

Demokratieentwicklung in der Kommune¹

1. Leitbild »Bürgerorientierte Kommune«

Leipzig besitzt kein Leitbild als reale Vision. »Das SFV (Sachverständigenforum – L.T.) hat es bedauert, dass es für die Entwicklung der Stadt und ihr daraus resultierendes Handeln keine langfristige Perspektive, keine zwischen Stadtverwaltung und Stadtrat abgestimmte Vision gibt, im Sinne z. B. eines Leipzig 2030.«² An deren Stelle ist eine Festivalisierung von Stadtpolitik getreten, die weder die reale Problemlage der Stadt noch die vorhandenen Ressourcen reflektiert. Hoffnung gibt, dass ein Stadtratsbeschluss festlegt: »Der Oberbürgermeister fasst die Ergebnisse aus der Diskussion zur Strategischen Kommunalpolitik zusammen und legt sie dem Stadtrat bis zum 30.09.05 als Grundlage für eine erweiterte Leitbildentwicklung vor. Die Bürgerschaft wird in geeigneter Weise an der Diskussion beteiligt.«³

Ein solches im Ergebnis eines breiten, öffentlichen Diskussionsprozesses mit den Bürgerinnen und Bürgern entstandenes Leitbild muss im Kern Demokratieentwicklung, Bürgerorientierung und Partizipation erfassen. Mit dem Leitbild wird Identifikation mit der Stadt und der Stadtentwicklung befördert. Grundlage sind die im »Leitbild für die Stadt der Zukunft«⁴ enthaltenen Grundwerte der Politik der Stadt der Zukunft:

- lokale Autonomie (verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung/ Voraussetzung für Demokratie und Bürgerorientierung)
- Demokratie und Bürgerorientierung (Städte als Keimzelle der Demokratie)
- Partizipation und Integration
 - »Auf keiner anderen Ebene als der örtlichen Ebene haben Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Gruppen und Unternehmen so große Chancen das Gemeinwesen selbst zu gestalten.«
- ganzheitliche Verantwortung
- Beschränkung der Aufgaben und der Gesellschaftsansprüche

¹ Beitrag für den Workshop der Rosa-Luxemburg-Stiftung Sachsen e. V. »Leipzig 2020: Europäische Metropole oder mitteldeutsche Provinzperle? – alternative Visionen« in Leipzig am 11. Juni 2005.

² Strategische Kommunalpolitik für die Haushaltsplanung ab 2005 der Stadt Leipzig – Empfehlungen des Sachverständigenforums. 2005. S. 64.

³ Beschluss des Stadtrats vom 18.02.2004.

Anmerkung: In der Zwischenzeit wurde durch den Oberbürgermeister ein Beschlussvorschlag eingebracht, mit dem der Stadtratsbeschluss revidiert und auf eine Leitbildentwicklung verzichtet werden soll.

⁴ »Leitbild für die Stadt der Zukunft« – Beschluss der 32. Ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetags am 15. Mai 2003 in Mannheim.

Demokratie und Partizipation werden nicht gewährt. Sie sind substanziell für kommunale Selbstverwaltung.

2. Statusreport zur lokalen Demokratiebilanz

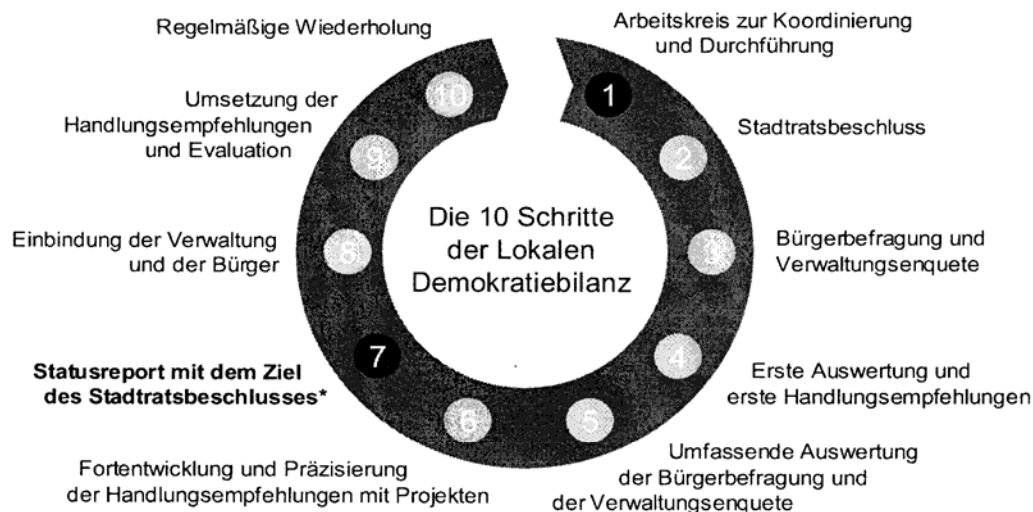
Für eine Leitbildentwicklung ist die Ausgangslage des erreichten Grads der Partizipation und Bürgerorientierung von Bedeutung. Deshalb sollen in der Folge Ergebnisse der lokalen Demokratiebilanz dargestellt werden.

