiterschaft schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch bildungsferne, Freizeitorientierung und kommerzielle Massenkultur ausgezeichnet und von einer eher durch Handwerkerethos und Bildungsorientierung geprägten Mentalität der qualifizierten Arbeiter unterschieden. Überbrückt worden sei dieser Gegensatz aber durch eine subjektive wahrgenommene Klassenidentität und die Wertschätzung produktiver körperlicher Arbeit. Während in den 70er Jahren dann den einen der gesellschaftliche Aufstieg durch Bildung gelingt, verlieren die anderen mit dem Bedeutungsverlust körperlicher Arbeit nicht nur häufig ihren Job, sondern auch die Quelle ihres Selbstbewusstseins. Aus dem alten Gegensatz in der Arbeiterbewegung wird eine Spaltung in Gewinner und Verlierer.

„Die Arbeiterklasse von ehemals spaltete sich: auf der einen Seite in die Verlierer, die zunehmend atomisierten, resignierten und zur Apathie neigten. Sie blieben in ihrem angestammten Wohnviertel, das aber Jahr für Jahr mehr von einem wertgebundenen Arbeiter- zum desintegrierten Arbeitslosenquartier herabsank. Auf der anderen Seite standen

die Gewinner, welche die Bildungsreformen genutzt, die Aufstiegschancen im öffentlichen Dienst und in den neuen ökonomischen Sektoren ergriffen hatten“ (Walter 2011: 11).

Die Folgen für die Möglichkeiten der politischen Repräsentation der sog. Verlierergruppen werden schlaglichtartig durch ein anderes Zitat beleuchtet. Walter formuliert:

„Es gab Zeiten, da wurden die Outcasts und Unterdrückten dieser Welt politisch umschwärmt und literarisch mythologisiert. Das Prekariat des Postindustrialismus hingegen wurde und wird eher verachtet“ (Walter 2011: 18).

Das mag jetzt etwas holzschnittartig wirken, aber die Befunde anderer Autoren stimmen mit der Grundaussage dieser Analyse überein. Martin Kronauer spricht von einem neuen Ungleichheitsmuster, das nicht mehr durch Dominanz und ungleiche Kooperation, sondern durch eine „Logik der Trennung“ charakterisiert sei (Kronauer 2002: 39, 51). Serge Paugam benutzt für postindustrielle Gesellschaften den Begriff der „diskriminierenden Armut“, und argumentiert, sie führe, anders als die massenhafte Armut in weniger entwickelten Gesellschaften, bei den Betroffenen zu einem Gefühl sozialer Entwertung und bedrohe den Zusammenhalt der Gesellschaft als ganze (Paugam 2008: 112-118).

Der neue Charakter sozialer Ungleichheit wird besonders deutlich, wenn wir sie vom Hintergrund des fordistischen, wohlfahrtsstaatlich gebändigten Kapitalismus betrachten. Während der 60er und 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurde Gesellschaft noch wie selbstverständlich als ein arbeitsteiliger Kooperationszusammenhang wahrgenommen, in dem es zwar auch Ungleichheit gibt, aber doch jeder auf jeden angewiesen ist. (Beispielhaft drückt sich das etwa in der Theorie sozialer Gerechtigkeit von John Rawls aus (Rawls 1975). Heute dagegen erscheint Gesellschaft viel mehr als eine individualisierte Wettbewerbsgesellschaft, in der jeder so gut er kann sein Humankapital zu verwerten sucht. Erfolg oder Misserfolg werden dabei dem Einzelnen zugeordnet.

Entsprechend erkennt Sighard Neckel heute ein dichotomisches, zwischen „Verlierern“ und „Gewinnern“ unterscheidendes Gesellschaftsbild (Neckel 2008: 191). Er stellt diese Beobachtung in den Kontext einer allgemeinen Vermarktlichung der Kultur und der maßgeblichen Sozialnormen und diagnostiziert die allgemeine Verbreitung einer Gewinner-Verlierer-Semantik (Neckel 2008: 165). Auch andere Autoren sehen als herausragendes Kennzeichen der Entwicklung der letzten Jahrzehnte die Vermarktlichung von Sozialbeziehungen, in Verbindung damit die Dynamisierung des Kampfes um Anerkennung und – als Kehrseite davon – ein Permanentwerden der Angst vor individuell zugerechnetem Misserfolg (etwa Rosa 2006: 98).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nach einer längeren Zeit der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Unter- und Mittelschichten während der ersten Nachkriegsjahrzehnte sich in der Zwischenzeit eine neue Abgrenzung gegenüber der Unterschicht feststellen lässt, die nun auch nicht mehr als Teil einer breiteren gesellschaftlichen Bewegung mit eigenen Organisationen, kollektivem Selbstbewusstsein, kulturellen Werten und politischen Perspektiven gesehen wird. Vielmehr herrscht ihr gegenüber eine Haltung der Distanzierung, die nicht mehr durch eine gemeinsame Klassenidentität relativiert wird. Zwischen den unterprivilegierten Schichten und dem Rest der Gesellschaft verläuft eine „Trennlinie der Respektabilität“ (Vester 2009: 36).

5. Von der Parteien- zur Zuschauerdemokratie

Die politischen Auswirkungen dieser sozialstrukturellen und soziokulturellen Veränderungen werden erst deutlich, wenn wir sie auf den parallel zu beobachtenden Wandel der repräsentativen Demokratie beziehen. Schlagwortartig spricht Bernard Manin von einer Ablösung der Parteiendemokratie durch die Zuschauerdemokratie (audience democracy) (Manin 1997: 206-235). Typisch für die Phase der Parteiendemokratie war eine relative enge Bindung der Parlamentarier an ein bestimmtes sozio-kulturelles Lager oder Milieu, ein hohes Gewicht der Parteien als Mitgliederorganisationen sowie eine vergleichsweise starke Orientierung der Politik an Parteiprogrammen. Das erste Charakteristikum der bis in die 80er Jahre dominierenden Parteiendemokratie lässt sich für die Bundesrepublik leicht veranschaulichen mit der Dominanz des katholischen Milieus für die CDU und des gewerkschaftlichen Arbeitermilieus für die SPD. In dieser sicherlich idealtypisch vereinfachten Periode der Parteiendemokratie spiegelt der Pluralismus auf politischer Ebene die Teilung der Gesellschaft in wenige Lager mit fest umrissenen

sozio-ökonomischen Interessen, Werten und Teilkulturen. Jedes dieser Lager bildet demnach eine eigene Gemeinschaft mit starken Identifikationsbeziehungen. Die Wähler entschieden sich für die Kandidaten einer Partei, weil sie diese als Mitglieder einer Gemeinschaft sehen, zu der sie selbst gehören (Manin 1997: 209). Umgekehrt bleiben die Repräsentanten an die sozio-kulturellen Gemeinsamkeiten ihres jeweiligen Milieus gebunden. Darin kann man eine Grenze der Verselbständigung der Repräsentanten gegenüber ihrer Basis und deren Werten sehen (Manin 1997: 233).

Konkretisiert für die Bundesrepublik lässt sich im Anschluss daran auch behaupten, dass die Politik der beiden Volksparteien zu sozialen Fragen durch die in ihren jeweiligen Milieus verfestigten Werte im Umgang mit Ungleichheit und Armut geprägt waren. In allen europäischen Demokratien existierten (und existieren noch) im sozialen Umfeld der großen Parteien starke gesellschaftliche Organisationen und spezifische, jeweils zu Traditionen verfestigte Werte im Umgang mit sozialer Ungleichheit und Armut. Für die Parteien machte es deshalb Sinn, den politischen Wettbewerb auch über unterschiedliche Integrationsperspektiven für die von Ungleichheit und Benachteiligungen betroffenen Gruppen zu führen. Hier lagen starke weltanschauliche Mobilisierungspotentiale. Dies ließe sich etwa am Einfluss der katholischen Soziallehre auf die Programmatik christdemokratischer Parteien oder dem von Solidaritätsnormen der Arbeiterkultur auf die Programmatik sozialdemokratischer Parteien konkretisieren. Darüber hinaus existierten durch die enge Bindung von Organisationen wie der Caritas oder der Arbeiterwohlfahrt an die entsprechenden Parteien auch Kanäle, über die schwache Interessen politische Berücksichtigung finden konnten (dazu etwa Bode 2009).

Die großen sozio-kulturellen Milieus sind quantitativ geringer geworden und haben, was vielleicht noch wichtiger ist, einen Teil ihrer prägenden Kraft für die politische Orientierung der Individuen eingebüßt. Damit kommt es aber sowohl zu einem Bedeutungsverlust der Parteien als Mitgliederorganisationen als auch der Parteiprogramme als Ausdruck breit geteilter sozio-kultureller Werte. Als Folge davon gewinnt das politische Führungspersonal größeren Spielraum gegenüber den Parteimitgliedern und den Orientierungen ihrer ursprünglichen gesellschaftlichen Basis.

Die Politiker sind demnach nicht mehr an einige wenige, relativ stabile politische Konfliktlinien gebunden, sondern dramatisieren aus einer Vielzahl verschiedener und sich rasch ändernder Konflikte diejenigen, von denen sie sich Vorteile versprechen. An die Stelle von sozial verankerten Parteiaktivisten treten Marketingexperten, die Kampagnen gestalten und images der Kandidaten kreieren. Die stark von der Eigenlogik der Medien bestimmte Öffentlichkeit erhält ein neues Gewicht. Die Wähler entscheiden nun weniger aufgrund von Zugehörigkeiten und einigermaßen stabilen Wertorientierungen als vielmehr situativ und in Reaktion auf medienvermittelte, durch das politische Führungspersonal und ihre Kommunikationsstrategen identifizierte und dramatisierte Streitfragen. Bernard Manin geht so weit zu behaupten, dass wir heute eine neue Form der Repräsentation beobachten könnten, in der die Repräsentanten nicht mehr als Sprecher gesellschaftlicher Gruppen agieren, sondern als Handelnde selbst die Initiative ergriffen und dem Publikum, von eigenen strategischen Überlegungen ausgehend, die politischen Streitfragen und Konfliktlinien vorgeben würden (Manin 1997: 226). Dieses neue Verhältnis zwischen Politik und Bürger beschreibt er mit der Metapher von Bühne und Zuschauer (Manin 1997: 218-235).