Die Stadt Leipzig ist Mitglied des Städtenetzwerks CIVITAS. Im Rahmen des 2. Zyklus des Städtenetzwerks bürgerorientierte Kommune werden lokale Demokratiebilanzen in den beteiligten Kommunen erarbeitet. Die lokale Demokratiebilanz wurde auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses erarbeitet und wird im September 2005 dem Stadtrat vorgelegt.

Ziel, Inhalt und Bestandteile der Demokratiebilanz sind:

- Ziel: Stärkung der Bürgerorientierung
- Instrument der Selbstevaluation zur Prüfung und Dokumentierung des erreichten Grads der Bürgerorientierung (Erkennen von positiven Entwicklungen und Schwachstellen)
- Ableitung von Schwerpunktbereichen mit Verbesserungsbedarf und Projekten (Handlungsempfehlungen)
- Bestandteile: Bürgerumfrage, Verwaltungsenquete, Handlungsempfehlungen

Die Demokratiebilanz wird in folgenden Schritten bearbeitet⁵:



* derzeitiger Verfahrensstand

Die lokale Demokratiebilanz wurde in Verantwortung eines Arbeitskreises bearbeitet, dem Mitglieder von Bürgervereinen, der Leipziger Agenda-Gruppe, Mitarbeiterinnen und Mitar-

⁵ Stadt Leipzig: Statusreport zur Lokalen Demokratiebilanz. S. 8.

beiter der Stadtverwaltung sowie Stadträtinnen und Stadträte angehören. In die Bürgerumfrage wurden 2000 Bürgerinnen und Bürger einbezogen, von denen sich ca. 24 Prozent beteiligt haben. Das muss bei der Beurteilung der Ergebnisse beachtet werden. Trotz dieser relativ niedrigen Beteiligung lassen sich Tendenzen erkennen.

Der Verwaltungsenquete liegen persönliche Interviews (20 Fragen) und die schriftliche Beantwortung eines Fragenkatalogs (60 Fragen) aus den Verwaltungsbereichen vor. Aus dem Vergleich der Ergebnisse der Verwaltungsenquete mit der Bürgerumfrage lassen sich folgende Tendenzen bzw. Schwerpunkte erkennen⁶:

- **Beurteilung der Servicequalität der Stadtverwaltung**
Bürger und Verwaltung schätzen den Service als gut ein. Für die Zukunft tritt die Tendenz hervor, dass aus Gründen der Arbeitszeitverkürzung ohne Aufgabenreduktion und des weiteren Personalabbaus Einschnitte in die Dienstleistungsqualität die Folge sein werden.
- **Beurteilung der Beteiligungspolitik der Stadt**
Durch die Bürger werden Informationsdefizite festgestellt. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Informationspolitik ein Schlüssel für die Qualifizierung der Bürgerorientierung ist.
Grosse Unterschiede gibt es in der Bewertung der Beteiligungspolitik von Bürgern und Verwaltung. Die Bürger sehen große Defizite, die von der Verwaltung so nicht wahrgenommen werden. Vor allem wird bemängelt, dass die Einflussnahme auf die Stadtentwicklung in frühen Phasen kaum möglich ist. Entscheidungsgründe werden als nicht transparent angesehen.
Aus der Verwaltungsenquete kann eine unterschiedliche Qualität der Beteiligungspolitik in den Ämtern abgeleitet werden.
- **Beurteilung des ehrenamtlichen Engagements und seiner zukünftigen Potentiale**
Es herrscht weitgehend Konsens, dass ein steigendes Potential bürgerschaftlichen Engagements erschlossen werden kann.