Man kann diese vereinfachte Darstellung sicher in vielen Aspekten relativieren. Dennoch trifft sie m.E. eine Grundtendenz in der Entwicklung der repräsentativen Demokratie. Insbesondere die politischen Führungen der sozialdemokratischen Parteien haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten sehr weit von ihren früheren sozio-kulturellen Milieus entfernt. Wer auch nur ein ungefähres Bild von der britischen Labour Party der 70er Jahre vor Augen hat und es mit Tony Blair und der von ihm vertretenen Politik vergleicht wird feststellen, dass Welten dazwischen liegen. Die deutschen Beispiele wären die Entfernung der CDU-Führung unter Angela Merkel vom katholischen Milieu und, natürlich, die Agenda-Politik der SPD.

Schon aus Aktualitätsgründen möchte ich Ihnen da ein schönes, von Peer Steinbrück geliefertes Beispiel nicht vorenthalten. In einem Gastbeitrag für „Die Zeit“ schrieb er im November 2003:

„Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder

bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistungen für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“ (Die Zeit 47/2003, S. 5)

Das würde er heute so sicher nicht mehr sagen, aber es passte, SPD-Basis hin oder her, damals sehr gut in die Versuche, sich gegen ein altes, vermeintlich verstaubtes sozialdemokratisches Image als moderne Partei der eigentlichen Leistungsträger zu profilieren.

Damit bin ich bei einem entscheidenden Argument, was die Disparitäten in der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen anbelangt: Der politische Wettbewerb dreht sich zunehmend um Kompetenzzuschreibungen und medial vermittelte Images. Wenn dies so ist, dann liegt es nahe, dass die politischen Eliten versuchen, die Nähe zu negativ besetzten Gruppen bzw. dem von ihnen verkörperten Verliererimage zu meiden. Aus Sicht der Parteistrategen und spin doctors muss es vielmehr darum gehen, solche Themen auszuwählen und als „Issue“ konflikthaft zu dramatisieren, die positiv auf das eigene Image zurückwirken. Die Verlierergruppen der Gesellschaft, die negativ besetzte Unterschicht und deren Interessen taugen dazu nicht.

Vor diesem Hintergrund lautet die Vermutung, dass die von Ausgrenzung und Prekarisierung betroffenen Gruppen nicht nur wegen ihrer geringen Organisations- und der fehlenden Konfliktfähigkeit ein Repräsentationsdefizit aufweisen, sondern darüber hinaus auch deshalb, weil ihre Interessen für kaum mehr „issuefähig“ gehalten werden: Ausgrenzungs- und Armutserfahrungen scheinen trotz ihrer quantitativen Zunahme nicht zum Aufbau einer parteipolitisch erfolgversprechenden Konfliktlinie zu taugen.³ Als Partei derjenigen, die Transferleistungen beziehen, will niemand erscheinen. Wenn die Interessen der von Niedriglöhnen und atypischen Arbeitsverhältnissen Betroffenen überhaupt aufgegriffen werden, so geschieht es in der Regel so, dass damit die Gemeinschaft der Leistungserbringer bestätigt wird. Ein schönes Beispiel dafür bot die jüngere Diskussion über die sog. „Lebensleistungsrente“, die einem sehr kleinen Teil der von Altersarmut Betroffenen, denen die mindestens 40 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben, eine geringe Aufbesserung der Rente gebracht hätte.

Für die von den skizzierten neuen Ungleichheitsstrukturen Betroffenen erwächst aus den skizzierten Entwicklungen die Drohung einer doppelten Abkoppelung: erstens verlieren sie aufgrund ihrer marginalisierten Stellung in den gesellschaftlichen Kooperationsverhältnissen, der Entkollektivierung und der „negativen Individualisierung“ (Castel 2000a: 403) der Ungleichheit den Anschluss an die Konfliktlinie Kapital-Arbeit und können nicht mehr damit rechnen, dass ihre Interessen von den klassischen Organisationen und Parteien der Arbeiterbewegung vertreten werden. Und zweitens geht ihnen auf der Ebene der politischen Repräsentation mit dem Bedeutungsverlust der von den traditionellen Milieus der großen Volksparteien vertretenen Solidaritätswerten und der Konzentration des Parteienwettbewerbs auf medienvermittelte Images auch die symbolischen Ressourcen für die Formulierung ihrer Interessen verloren.

6. Gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen und die symbolischen Ressourcen der politischen Repräsentation schwacher Interessen

Mit einem derart pessimistischen Ergebnis möchte ich meinen Vortrag nicht beenden. Mehrere empirische Studien lassen das eindimensionale Szenario einer Vermarktlichung von Kultur und Sozialnormen doch zweifelhaft erscheinen. Ob man die schon etwas älteren Untersuchungen von Michael Vester heranzieht, der aufgrund repräsentativer Umfragen verschiedene, in der Bevölkerung verbreitete politische Ordnungsmodelle unterscheidet, und der deutliche Mehrheiten für ein „arbeitnehmerisches Solidaritätsmodell“ zu erkennen glaubt (Vester 2009)⁴, oder ob man auf die hohen Zustimmungen für egalitäre Werte und die Verteidigung des Sozialstaats verweist, wie sie

³ In diesem Sinn fragt auch Paul Nolte, warum die Politik heute „überhaupt in der Öffentlichkeit ein so unappetitliches Thema wie soziale Ungleichheit“ ansprechen sollte (Nolte 2004: 39).

⁴ Radikaldemokratisches, traditionell konservatives, *sozialintegratives*, *gemäßigt konservatives*, *skeptisch distanzierendes* und *enttäuscht autoritäres Lager* – letztes allein 27%. Solidaritätsmodelle werden angeblich von den drei kursiv geschriebenen Lagern bevorzugt)

etwa in der großen Studie der Friedrich Ebert-Stiftung von 2007 ermittelt wurden (Neugebauer 2007; Arbeitspapier S. 47): die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt ist sicher widersprüchlicher als es die hier entfaltete These einer doppelten Abkoppelung der von neuer sozialer Ungleichheit betroffenen Gruppen erfasst. Die Schwierigkeit scheint mir jedoch darin zu liegen, dass die in Umfragen erhobenen Vorstellungen der Bürger, sich nicht unmittelbar in politische Präferenzen und Handlungsorientierungen umsetzen. So konnte man erst gestern in der FAZ die Ergebnisse einer im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft von Allensbach durchgeführten Umfrage nachlesen, derzufolge 69% der 3500 Interviewten eine wachsende Gerechtigkeitslücke beklagen und nur 15 % die wirtschaftlichen Verhältnisse hierzulande für gerecht halten (FAZ, 15.2.2013, S. 14). Aber was folgt darauf für politische Vorstellungen und Präferenzen?

Demokratische Politik ist nicht der bloße Reflex auf gesellschaftliche Stimmungen, sie liefert auch nicht einfach Angebote zu einer gegebenen gesellschaftlichen Nachfrage. Eine der Hauptaufgaben demokratischer politischer Repräsentation besteht darin, gesellschaftliche Interessen, Einstellungen und Werte zu politischen Orientierungen und programmatischen Forderungen zu transformieren. Dazu müssen politische Repräsentanten durch die konfligierende Interpretation von Werten und Prinzipien einigermmaßen dauerhafte und ihrerseits wiederum meinungsbildende und handlungsorientierende Überzeugungen vorgeben. Nur durch eine solche, das politische Feld konfigurierende Funktion politischer Parteien entstehen für den Bürger erkennbare und durch Wahlen zu entscheidende politische Alternativen. Die heute als Politikverdrossenheit und Postdemokratie diskutierten Krisenphänomene haben einen Grund in der Nichterfüllung dieser konfigurativen Aufgabe durch die großen Parteien. Betrachtet man die letzten 15 Jahre, so lässt sich für die Bundesrepublik Deutschland feststellen, dass die großen Parteien die meistdiskutierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen - wie zunehmende Ungleichheit, Prekarisierung, Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme - weder in die herkömmlichen Konfliktlinien einordneten, noch daran anknüpfend neue Konfliktlinien entwickelten. Stattdessen zielte das Führungspersonal der Volksparteien – nicht nur in Deutschland – darauf, eine Politisierung zu vermeiden und sich mit Hilfe der Ideologie alternativloser Modernisierung ein attraktives Image und parlamentarische Mehrheiten zu verschaffen.

Es gibt m.E. Anzeichen dafür, dass diese Strategie der Entpolitisierung der Politik bei gleichzeitiger Personalisierung und Boulevardisierung des Parteienwettbewerbs auf Ablehnung stößt. Die zunehmenden Protestbewegungen und ein gegenüber der Zeit der Agendapolitik veränderter gesellschaftlicher Diskurs scheinen mir in diese Richtung zu weisen. Ob es allerdings gelingen kann, gegen den weiter anhaltenden Ökonomisierungs- und Vermarktlichungsdruck ein solidaritätsorientiertes politisches Lager zu bilden, hängt zum einen von der Gesellschaft, von Initiativen und Diskussionsprozessen, zum anderen aber nicht zuletzt von den vielgeschmähten politischen Parteien ab.

Winfried Thaa

Literatur:

Agnoli, Johannes/Brückner, Peter: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a.M. 1968

Aristoteles: Politik. Übersetzt von Franz Susemihl, Reinbek 1994.

Arbeitsmarktberichterstattung Mai 2012, unter:

<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt-Nav.html>

Bode, Ingo, 2009: Vermarktlichung der Zivilgesellschaft? Die advokatorische Funktion des Sozialsektors im desorganisierten Kapitalismus, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden, 81-98.

Böhnke, Petra, 2010: Implications of the Activation Paradigm on Poverty and Social Exclusion in Germany. Facts, Hypotheses and Uncertainties, in: German Policy Studies 6, 185-209.

Castel, Robert, 2000a: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz.

Datenreport 2011. Der Sozialbericht für Deutschland. Herausgegeben vom Statistischen Bundesamt u.a., online:

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Datenreport__downloads,templateld=renderPrint.psm|__nnn=true [12.10.2011]

- Eichhorst, Werner/Marx, Paul/Thode, Eric, 2009: Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000–2009. Benchmarking Deutschland: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung. IZA research Reprort Nr. 22, Gütersloh
- Groh-Samberg, Olaf, 2009: Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur, Wiesbaden.
- Handelsblatt, 2008: Obama prescht beim Konjunkturprogramm vor, online: <http://www.handelsblatt.com/archiv/obama-prescht-beim-konjunkturprogramm-vor-angriff-statt-verteidigung/2922216.html> [20.02.2013]
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen, IAQ Report 5/2009, 1-12.
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/New York.
- Linden, Markus/Thaa, Winfried: Die Unabhängige Kommission Zuwanderung und die parlamentarische Repräsentation von Migranteninteressen: Exklusion durch deliberative Rationalisierung? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41. Jg. H.1/2010, 50-66.
- Manin, Bernard, 1997: The Principles of Representative Government, Cambridge.
- Näsström, Sofia, 2011: Where is the representative turn goin?, in: European Journal of Political Theory 10, 501-510.
- Neckel, Sighard, 2008: Flucht nach vorn. Die Erfolgskultur der Marktgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Neugebauer, Gero, 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn.
- Nolte, Paul, 2004: Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik, Bonn.
- Offe, Claus, 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M., 135-164.
- Paugam, Serge, 2008: Die elementaren Formen der Armut, Hamburg.
- Plotke, David, 1997: Representation is Democracy, in: Constellations 4, 19-34.
- Rawls, John, 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.
- Steinbrück, Peer, 2003: Etwas mehr Dynamik, bitte, in: DIE ZEIT 47, unter: http://www.zeit.de/2003/47/Steinbr_9fck [20.02.2013]
- Süddeutsche Zeitung Nr. 288, 13.12.2012, „Deutschlands Mitte bröckelt. Vom wachsenden Wohlstand profitiert nur eine Elite. Forscher des Berliner DIW und der Universität Bremen widerlegen die These von der Stabilität der Mittelschicht“.
- The Federalist. A Commentary of the Constitution of the United States. Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, New York, o.J.
- Vester, Michael, 2009: Soziale Milieus und die Schief lagen politischer Repräsentation, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden, 21-60.
- Walter, Franz, 2011: Die starken Arme legen keine Räder mehr still, in: Klatt, Johanna/Walter, Franz: Entbehrliche der Bürgergesellschaft. Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld, 7-34.

Teilhabe und Beteiligung zwischen Schein und Sein

Zusammenfassung des Vortrags

1. Partizipation – ein Begriff mit vielen Facetten

Partizipation ist nicht einheitlich zu beschreiben und hat sehr unterschiedliche Qualitäten, Reichweiten und Gegenstände. Je nach Ausprägung und Standpunkt bzw. Interesse wird sie als Gefährdung der Wirtschaft und Fehlentwicklung von Demokratie⁵, als Chance auf Demokratisierung von unten, als Mittel für eine effektivere Planung und Umsetzung öffentlicher Vorhaben, als Aufforderung, als Pflicht und als Recht verstanden. Es gibt sie top-down, d.h. angeboten oder angeordnet und organisiert aus Politik, Verwaltung, Chefetagen. Und es gibt sie bottom up, d.h. von ArbeitnehmerInnen, von sozialen, von BürgerInnenbewegungen gegen zum Teil erhebliche Widerstände erkämpft.

Einerseits beteiligen sich immer weniger Menschen an Wahlen und parteipolitischer Willensbildung, Entscheidungen werden zentralisiert, von kleinen Expertengruppen vorbereitet und von privilegierten Eliten in engen Zirkeln getroffen (vgl. Crouch 2008). Gleichzeitig existieren unzählige

⁵ So sieht der Präses der Hamburger Handelskammer Fritz Horst Melsheimer die Demokratie und die Wirtschaft durch direkte Mitsprache von unten gefährdet (vgl. http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/regiolinecities/hamburg/article112323363/Volksinitiativen-undKlagerechtlachmen-Demokratie.html)

Möglichkeiten der Beteiligung und seit einigen Jahren ist theoretisch und praktisch geradezu ein Partizipationsboom zu verzeichnen. Hier nur einige Beispiele:

- Kindergärten werden zunehmend als Kinderstuben der Demokratie begriffen, was sich z.B. in den Bildungsplänen der Bundesländer niederschlägt (vgl. Danner 2012).
- Das Kinder- und Jugendhilfegesetz schreibt in § 8 (1) die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe vor. Auf Hamburger Ebene sieht der § 33 des Hamburger Bezirksverwaltungsgesetzes die Beteiligung von Kindern- und Jugendlichen vor (vgl. FHH, 2009). In den Schulen sind SchülerInnenvertretungen und Elternvertretungen aktiv.
- Die Partizipation älterer Menschen am politischen und sozialen Leben wird in zahlreichen Studien erforscht, in Modellprojekten und vielen anderen Stellen gezielt gefördert (vgl. Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V. 2011).⁶
- Der einflussreiche Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. hat ein Eckpunktepapier zum bürgerschaftlichen Engagement vorgelegt (2008) und befördert das Thema.
- In den letzten 10 Jahren stieg die Anzahl der Vereine um insgesamt 35.597, insgesamt gibt es in Deutschland 580.298 eingetragene Vereine, mit Millionen von Mitgliedern (<http://www.npo-manager.de/vereinsstatistik/2011/>). Dazu existieren noch tausende Initiativen, die nicht registriert sind. Die "Patriotische Gesellschaft Hamburg" ist übrigens Deutschlands älteste Bürgerinitiative.
- Die betriebliche Mitbestimmung ist ein geschütztes Rechtsgut. Die Gewerkschaft Verdi hat ihren Mitgliederschwund fast gestoppt, bei Beschäftigten unter 28 Jahren wurde in den vergangenen beiden Jahren ein Mitgliederzuwachs verzeichnet, ähnliches gilt für die IG Metall⁷.
- In der Politik stehen der Verdrossenheit neue Parteigründungen und die Ausweitung der Volksgesetzgebung sowie entsprechender Initiativen gegenüber. In allen Bundesländern, als letztem übrigens Hamburg 1996, sind diese Formen direkter Demokratie gesetzlich verankert.
- In einzelnen Politikbereichen, z.B. der Stadtentwicklung und entsprechenden Programmen ist Partizipation mit eigenen Paragraphen abgesichert, z. B. im Baugesetzbuch (vgl. § 137 BauGB). Für Hamburg seien das RISE-Programm (FHH, 21.7.2009) oder die „Stadtwerkstatt“ genannt (FHH 24.4.2012). Parallel existiert mit „Recht auf Stadt“ in mehreren Großstädten mittlerweile dazu ein Netzwerk kritischer Initiativen von unten.

Diese Möglichkeiten sind natürlich in der Praxis dahin gehend zu überprüfen, wie die Partizipation genau ausgestaltet ist und wer diese Möglichkeiten tatsächlich wahrnehmen kann. Nicht überall, wo Partizipation drauf steht, wird sie auch praktiziert oder werden demokratische, emanzipatorische Anliegen befördert. Ein negatives Beispiel ist sicherlich das Scheitern der Hamburger Schulreform zum längeren gemeinsamen Lernen. Außerdem kann das Eintreten für die eigene Meinung auch hierzulande massive Repressionen nach sich ziehen, gerade wenn es mit deutlicher Kritik am Bestehenden verbunden ist.

2. Gesellschaftlicher Kontext

Zu fragen ist, warum Partizipation – in bestimmten Formen, sollte man einschränken - solch einen Boom erlebt und in zahlreichen Papieren und Programmen gefordert und gefördert wird.

Diese Entwicklung ist politisch nicht zuletzt auf linke Einwände und praktische Proteste gegen die „Megamaschine“ (Mumford) Sozialstaat zurückzuführen. Die Forderung nach Dezentralisierung und die Betonung von Basisdemokratie, Selbstbestimmung und Selbstorganisation waren Teil der Kritik sozialer Bewegungen in den 1970er und 1980er Jahren. Dass die etablierte Politik die Rhetorik sozialer Bewegungen mittlerweile an manchen Punkten in auffälliger Weise übernommen hat, Preise für bürgerschaftliches Engagement vergibt und soziale Initiativen ihrer enormen Bedeutung und des

⁶ <http://www.fogera.de/partizipation-im-alter-in-den-kommunen-nordrhein-westfalens/>, <http://www.sozialplanung-senioren.de/das-handbuch/partizipation-und-buergerschaftliches-engagement/index.html?L=0%5C%5C%2F%2F%27tyle.display%3D%5C%5C%2F%2F%27bmit%28%29%3B>

⁷ vgl. <http://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++db8e9730-5a80-11e2-9cdf-52540059119e,> (<http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/internet/style.xsl/ig-metall-zieht-jahresbilanz-11141.htm>).

gemeinsamen Interesses versichert werden, muss jedoch auch im Zusammenhang neuer Formen des Regierens und des Produzierens im neoliberalen Staat analysiert werden.

Mit dem französischen Philosoph Michel Foucault (2000) ist davon auszugehen, dass Regieren heute in immer stärkerem Maße über die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und deren Engagement funktioniert. Dieses "Regieren über Freiheit" (vgl. Krasmann 1999) bindet die Eigentätigkeiten der Menschen, ob in der Form der NGO, der kreativen Mitarbeiter_in oder der partizipatorisch, dialogisch mitgestaltenden Klientin in ein neues staatliches Regierungskonzept ein. Unter der foucaultschen Perspektive der Gouvernamentalität (Lemke 1997) betrachtet, handelt es sich jedoch nicht um einen Herrschaftsverzicht, sondern um eine Veränderung herrschender Regierungsweisen, insbesondere im Neoliberalismus, die sich in einer Verschiebung des Verhältnisses zwischen Fremd- und Selbstführung ausdrückt. Regiert wird über „Technologies of citizenship" (vgl. Cruikshank 1999), wie Empowerment oder die Förderung von Beteiligung sowie mittels der Operationalisierung der Fähigkeiten und Ressourcen von Individuen, Vereinigungen, Bewegungen und Gruppen.