Als Handlungsempfehlungen werden im Statusreport abgeleitet⁷:

- stadtteilbezogene Beteiligungsmöglichkeiten stärken (Rolle der Stadtbezirksbeiräte und Ortschaftsräte)
- mehr Transparenz im Umgang mit Vorschlägen aus Beteiligungsverfahren
- frühzeitige Beteiligungsmöglichkeit und Veränderbarkeit von Entscheidungen

⁶ Vgl. Statusreport.

⁷ Vgl. Statusreport.

- Zielgruppenspezifische Beteiligungsverfahren einführen (z. B. Kinder- und Jugendliche)
- Entwicklung eines Aufgabenkatalogs zur Verbesserung von Bürgerbeteiligung und -engagement

Als Potential für bürgerschaftliches Engagement ergibt sich aus dem Statusreport, dass 36 Prozent der Befragten ehrenamtlich engagiert sind und 64 Prozent nicht. Von diesen würden sich 60 Prozent ehrenamtlich engagieren wollen, d. h. bezogen auf die Gesamtzahl der Befragten 38 Prozent. Wenn dazu beachtet wird, dass sich von den bereits ehrenamtlich engagierten befragten Bürgerinnen und Bürger 26 Prozent bezogen auf die Gesamtheit zusätzlich engagieren würden, so ergibt sich ein wesentliches Potential zur Ausweitung des ehrenamtlichen Engagements.⁸

Nach Alter, Bildung und Erwerbsstatus ergeben sich folgende Bilder für das bürgerschaftliche Engagement⁹:

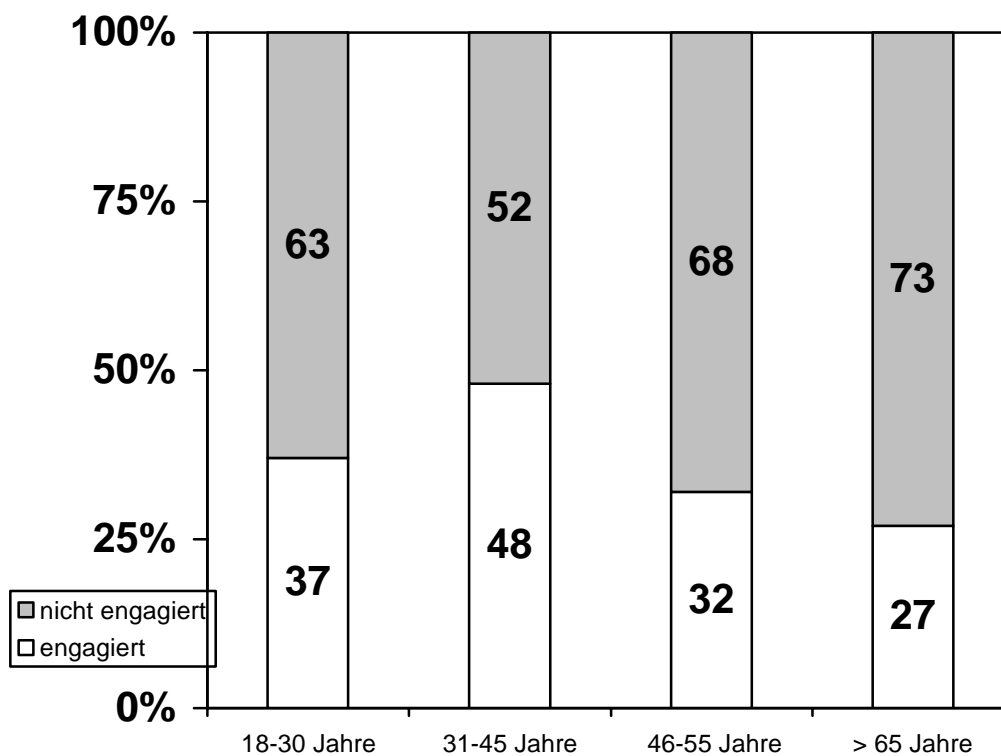


Bild: Anteil der ehrenamtlichen Engagierten in Leipzig – nach Alter

⁸ Vgl. Statusreport. Anhang S. 32.

⁹ Vgl. Statusreport. Anhang.