Die Rede von der Beteiligung geht einher mit der Vorstellung einer Symmetrie von Rechten und Pflichten und verabschiedet dabei ein grundlegendes Prinzip, wonach jeder Mensch grundsätzlich und voraussetzungslos als Träger von Rechten anzuerkennen ist, wie es u.a. in den Menschenrechten kodifiziert wurde. Der Punkt ist, man darf sich heutzutage nämlich nicht nur beteiligen, man muss es auch, wie das Beispiel der Arbeitsförderung zeigt. Menschen haben sich darüber zu bewähren und ihre Unterstützung erst zu verdienen. Deutlich wird das z.B. an der Thematisierung des demografischen Wandels:

„Die effektive Nutzbarmachung sowie die Nutzung der umfangreichen Ressourcen insbesondere ‚jüngerer Alter‘ wird heute als ein wesentlicher Eigenbeitrag der Älteren zur ‚Lösung‘ demografiebedingter Probleme bezeichnet. ... Das bürgerschaftliche Engagement der älteren Bevölkerung und zugleich deren lokale Mitverantwortung werden als Beitrag zur Stabilisierung und Stärkung des gesellschaftlichen Generationenvertrags verstanden“

(Bertelsmann-Stiftung, <http://www.sozialplanung-senioren.de/das-handbuch/partizipation-und-buergerschaftliches-engagement/index.html>).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie misst man die Qualität von Beteiligung? Wie kann man unterscheiden zwischen Beteiligungsformen, in denen soziale Ungleichheiten verstärkt werden und anderen, die zu sozialer Gerechtigkeit und Integration beitragen?

3. Ein Binnenblick auf Beteiligungsverfahren

Für einen ersten Zugang bietet es sich an, sich die Reichweite der jeweiligen Beteiligungsangebote anzuschauen. Sherry Arnstein hat schon in den 1960er Jahren darauf hingewiesen, dass einiges was als Beteiligung bezeichnet wird, diesen Namen eigentlich gar nicht verdient hat, sondern kaum mehr als bloße, einseitige Information ist (Arnstein 1969). Partizipation beginnt erst dann, wenn die teilnehmenden Personen sich äußern können und ihre Stimme auch Gehör findet. Und dann ist es immer noch ein weiter Weg bis zur Mitentscheidung und Mitbestimmung.

Auf der anderen Seite ist das Sich-Beteiligen auch voraussetzungsfull. Darauf hat Maria Lüttringhaus hingewiesen, als sie in den 1990er Jahren das Stufenmodell zu einer zweiseitigen Treppe weiterentwickelte (Lüttringhaus 2000). Zu den vielen Faktoren, die zu berücksichtigen sind, zählen strukturelle und subjektive Grundlagen wie Macht- und Eigentumsverhältnisse, ökonomische Lage, materielle Ressourcen, gesellschaftliche Wertigkeit von Partizipation, Gesetze und Rechte, Interesse und Relevanz der Themen für das eigene Leben, verfügbare Zeit, Bildung und personelle Kompetenzen und Sozialvertrauen, um nur einige zu nennen. Es ist also regelrecht erwartbar, dass auf dem Weg nach „oben“ auf der Leiter, immer mehr Voraussetzungen zu erfüllen sind und immer weniger Menschen erreicht werden können. Es sei denn, das Verfahren ist so umfassend angelegt, dass es die Befähigung der Teilnehmenden, diese Schritte zu gehen, beinhaltet und ernst nimmt.

Um Beteiligungsprozesse zu analysieren und ihre innere Reichweite abzubilden, hat vor einigen Jahren Archon Fung den sog. „Demokratiewürfel“ entwickelt (Fung 2006). Er unterscheidet drei

Dimensionen: Erstens stellt sich die Frage, wer sich beteiligen kann und wer tatsächlich teilnimmt. Zweitens ist zu betrachten, wie die Diskussionen an Entscheidungen gekoppelt sind. Gibt es eine Verbindlichkeit und Umsetzung? Drittens schaut Fung auch auf die Gestaltung des Prozesses selbst: Wie wird diskutiert, verhandelt und schließlich entschieden? Für jede dieser drei Dimensionen lassen sich eine Reihe an Vorentscheidungen treffen, die jeweils Konsequenzen auf den Prozess haben.

Teilnehmende: Ist ein Prozess ganz offen angelegt, so verläuft die Teilnahme über eine Selbstselektion. Während dies auf den ersten Blick am „demokratischsten“ erscheint, ist es in der Praxis doch eher unwahrscheinlich, dass die tatsächlich Teilnehmenden auch breite Teile der Bevölkerung repräsentieren. Alternative Auswahlmechanismen sind einerseits die gezielte Ansprache bestimmter Gruppen, oder bewusst der Weg über Losverfahren oder Zufallsprinzip, wie etwa beim Planungszellen-Verfahren. Damit sind jeweils unterschiedliche Rationalitäten und Vor- und Nachteile verbunden.

Kommunikations- und Entscheidungsmodus: Mit Blick auf die Kommunikation in einem Verfahren lässt sich zunächst einmal unterscheiden zwischen Verfahren, in denen die Beteiligten als Individuen teilnehmen und ihre eigene persönliche Meinung oder Präferenz formulieren, und auf der anderen Seite Ansätzen, in denen etwas gemeinsames entwickelt wird, eine kollektive Sicht, die über die individuelle Meinung hinausgeht. In diesem Fall wird ein Raum eröffnet, in dem sich ein Thema entfalten kann und erst über den Austausch im Prozess Gestalt annimmt („deliberative Demokratie“). Zudem gibt es auch Verfahren, die zwar als Partizipation gelabelt sind, in denen aber faktisch entweder nur zugehört werden darf, oder so viel technische Expertise vorausgesetzt wird, dass sich der Kreis der aktiv Teilnehmenden schnell schließt.

Autorität/Macht: Betrachten wir die dritte Ebene, den Aspekt der Macht, so haben wir zwei Pole – völlige Unverbindlichkeit und unmittelbare Entscheidungsbefugnis. Dazwischen findet sich eine Reihe von Nuancierungen. Beteiligungsverfahren können auf unterschiedlichen Ebenen wirkungsvoll sein. So kann ich auch bei einer reinen öffentlichen Informationsveranstaltung auf der individuellen Ebene eine Bereicherung erleben, indem ich Neues erfahre oder meine Meinung dazu äußere, und auch wenn keine direkte Entscheidung getroffen wird, können die formulierten Gedanken und Ideen von anderen weitergetragen werden. Auf der anderen Seite wiederum, wenn Erwartungen an Einflussnahme geweckt werden, die nicht eingehalten werden, ist Enttäuschung und Protest zu erwarten.

Fung betont dabei (und kritisiert damit auch den Ansatz von Arnstein), dass nicht immer mehr Beteiligung und Entscheidungsmacht auch besser bzw. einem Sachverhalt angemessen ist. Hierüber ließe sich nun trefflich streiten. Er unterstreicht auch, dass ein Entscheidungsfindungsprozess in der Praxis immer mehrere Phasen durchläuft, die mit unterschiedlichen Positionen in dem Würfel korrespondieren.

Über diese drei Dimensionen spannt sich nun ein Raum auf, innerhalb dessen wir Beteiligungsverfahren gut verorten und bewerten können. Aus der jeweiligen Platzierung lassen sich Aussagen über drei Aspekte der Demokratie treffen: über die Legitimität des jeweiligen Ergebnisses, über den Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit und über die Effektivität des Verfahrens. Dies sind Aspekte, die immer wieder genannt werden, um Beteiligungsverfahren zu begründen.

Die letztendliche Position eines Beteiligungsprozesses auf den drei Achsen (Teilnehmende/Kommunikationsform/Macht) ist das Ergebnis von Entscheidungen auf zwei Ebenen. In den ersten Bereich fallen sämtliche Vorentscheidungen, und vor allem die sogenannten „Nicht-Entscheidungen“. In den 1960er Jahren haben Pater Bachratz und Morton Baratz diesen Begriff entwickelt, um daran zu erinnern, dass es eine ganze Reihe an Themen gibt, die als gesetzt gelten und nicht verhandelt werden (Bachratz/Baratz 1977). Grundlegende Thematisierungen und Vorentscheidungen finden in einer politischen Arena mit exklusiven Zugangsregeln statt. Den betroffenen Quartiersbewohner_innen stellen sie sich hingegen als nicht-disponibel und demnach auch nicht zu gestaltende, strukturelle Setzungen bzw. Limitierungen dar. Zum zweiten Bereich zählen wir all die vermeintlich kleinen Dinge, die einen gehörigen Unterschied machen können. Wie z.B. die Frage, wann und wo eine Versammlung stattfindet oder welcher Punkt als erster auf der Tagesordnung steht. Wann kommen die Bewohner_innen zu Wort – am Anfang oder nach länglichen Ausführungen über technische Details oder wirtschaftliche Zwänge? Diejenigen, die diese

Entscheidungen treffen, haben auch bei straffen Rahmenbedingungen immer einen gewissen Entscheidungsspielraum, den sie in eine exklusivere oder inklusivere Richtung interpretieren können.

Am Beispiel der Stadtteilentwicklung möchten wir zwei Herausforderungen in der Beteiligungsarbeit nennen beschreiben, die sich aus dem Zusammenspiel dieser beiden Bereiche - der spezifischen Rahmenbedingungen und der Wahl bestimmter Verfahren und Techniken der Beteiligung vor Ort - ergeben.

Zum Einen ist das die Effektivitätsfalle, ein Begriff, den wir von Chantal Munsch (Munsch 2005) entlehnen. Die „Effektivitätsfalle“ entsteht, wenn in einem Beteiligungsprozess eine rein ziel- und projektorientierte Diskussion zugelassen wird. Dann werden all diejenigen Menschen nicht erreicht oder vertrieben, die mehr Zeit brauchen oder wünschen. Dann werden auch all die Themen nicht angesprochen, die noch nicht ganz artikulatio[n]sfähig sind sondern mehr Zeit zum Reifen brauchen. Wenn die Beteiligung an ein Förderprogramm gebunden ist, werden konsequenter Weise auch nur diejenigen Themen verhandelt, die in den Förderrahmen passen. Damit ist eine zweite Falle angesprochen, die „Simplifizierungsfalle“ (Fritsche/Güntner 2012). Wenn über Themen nur gesprochen wird, um aus ihnen Projekte abzuleiten, dann fallen viele Aspekte weg. Komplexitäten werden reduziert und Sachverhalte förderkompatibel „zurechtgestutzt“. Die Gefahr der Simplifizierung ergibt sich dann auch aus der Konsensorientierung der Beteiligungsgremien. Auch wenn wir wissen, dass sich grundlegende strukturelle Probleme in den Quartieren nicht durch kleinteilige Projekte lösen lassen, wird doch oft dieser Anschein vermittelt. Durch eine Orientierung am „realistisch Machbaren“ werden zudem systematisch konsensfähige und zu bewältigende Aufgaben von eher niedrigem Konfliktniveau bearbeitet. Begünstigt werden Projekte, die sich in die Agenda der Prozessmoderator_innen einpassen lassen, leicht umsetzbar und konfliktarm sind und sich gut über aussagekräftige Bilder „verkaufen“ lassen.

Die Effektivitätsfalle und die Simplifizierungsfalle stehen dem eben erwähnten Zugewinn an Legitimation, Effektivität und Gerechtigkeit entgegen. Gerade im Kontext von kurzzeitigen Förderprogrammen besteht die Gefahr, dieses Aushandlungsdreieck einseitig zugunsten von Effektivitätsaspekten aufzulösen.

Um dieses Konfliktfeld besser zu verstehen und schließlich auch um Hinweise zu geben, wie sich die vermeintlichen Pole vielleicht auch überbrücken lassen, werfen wir nun einen Blick auf die Seite der Teilnehmenden: Warum beteiligt man sich eigentlich an einem Projekt, einem Beirat oder einer Zukunftswerkstatt?

4. Warum handeln, beteiligen sich Menschen – die subjektive Seite

Ein Ausgangspunkt ist hier der Begriff der „Handlungsfähigkeit“. Er verweist als Verhältnisbegriff auf die Möglichkeit der Menschen, ihre Lebensbedingungen zu gestalten, und als Subjektbegriff auf das Individuum in seiner Sicht auf sich selbst. Für die Frage danach, warum Menschen bestimmte Entscheidungen fällen, und wie die Erweiterung der Handlungsfähigkeit vorgestellt werden kann, ist das Konzept der „alltäglichen Lebensführung“ des kritischen Psychologen Klaus Holzkamp interessant (1995).

Alltägliche Lebensführung meint den gesellschaftlich vermittelten, wechselseitigen Prozess von Beziehungen zwischen Individuum und ihrem sozialen Kontext. Sie wird verstanden als zyklische Handlungsstruktur zur Bewältigung des Alltags. Ihre Ablaufroutine hat entlastende Funktion und gibt Sicherheit. Gleichzeitig existiert sie in einem Spannungsverhältnis zu den individuellen Glücksvorstellungen und Utopien, dem ungelebten „Eigentlichen“ des Lebens. Dieser Bereich der Träume und Wünsche kann die Wirkung haben, den Alltag zu akzeptieren und auszuhalten, er kann aber auch zu seiner Überschreitung motivieren.

Um zu handeln braucht es immer eine Motivation. Motivation kann aber nicht von außen „gemacht“ werden (Wolfgang Hinte 1998: 159) sondern sie ist vorhanden, sie muss entdeckt werden. Viele professionelle Aktivierer bzw. nehmen diese Suche allerdings nicht ernst.

Als entscheidend für Engagement wird die „biographische Passung“ beschrieben (vgl. Jakob 2003). Sie kann z. B. in der Tradierung religiös, ethisch oder politisch geprägter familiärer Handlungsschemata liegen. Eine andere Passung wäre die eigene Betroffenheit von bestimmten Widerfährnissen. Selbstverwirklichung, Spaß, Anerkennung und Mitbestimmungsmöglichkeiten spielen heutzutage eine vergleichsweise größere motivationale Rolle als früher, Altruismus wird jedoch mindestens ebenso häufig genannt.

Dieter Oelschlägel zieht den Ansatz des „methodischen Individualismus“ heran und geht von folgenden Prämissen aus:

- „a) Individuen handeln in (eigen-)definierten Situationen aufgrund der von ihnen erkannten Wahlmöglichkeiten. Damit ist gleichzeitig hingewiesen auf die Bedeutsamkeit subjektiv wahrgenommener Situationselemente und Handlungsalternativen.
- b) Die Wahlmöglichkeiten eines Individuums (oder ihr Handlungsspielraum) werden begrenzt durch Einschränkungen z.B. monetärer, rechtlich-normativer und sonstiger struktureller Art.
- c) Hat ein Individuum die Wahl zwischen mehreren Handlungsalternativen, so entscheidet es sich für jene Alternative, von deren Resultat es sich ausreichend große Vorteile entsprechend seiner Präferenz erwartet“ (1999: 16).

Daraus folgt unter anderem, „ dass sowohl politische Aktivität als auch Inaktivität rationale Handlungen ... darstellen können“ (ebd.:17). Auch der Mensch, der sich nicht engagiert, hat zumindest aus seiner Sicht gute Gründe und das ist nichts Verwerfliches. Man muss sich auch nicht beteiligen dürfen.

Auf der Nutzenseite steht der zu erwartende Erfolg, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer aktiven Gruppe, die Anerkennung anderer. Gerade die emotionale Seite, die sozialen Interaktionen haben große Bedeutung. Es spielt eine große Rolle, ob ein Klima herrscht, in dem Menschen sich trauen können; ob das Anderssein von anderen nicht als Zumutung und Hindernis, sondern als Chance und Herausforderung gesehen wird und ob es ein ernsthaftes Bemühen um Diversität, Perspektivenwechsel und Zugänglichkeit gibt.

Jonas Füllner und David Templin (2011: 94) charakterisieren die Sozialstruktur im Hamburger Netzwerk Recht auf Stadt als überwiegend links-alternatives Mittelklasse-Milieu 30+ und in der Regel in Hamburgs Szene-Stadtteilen wohnend. Peter Birke (2011: 72) weist darauf hin, dass auch wenn das Thema "Gentrifizierung" ein gemeinsamer Bezugspunkt ist, die Betroffenheiten, Interessen und Perspektiven sich doch unterscheiden. Wenn Aktivisten der Bewegung z.B. Vorschläge dazu machen, wie Häuser so präpariert werden können, dass sie einen möglichst verwahrlosten Eindruck erzeugen, um damit Besserverdienende abzuschrecken, dann entspricht das nicht unbedingt der Sichtweise und den Bedürfnissen von langjährigen, unterprivilegierten Bewohner_innen armer Stadtteile.

Engagement/Partizipation braucht Freiräume, die Geduld aller Beteiligten und ein gewisses Maß an Freundlichkeit und die Fähigkeit, von sich selbst abzusehen

„Solche Freiräume dienen auch dazu, sanktionsfrei Lösungsmöglichkeiten zu erproben, produktive Umwege zu gehen, Alternativen zu testen, reden zu können, wie einem der Schnabel gewachsen ist und sich nicht unbedingt an Gepflogenheiten einer Ratssitzung“, einer linksradikalen Subkultur „oder irgendwelcher Geschäfts- und Kleiderordnungen halten zu müssen“ (Oelschlägel 2011: 197). Und diese Freiräume widersprechen dem Effektivitätsgedanken und da tut sich schnell die oben erwähnte Falle auf.

Literatur:

Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Institute of Planners 35(4), S.216-224

Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1977): Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) o.J. Sozialplanung für Senioren. Das Handbuch. <http://www.sozialplanung-senioren.de/das-handbuch/einleitung/index.html>.

Birke, Peter (2011). Im "Raum der Gegensätze". Die Bedeutung der Auseinandersetzungen um Wohn- und Mietverhältnisse im Hamburger "Recht auf Stadt"-Netzwerk. In: Widersprüche 121, S. 37-45

Crouch, Colin Postdemokratie, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2008

Cruikshank, Barbara (1999). The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects. Ithaca, London

Danner, Stefan. 2012. Partizipation von Kindern in Kindergärten: Hintergründe, Möglichkeiten und Wirkungen. In: APUZ 22 – 24, <http://www.bpb.de/apuz/136767/partizipation-von-kindern-in-kindergaerten?p=all>

Deutscher Verein. 2008. Eckpunkte des Deutschen Vereins zum sozialen bürgerschaftlichen Engagement im Gemeinwesen. www.deutscher-verein.de

Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V., Institut für Gerontologie an der TU Dortmund. Partizipation im Alter. Arbeitspapier 2011

Foucault, Michel (2000). Die Gouvernementalität. In: Bröckling, U./ Lemke, Th./ Krasmann, S. (Hg.), Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt a.M.: 41-67

Freie und Hansestadt Hamburg (2009). Drucksache 19/3098 22.05.09

Freie und Hansestadt Hamburg (2009), Rahmenprogram integrierte Stadtteilentwicklung. Drs. 19/3652 vom 21.7.2009

Freie und Hansestadt Hamburg (2012) Einrichtung einer Hamburger Stadtwerkstatt. Drs. 20/3939 vom 24.4.2012

Fritsche, Miriam / Güntner, Simon (2012): Partizipation ohne Teilhabe? Fallstricke der Beteiligungsarbeit in der Umsetzung von Förderprogrammen in der Quartiersentwicklung. In: Standpunkt Sozial, 1/2 2012, S. 58-67.

Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance, in: Public Administration Review, December 2006, pp. 66-74

Füllner, Jonas/Templin, David (2011): Stadtplanung von unten. Die Recht auf Stadt Bewegung in Hamburg. In: Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk [Hrsg.]: Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung. Hamburg, S. 79–104.

Hinte, Wolfgang (1998). Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren - Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, M. (Hg.), Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen: 153 - 170

Holzkamp, Klaus (1995). Alltägliche Lebensführung als subjektwissenschaftliches Grundkonzept. Das Argument. Heft 212

Lemke, Thomas (199). Eine Kritik der Politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Berlin, Hamburg

Munsch, Chantal (2005): Die Effektivitätsfalle. Bürgerschaftliches Engagement und Gemeinwesenarbeit zwischen Ergebnisorientierung und Lebensbewältigung. Hohengehren: Schneider.

Oelschlägel, Dieter (1999). Was kann Gemeinwesenarbeit zur Teilhabe leisten? In: Verband für Sozial-Kulturelle Arbeit, Rundbrief 2.: 16 – 22

Oelschlägel, Dieter (2011). In: Hinte, W./ Lüttringhaus, M./Oelschlägel, D. Zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagement in Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik. Einige Anmerkungen aus dem Blickwinkel der Gemeinwesenarbeit. Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit : ein Reader zu Entwicklungslinien und Perspektiven. 3. Aufl. Weinheim: Juventa, S. 191 - 208

Sabine Stövesand / Simon Güntner

Forum I Ökonomie und Betriebe

Beteiligung in gewerkschaftlichen Kampagnen

„neulich bei netto“ und „Edeka kann’s besser“

Impulse: Katharina Wesenick, ver.di Gewerkschaftssekretärin für den Einzelhandel, Region Göttingen, Sascha Tietz, freigestellter Betriebsratsvorsitzender bei EDEKA Grimm Wolfburg. Moderation und Protokoll: Natalie Grimm, Hamburger Institut für Sozialforschung.