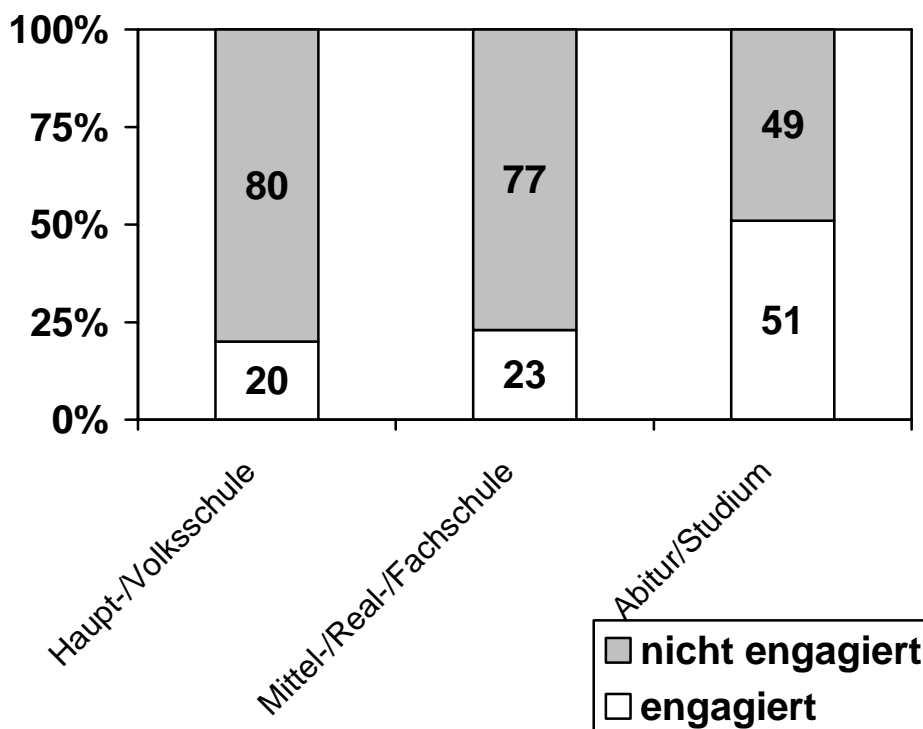


Bild: Anteil der ehrenamtlichen Engagierten in Leipzig – nach Ausbildung

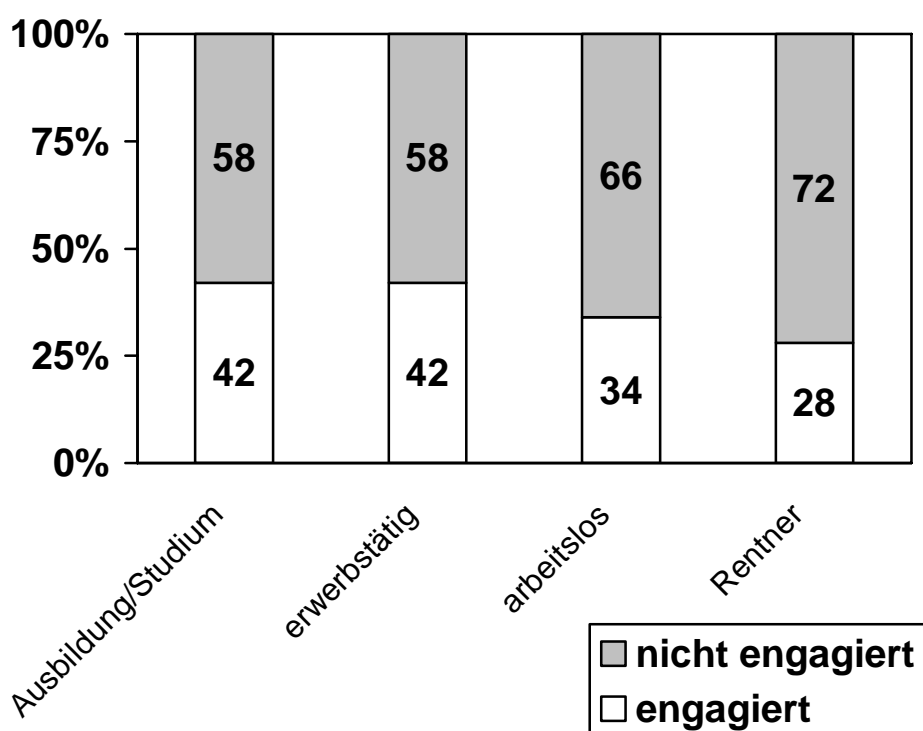


Bild: Anteil der ehrenamtlichen Engagierten in Leipzig – nach Erwerbsstatus

Als Defizit ergibt sich, dass bisher kaum Untersuchungen zum Zusammenhang von Armut, sozialer Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft vorliegen.