Zu Beginn der Veranstaltung stellte Katharina Wesenick den Organizing-Ansatz vor, der für sie als ver.di Gewerkschaftssekretärin bei ihren Kampagnen gemeinsam mit aktiven Gewerkschaftsmitgliedern bei Netto in Göttingen und einem EDEKA Händler (mit vier Filialen) in Wolfburg ausschlaggebend war. Hierzu erläuterte sie verschiedene Punkte des Vorgehens:

- Strategische Kampagnenplanung und Prioritätensetzung angesichts knapper Ressourcen (nicht in die Fläche gehen, sondern einzelne Aktionsfelder herausuchen)

- Systematische Vorbereitung und detaillierte Recherche der Branchenverhältnisse, des zu organisierenden Betriebes und seiner Geschäftsbeziehungen, Nutzung von „Kartierungstechniken“ (mapping). Hierbei werden etwa die geografische Verteilung der Arbeitsplätze oder die Verankerung der Gewerkschaft im Betrieb in grafische Schaubilder umgesetzt.
- Dieses mapping kann helfen, Kräfteverhältnisse einzuschätzen, Beschäftigte gezielt anzusprechen (Suche nach Verbündeten im Betrieb) und zugleich die Arbeitszeit der OrganizerInnen sinnvoll einzusetzen.
- Erstellung eines Aktionsplanes. Dabei ist wichtig, welche Anliegen formulieren die Beschäftigten im Betrieb? Welche Probleme möchten sie angehen? (keine bloße Vorgabe von Themen, somit nicht allein eine übergeordnete thematische Kampagne im Blick haben, sondern vor allem eine Basis-Kampagne entwickeln) Es wird ein erstes Anliegen herausgearbeitet, dass „heiß“, repräsentativ und gewinnbar ist.
- Bildung von Organizing-Komitees. Hier sollen Schlüsselpersonen aller relevanter Gruppen der Belegschaft zusammenkommen und über das weitere Vorgehen beraten und entscheiden
- Die Beteiligung der Belegschaft wird sehr ernst genommen: Um Anliegen der Belegschaft durchzusetzen wird in mehreren Eskalationsstufen vorgegangen. Jede einzelne Stufe wird mit der Belegschaft vereinbart, nur wenn ausreichend Beschäftigte motiviert, solidarisch und einverstanden sind, wird weiter gehandelt.
- Ausweitung des Aktionsfeldes: (unerwarteter) indirekter Druck auf das betreffende Unternehmen, beispielsweise über KundInnen oder AuftraggeberInnen, Koalitionsbildung, etwa mit den Medien, sozialen Bewegungen, Parteien oder Lokalpolitikern (Stichwort: Patenschaften)
- Aktionsorientierung. Gewerkschaftliche Wirksamkeit demonstrieren, etwa durch kleine, eher symbolische Aktionen, die jedoch bei erfolgreicher Durchführung auf größere Konflikte vorbereiten können

Im Anschluss stellten Katharina Wesenick und Sascha Tietz die beiden aktuellen Kampagnen „neulich-bei-netto“ und „EDEKA kann’s besser“ vor. Trotz Einschüchterung und Resignation wurden aktive Vertrauensleute gefunden, Arbeitsbedingungen verbessert und Tariflöhne zurückerobert. Wie das gelingen konnte, wie die gewerkschaftliche Organizing-Arbeit dabei konkret ausgestaltet war und wie eine breite gesellschaftliche Unterstützung dabei half ist nachzulesen unter <http://www.neulich-bei-netto.de/> und <http://www.edekans-besser.de/>

In der anschließenden Diskussion wurden unter anderem diese Fragen besprochen:

- Wie gelingt es, möglichst viele Beschäftigte zu beteiligen?

Hierzu erklärten K. Wesenick und S. Tietz, dass eine sehr intensive Betreuung einzelner Beschäftigter wichtig sei: jede/r wird persönlich angesprochen und einbezogen, Treffen finden wegen der Arbeitszeiten im Einzelhandel immer Sonntags statt, so dass alle Gelegenheit haben teilzunehmen, jeder nächste Schritt wird mit allen Beteiligten abgesprochen, an einzelnen Personen, die sich hinter den Arbeitgeber stellen, wird sich nicht abgearbeitet. Dennoch ist es nicht immer leicht die gesamte Belegschaft zu beteiligen, insbesondere befristet Beschäftigte machen aus Angst vor einem Arbeitsplatzverlust häufig nicht mit. Dennoch werden sie angesprochen und möglichst einbezogen.

- Wie gelingt es, Beschäftigte zu motivieren sich längerfristig zu beteiligen und bei Misserfolgen nicht zu resignieren?

Laut K. Wesenick und S. Tietz ist es wichtig, sich kleine Schritte vorzunehmen, die gewinnbar sind, so dass immer wieder Erfolge erzielt werden. Diese Schritte werden immer wieder mit der Belegschaft gemeinsam erarbeitet und bauen aufeinander auf. Wichtig dabei ist, dass es sich hierbei um Anliegen der Beschäftigten selbst handelt und nicht um eine übergeordnete Kampagne der Gewerkschaft.

Solidaritätsbekundungen von außen (andere Betriebe, Verbände, Öffentlichkeit, KundInnen etc.) stärken ebenso die Motivation und das Durchhaltevermögen der Belegschaft.

- Wie gelingt es, dass Beschäftigte öffentlich Stellung beziehen?

Als ein Beispiel nannten K. Wesenick und S. Tietz hierzu Patenschaften (Politiker, Personen der Öffentlichkeit etc.), die den Beschäftigten Schutz und Kraft geben. Außerdem werden die Beschäftigten nicht alleine gelassen, sondern intensiv von ver.di beraten, geschult und betreut. Häufig hilft es auch, wenn die Beschäftigten sehen, dass sie nicht alleine „Gesicht zeigen“ und Stellung beziehen, sondern, dass dies viele machen – auch aus anderen Betrieben – „positive Beispiele und Erfahrungen machen Schule“.

Natalie Grimm
Hamburger Institut für Sozialforschung

Forum II: Demokratie und Beteiligung

Beteiligung in der Stadtteilentwicklung

Impulse: Maria Meier-Hjertqvist, Borner Runde, Netzwerk der Hamburger Stadtteilbeiräte, Claudius Lieven, Stadtwerkstatt, BSU; Anke Haarmann, GrünAreal-Karviertel, Moderation: Sabine Stövesand, Simon Güntner, HAW Hamburg

Im ersten Beitrag stellte Maria Meier-Hjertqvist am Beispiel der **Borner Runde** die Arbeit eines **Stadtteilbeirats** vor. In der Borner Runde kommen ausschließlich AnwohnerInnen zusammen, keine VertreterInnen von Organisationen. Die Runde erreicht nicht alle soziale Gruppen gleichermaßen: Junge Mütter, Jugendliche und MigrantInnen sind unterrepräsentiert, was auf die behandelten Themen und vor allem den Faktor Zeit zurückzuführen ist. Es hat lange gedauert, bis die Runde seitens Politik wahrgenommen wurde - mit der Wahrnehmung sind jedoch auch Erwartungen verbunden, wie die regelmäßige Teilnahme an Sitzungen. Wie dick die zu bohrenden Bretter sind, wenn sich BürgerInnen für Veränderungen einsetzen, wird am Beispiel des ÖPNV deutlich. 161 Sitzungen wurden benötigt, um eine verbesserte Busanbindung zu erreichen. Ein zentraler Aspekt der Arbeit ist es, eine lokale Öffentlichkeit zu schaffen, so dass Themen überhaupt erst sichtbar werden. Stadtteilzeitungen sind dabei ein wichtiges Medium. Frau Meier-Hjertqvist berichtete auch vom Netzwerk Hamburger Stadtteilbeiräte, das eine Resolution erarbeitet hat mit der Forderung auf eine langfristige Absicherung der Räte unabhängig von spezifischen Stadterneuerungsprogrammen.

In der Diskussion zu diesem Thema wurde deutlich, dass die Hamburger Stadtteilbeiräte in sich sehr unterschiedlich sind in der Zusammensetzung und inhaltlichen Ausrichtung - je nach Entstehungsgeschichte und Aufgabe. Auch die Höhe der Verfügungsfonds, über die sie verfügen können, variiert stark. Dass sie allesamt eine wichtige Funktion in der Gestaltung einer lokalen Öffentlichkeit, Artikulierung und Thematisierung von Interessen der BewohnerInnen einnehmen, die über Fragen der Sanierung und Stadterneuerung hinausgehen, erscheint dabei unstrittig.

Der zweite Beitrag befasste sich mit der **Stadtwerkstatt**. Claudius Lieven machte deutlich, dass die Aktivitäten der Stadtwerkstatt auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Die Dialogveranstaltungen sind ein Instrument ist, mit dem der Hamburger Senat für ihn wichtige Themen und Vorhaben in die Diskussion bringen möchte. Dabei geht es um Dialog und Konsultation, nicht um Mitentscheidung. In jüngster Zeit seien etwa der Umgang mit Regenwasser, Mobilität und Parkplätze Themen gewesen.. Bei den Beteiligungsverfahren zu Großprojekten wie der Neue Mitte Altona, der Deckelung der A7 oder dem sog. „Sprung über die Elbe“ ginge es auch um Mitwirkung. Die Stadtwerkstatt ersetzt dabei nicht bezirkliche formale Beteiligungsverfahren, sondern ergänzt diese. Ziel ist es, methodisch die Qualität der Beteiligung zu erhöhen.

In der Diskussion wurde dieser Ansatz in einigen Beiträgen als „Frontalunterricht“ kritisiert, in dem es nicht darum gehe, „von unten“ neue Themen zu entwickeln sondern die „von oben“ gesetzten durchzuwinken. Herr Lieven beantwortete dies mit dem Hinweis auf den methodischen Ansatz der Werkstatt, die sich nicht als Plattform zur Durchsetzung von Interessen verstehe – in den meisten Fällen auch aufgrund der Zuständigkeit der Bezirke – sondern auf die Intensivierung der Information und Mitwirkung der Bürger bei Planungsvorhaben ziele. .

Im dritten Beitrag stellte Anke Haarmann die **Initiative „GrünAreal“** vor, die sich mit der Entwicklung der ehemaligen Rindermarkthalle in St. Pauli beschäftigt. Die Initiative stellt dabei die Machtfrage und fordert, etablierte Rituale der Stadtplanung aufzubrechen. Dies geschieht z.B. durch das Anlegen von Gemüsegärten, Planungswürfel und den Planungsansatz der Wunschproduktion. Insbesondere der Gemüsegarten will neue Wege in der Partizipation gehen, indem mit dem öffentlichen gemeinsamen Gärtnern eine Anspracheplattform für Menschen unterschiedlicher kultureller Hintergründe geschaffen wird. Die Ideen werden jedoch bislang nicht von Politik und Verwaltung aufgegriffen, sondern geradezu ins Gegenteil verdreht, wenn etwa aus dem Wunsch nach Nahversorgung ein großdimensionierter Einzelhandel abgeleitet und durchgesetzt wird.

In der Diskussion kamen verschiedene Punkte zur Sprache, z.B. die Besonderheit des Ansatzes, der recht voraussetzungsvoll erscheint und nur in bestimmten Stadtteilen fruchtet. Am Osdorfer Born etwa, so eine Einschätzung, wäre die Mobilisierungswirkung äußerst gering. Ein weiterer Aspekt war das Verhältnis von ehrenamtlichem Engagement und professioneller Planung. Man habe den Anschein, so ein Beitrag, dass Ideen von der Verwaltung erst dann geschätzt werden, wenn sie von formal beauftragten Büros in Hochglanzbroschüren und dem Anstrich professioneller Expertise vorgelegt werden, die sich jedoch oft hemmungslos bei lokalen Initiativen bedienen.

In der **Abschlussrunde** wurde besprochen, wie Ideen aus der BewohnerInnenschaft in Verwaltungsplanungen und -entscheidungen einfließen. Von verschiedenen Seiten wurde kritisiert, dass in Hamburg Engagement kaum Anerkennung findet und nicht ernst genommen wird. Es gibt eine Kluft zwischen der Diskussion zwischen Professionellen, die oft zu fragwürdigen und teuren Planungen und Entscheidungen führt, und der Selbstartikulation der Bevölkerung in Initiativen und Netzwerken, die kein Gehör finden. Die Forderung der Stadtteilbeiräte nach Unterstützung und formaler Anerkennung ist ebenso ein Ausdruck dieses Unmuts wie die verschiedenen Protestaktionen und Demonstrationen sowie die kreativen Initiativen zum Neudenken von Planung.

Sabine Stövesand
Simon Güntner
HAW-Hamburg

Engagierte Mitgestaltung und lokales Desinteresse in der Stadtentwicklung: Zwei Beispiele

Impulsreferate in diesem Forum wurden von Herrn Bernd Grabow, Sprecher der Bürgerinitiative „Ohne Dach ist Krach“ und Dr. Marcus Menzl, zuständig für soziale Prozesse in der HafenCity Hamburg GmbH gehalten.

Im ersten Fall ging es um den anhaltenden und schließlich erfolgreichen Protest gegen den Lärm der Autobahn A 7 im Hamburger Westen, der in Zukunft durch die Überdeckung der Autobahn überwunden werden soll. Die Initiative existiert bereits seit den 1990er Jahren und arbeitet seither kontinuierlich ohne interne Hierarchien im Rahmen von wöchentlichen Treffen, zu denen regelmäßig – je nach aktuellen Ereignissen – 20 bis 300 interessierte Bürger erscheinen. Herr Grabow brachte im Verlauf des Prozesses zunehmend seine Kompetenzen als Kunsterzieher in die kreative Öffentlichkeitsarbeit der Initiative ein und zeigte Beispiele der Ansprache von Bürgern, die als Anregung für andere Bürgerinitiativen dienen können. Man müsse weg von der Wurfsendung und bekannten Falblattformaten, um die Aufmerksamkeit potentieller Interessenten über eine so lange Zeit aufrechterhalten zu können. Da die Finanzierung des Autobahndeckels nur durch den Verkauf städtischer Flächen möglich wurde, auf denen sich eine Kleingartenanlage befindet, wurde die Initiative auch mit der Initiative der Kleingärtner mit dem Namen „Apfelbaum braucht Wurzelraum“ konfrontiert. Die unterschiedlichen Interessen dieser beiden Bürgergruppen wurden relativ erfolglos versucht in Gesprächen abzuklären. Parlamentarische Entscheidungen wurden der Initiative für den Autobahndeckel stets akzeptiert, sie versuchte diese aber auch im Vorfeld durch direkte Kontakte zu Entscheidungsträgern zu beeinflussen. Als besonders schwierig stellte sich dabei der Umgang mit Planfeststellungsverfahren heraus: Darauf einzugehen erfordert umfangreiche Sach- und juristische Kenntnisse, die im Vorfeld von Moderationsverfahren nicht zur Verfügung stehen und auch nur schwer in kurzer Zeit angeeignet werden können. Auch die Ausschreibung von Wettbewerben zur Gestaltung des Autobahndeckels sowie die Realisierung von Wettbewerbsergebnissen stellten für die Initiative eine große Herausforderung dar, da ihre Mitglieder mit solchen geregelten Verfahren kaum Vorerfahrungen besaßen. Dieses Beispiel bürgerschaftlicher Einmischung in die Stadtentwicklung zeigt, dass ohne ihr soziales Kapital in Form von Netzwerken in unterschiedliche Entscheidungsebenen und Fachkreise sowie eigenes kulturelles Kapital in Form von Bildung ein Prozess stetiger Einmischung bis zu einem Ergebnis trotz Gegenwind durch eine andere Initiative und entgegenstehende öffentliche Meinungen kaum durchzuhalten ist.

Das vorgestellte Fallbeispiel HafenCity Hamburg führte plastisch vor Augen, wie breit gefächert lokale Akteure im Spannungsfeld von aktiver Mitgestaltung und passiver, desinteressierter Ignoranz bzw. Egoismus oszillieren können. Als zentrale Konfliktfelder erweisen sich in diesem Handlungsfeld bauliche, außergastronomische, sportliche und verkehrliche Lärmemissionen. Sie werden in sensiblen Aushandlungsprozessen mit den vor Ort an den Konflikten Beteiligten besprochen und je spezifische Lösungen ausgehandelt. Nimby-Positionen (Abkürzung für ‚not in my backyard‘) können dabei nur begrenzt akzeptiert werden, da im dichten Stadtgewebe auch eine Toleranz gegenüber vielfältigen Nutzungen erforderlich ist. Gleichzeitig sind diese Artikulationen aber immer auch eine Chance für Partizipation und Abklärung lokaler Nutzungsinteressen, die durch Kommunikation und Kooperation produktiv für einen neuen Stadtteil gewendet werden können. Das inzwischen hohe Engagement der inzwischen mehr als 2.000 BewohnerInnen und gewerblichen NutzerInnen der HafenCity an lokalen Prozessen zeigt, dass sich eine professionelle Steuerung der sozialen Diskurse in der Entstehung eines neuen Stadtgebietes durchaus lohnt und die viel schwierigere Handhabung eskalierter lokaler Konflikte vermeiden kann.

Die insgesamt 14 Teilnehmer an diesem Forum haben sich anhand der Impulsreferate über die unterschiedlichen Handlungsansätze zivilgesellschaftlicher Intervention in die Stadtentwicklung informiert und durch interessierte Rückfragen hoffentlich ihren Erfahrungshorizont und ihre Motivation für bürgerschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung gefestigt.

Ingrid Breckner
HafencityUniversität Hamburg

Forum III: Demokratie und Beteiligung

Migration und demokratische Beteiligung: Wer repräsentiert wen?

In Hamburg haben 28% der Bevölkerung eine Migrationsgeschichte. Entweder sind sie selbst eingewandert oder ihre Eltern oder ein Elternteil. Bei den Hamburgerinnen unter 18 Jahren sind es 48 %. Prognosen gehen wie für andere Metropolen auch davon aus, dass dieser Bevölkerungsanteil wächst. Sie sind wie alle anderen Einwohner_innen Hamburgs auch von politischen Entscheidungen betroffen, die von den entsprechenden Gremien gefällt werden. Doch wie steht es um die demokratischen politischen Rechte der Eingewanderten und Einwandernden? Welche anderen Beteiligungsmöglichkeiten gibt es noch in der Stadt, an denen Migrant_innen partizipieren?

Nach dem Einleitungsbeitrag von Ayse Ates, Integrationsbeauftragte im Bezirk Hamburg – Nord, verlief die Diskussion auf drei Ebenen:

- 1) Politische Gleichheit als Basis demokratischer Beteiligung und Repräsentation.**
- 2) Wie funktionieren formale Beteiligungsverfahren im Rahmen von Stadtteilentwicklung oder der Integrationsbeirat?**
- 3) Mit welchen Begriffen verständigen wir uns über Migration und soziale Konflikte?**

1) Für die Herstellung politischer Gleichheit ist noch einiges zu tun. Als Handlungsfelder wurden genannt: Einbürgerungspolitik, doppelte Staatsbürgerschaft, kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige, Parteizugehörigkeit, Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen. Als problematisch wurde es bezeichnet, wenn Migrant_innen, die sich politisch engagieren, als Spezialist_innen für Migrations- oder Integrationspolitik angesprochen werden. Dabei haben sie auch die Erfahrung mit und Kompetenz für andere Lebensbereiche, die politischer Gestaltung unterliegen. Inzwischen gibt es viele Beispiele dafür, dass Migrant_innen in Parteien und Parlamenten gut und gerne auch andere Politikfelder besetzen können. Als problematisch und einschränkend wurde es auch betrachtet, wenn sie primär zu (caritativem, kulturellem, sportlichem)

Freiwilligenengagement aufgefordert werden – als könnte das trotz aller Anerkennung, die man dabei gewinnen kann, ein Ersatz für gleichberechtigte politische Teilhabe sein.

2) Bei den anderen formalen Beteiligungsverfahren, die es in Hamburg gibt, wurde nach deren Entscheidungsmöglichkeiten gefragt. In der Regel ist der Entscheidungsspielraum beschränkt und die Gremien und Beteiligungsforen haben eher beratende Funktion, können Empfehlungen aussprechen. Die politischen Entscheidungsgremien sind frei, solche Empfehlungen (z.B. des Integrationsbeirats) aufzugreifen oder abzulehnen. Positiv wurden bezirkliche Erfahrungen hervorgehoben, über „Runde Tische Integration“ Empfehlungen für die Bezirksversammlung, ihre Ausschüsse und die Behörden aussprechen zu können, die dann auch umgesetzt werden. An den Runden Tische finden alle Beteiligten eine offene Willkommenskultur vor, es kann die Erfahrung gemacht werden, dass Vertreter von Politik und Behörden einem zuhören. Gleichwohl wurde auf mangelnde Unterstützung und Ressourcen bei Migrant_innenorganisationen verwiesen (Räume, Rechtsfragen). Grundsätzlich gefragt wurde auch, ob Runde Tische Integration nicht zu Doppelstrukturen führen und die besondere Behandlung von Migrant_innen auch institutionell verdoppelt wird. Dagegen wurde argumentiert, dass diese Gremien Empowermentfunktionen hätten. Am Beispiel der Stadtteilbeiräte wurde verdeutlicht, wie an Mittelschichtsnormen orientiert diese Verfahren funktionieren und deshalb Menschen aus unteren Schichten mit und ohne Migrationshintergrund ausschliessen. Die richtige Forderung nach interkultureller Öffnung muss auch die Frage nach sich ziehen, ob die Gremien, Institutionen, Praxen auch sozial offen oder sozial selektiv werden.

3) Im Gespräch der Teilnehmer_innen wurde deutlich, dass bestimmte Sprechweisen und bestimmte Begriffe dazu neigen, Menschen und Gruppen falsch zu homogenisieren oder zu vereindeutigen („die“ xy-Kultur). So gehen kulturelle und soziale Differenzen und Differenzierungen in der Diskussion verloren, was nicht nur bei einer Konferenz, die nach sozialer Spaltung fragt, fatal wäre, sondern erst Recht im Alltag.

Interessante Links, die zur Diskussion in der AG passen sind z.B.

Studie Partizipation vor Ort zur Beteiligung von Migrant_innen in Hamburg:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2012-partizipation-vor-ort.pdf;jsessionid=6C8761A5BB8E9C365CA48E8FFC5FBA07.1_cid359?_blob=publicationFile

Zur Praxis im Bezirk Hamburg-Nord:

<http://www.hamburg.de/hamburg-nord/integration/>

Wolfgang Völker

Diakonisches Werk Hamburg

Direkte Demokratie und alles wird gut?

Erreichen Prozesse direkter Demokratie, z.B. in Volksentscheiden, auch die Menschen, die sich ansonsten von der Politik abgewandt haben, sich wenig oder gar nicht dafür interessieren und häufig nicht mal mehr zu Wahlen gehen? Eindeutig: Nein! – so das Ergebnis dieses Forums.

Weder bei „Mehr Demokratie“, der für Volksentscheide kämpft, noch in der Initiative „Unser Hamburg- unser Netz“ arbeiten Menschen mit eher einfachen Bildungsabschlüssen und wenig Sozialkapital (Bourdieu) mit. Allein schon die Art und Weise dieser Initiativarbeit ist enorm hochschwellig, setzt Kenntnisse, Sprachfähigkeit, Selbstbewusstsein, Zeit und Allgemeinbildung voraus. Aus der Sozialforschung ist bekannt, dass bereits das Klima in solchen Gruppierungen für Leute aus „einfachen“ Milieus abschreckend ist: dort wird geredet, nicht gehandelt; dort wird diskutiert, aber nichts praktisches getan; dort setzt man sich für abstrakte Dinge ein, nicht aber für die alltäglichen; dort muss man sich auskennen, Zeitung gelesen und Politik verfolgt haben, nicht aber alltägliche Fragen beantworten können. Themen, wie z.B. die Durchsetzung von Volksentscheiden auf Bundesebene oder des Mehrstimmenwahlrechts auf Landesebene (Mehr Demokratie) oder der Rückkauf der öffentlichen Versorgungsnetze durch die Stadt (Unser Hamburg- unsere Netze), sind so weit weg von den alltäglichen Sorgen der Menschen, die von Transferleistungen leben müssen, arbeitslos, krank, behindert oder obdachlos sind, dass es eigentlich nicht verwunderlich ist, wenn sie sich nicht bei Initiative gegen die Bebauung einer Wiese einfinden. Es scheint schlicht nicht um ihre Interessen zu gehen und es spricht nicht ihre Gesellungsformen an. Auch die meisten Themen der Volksentscheide der letzten Jahre betrafen nicht unmittelbar die Probleme vieler Menschen, obwohl sie ebenfalls davon betroffen sind: Verkauf der Krankenhäuser, Schulreform, Wahlrechtsänderungen oder Bauprojekte auf Bezirksebene. Es gibt eben keine Volksentscheide für die Abschaffung der Hartz-Gesetze, für konkrete Inklusion auf allen Ebenen oder für einen menschenwürdigen Umgang mit Flüchtlingen oder illegalen Ausländern. So bleibt es die Aufgabe von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften, sich anwaltschaftlich dafür einzusetzen, auch ohne die direkte Beteiligung der Betroffenen. Sogenannte „schwache“ Interessen müssen über eine solide Staatlichkeit, über transparente und engagierte Parlamente und über zivilgesellschaftliche Bündnisse vertreten werden – im Zusammenspiel und in der Kontroverse. Ebenfalls muss der Verfall demokratischer Rechte (Demonstrationsrecht als Beispiel) und die Privatisierung öffentlicher Räume und sozialer Infrastruktur verhindert werden. In diesem Sinne können direkt-demokratische Verfahren ihren Sinn und ihre Legitimität haben. Auch wenn sie bildungsbürgerliche Projekte waren und sind.

Frank Düchting
Evangelische Akademie der Nordkirche

Glück gehabt oder gut gemacht?

Drei Beispiele

mit Christiane Tursi (AG Wohnen Wilhelmsburg), Theo Christiansen (Unser Hamburg – unser Netz), Peter Bremme (ver.di – Hamburg), Moderation: Prof. Dr. Ingrid Breckner (HCU)

Glück gehabt oder gut gemacht? – lautete die Leitfrage, die im Abschlussplenum stellvertretend von VertreterInnen dreier sehr unterschiedlicher Initiativen und Institutionen reflektiert wurde. Christiane Tursi, Mitarbeiterin der Migrantinnenberatungsstelle verikom in Wilhelmsburg, berichtete über die Arbeit „AG Wohnen“ in Wilhelmsburg. Dieser Hamburger Stadtteil ist erheblich von Armut und zunehmender Wohnungsnot geprägt. Vor Jahren wurden Wohnungsbestände im Korallusviertel aus den 1970er Jahren an die GAGFAH verkauft, die diese Wohnungsbestände stark vernachlässigt hat. Mit Unterstützung verschiedener Akteure u. a. aus Stadtteilinitiativen entstand eine Mieterinitiative, die mehrmals auch in den Medien stark beachtete Protestaktionen vor der Stadtentwicklungsbehörde und der GAGFAH-Verwaltung durchführte und eine Beseitigung der Mängel und Sanierung ihrer Wohnungen forderte. Dass diese Protestaktivitäten unter Beteiligung auch überwiegend migrantischer Mieterinnen gelungen sind, sei einerseits auf die langjährige Arbeit der Unterstützer im Viertel aber auch auf die Wut und Empörung der betroffenen Mieter über die Wohnungsmängel aber auch über die Diskriminierungserfahrungen bei der Wohnungssuche zurückzuführen. Die Ziele der „AG Wohnen“ und der betroffenen Mieterinnen sind allerdings noch nicht erreicht.

Theo Christiansen stellte die Initiative „Unser Hamburg – unser Netz“ vor. Sie strebt die vollständige Rücknahme der Energienetze in die Öffentliche Hand an. Es solle eine inzwischen von allen Parteien als Fehler angesehene Entscheidung der Vergangenheit korrigiert werden. Dazu wird nach einem erfolgreichen Volksbegehren im Jahr 2011 nun ein Volksentscheid vorbereitet. Ziel ist eine demokratische Kontrolle des künftigen städtischen Netzes, eine faire und transparente Preisgestaltung und ein Umbau der Netze für dezentrale Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Die Energienetze sollen dem Klimaschutz und der Daseinsvorsorge dienen. Die Initiative wird wesentlich vom BUND, dem Kirchenkreis Hamburg Ost und der Verbraucherzentrale, also stark von der Mittelschicht geprägten Institutionen getragen. Weil die Initiative aber die Gestaltungsmacht des Staates und die Möglichkeiten der Daseinsvorsorge stärken will, sei es richtig sie auf dieser Tagung zum Thema soziale Spaltung vorzustellen. Denn einen schwachen Staat könnten sich nur reiche Leute leisten, arme Leute hingegen bräuchten einen starken und handlungsfähigen Staat.

Peter Bremme, Gewerkschaftssekretär bei ver.di – Hamburg, erläutert am Beispiel des aktuellen Streik des Sicherheitspersonals des Hamburger Flughafens, die Voraussetzungen und die Bedeutung der gewerkschaftlichen Organisierung in Niedriglohnbereichen. Noch vor 7 Jahren habe der Lohn des Sicherheitspersonals bei 7,50 Euro gelegen, konnte dann auf 11,80 Euro erhöht werden. Der jetzige hohe Organisationsgrad ermögliche einen Streik in dem 14,50 Euro als Ziel formuliert sind. Die Lohnforderung von 20% sende ein sozialpolitisch notwendiges Signal, gerade die unteren Lohngruppen müssten wieder Anschluss finden. Die Streikenden erführen aktuell von anderen Berufsgruppen, insbesondere aus dem Niedriglohnbereich, wie etwa dem Reinigungsgewerbe, große Solidarität und Sympathie. Denn existenzsichernde Löhne, Löhne, die ein Leben in Würde und unabhängig von aufstockenden Sozialleistungen ermöglichen, seien noch lange nicht überall durchgesetzt.

Stephan Nagel
Diakonisches Werk Hamburg