3. Demokratie, Partizipation und Ausgrenzung

Demokratieentwicklung und Partizipation dürfen nicht nur unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, in welchem Maße Bürgerorientierung und Möglichkeiten der Teilhabe vorhanden sind. Letztlich geht es auch um die Frage, ob allen Bürgerinnen und Bürgern die gleichen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden, oder ob sich soziale Ausgrenzung unter anderem auch darin manifestiert, dass bestimmten Bevölkerungsgruppen geringere Chancen der Teilhabe zur Verfügung stehen als anderen. Ein umfassender Armutsbegriff bezieht sich nicht nur auf materielle Armut, sondern auch auf die Ausgrenzung vom politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben.

Gemeinsam mit dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wurde vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in Köln der Bericht »Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft«¹⁰ vorgelegt. Zum Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Einkommen wird darin folgende Tabelle aufgeführt¹¹:

Bürgerschaftliches Engagement und Einkommen	
Einkommensverteilung	Davon mindestens einmal Im Monat engagiert / %
Insgesamt	33,0
Darunter	
unter Armutsgrenze	24,8
über Armutsgrenze	34,2
1. Quintil	27,2
2. Quintil	33,8
3. Quintil	31,3
4. Quintil	37,0
5. Quintil	35,8

Aus der Beziehung von Einkommenslage und politischer und gesellschaftlicher Partizipation lässt sich ableiten, dass »Personen aus einkommensschwachen Haushalten ein geringeres Maß an politischer Partizipation aufweisen als Personen mit höherem Einkommen [...] Je höher das Einkommen, desto stärker engagieren sich die Bezieher dieser Einkommen auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen [...] Die in [...] Studien präsentierten Befunde lassen sich als Belege für eine zweifache Ausgrenzung interpretieren: An der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse sind höhere Einkommens- und Bildungsschichten stärker beteiligt als Bevölkerungsschichten mit geringen Einkommen und niedrigen Bildungsabschlüssen. Dabei [...] ist der Zugang zur gesellschaftlichen Elite nicht allein durch

¹⁰ Engels, D.: Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Köln. November 2004.

¹¹ Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften – Allbus 2002; Berechnungen des ISG, entnommen: Engels, D., Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft. A. a. O. S. 29.

Leistung begründet, sondern wird weitgehend auch durch materielle und immaterielle Privilegien gesteuert.«¹²

Daraus werden für die weitere Demokratieentwicklung wesentliche Schlussfolgerungen gezogen. »Strategien zur sozialen Inklusion müssen an beiden Stellen ansetzen, indem sie zum einen politische und gesellschaftliche Partizipation einkommensschwacher und bildungsferner Bevölkerungsschichten gezielt fördern und zum anderen Zugangsbarrieren zu einflussreichen Positionen, die nicht durch Leistung, sondern durch Privilegien begründet sind, beseitigen.

Darüber hinaus sind die Untersuchungen zu Formen und Bedingungen gesellschaftlicher Teilhabe weiter ausbauen, um genauere Kenntnisse über bisher noch unzureichend erforschte Aspekte wie insbesondere die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen mit Behinderung gewinnen zu können.«¹³

Fazit

Im Entwurf der Kommunalpolitischen Leitlinien der PDS wurde der Zusammenhang von demokratischer Gesellschaftsgestaltung und sozialer Gerechtigkeit zusammenfassend wie folgt dargestellt:

»Demokratische Gesellschaftsgestaltung und soziale Gerechtigkeit – die Hauptsäulen unseres kommunalpolitischen Selbstverständnisses [...]

Unser kommunalpolitischer Gestaltungsanspruch zielt [...] darauf,

- Erstens die mit den gravierenden Wandlungsprozessen verbundenen neuen Chancen aufzugreifen und konsequent zu nutzen, die Kommunen zu tatsächlichen Bürgerkommunen zu entwickeln, in denen die Einwohnerinnen und Einwohner Souverän bzw. Partner der politischen Entscheidungsprozesse sind und in denen die Verwaltung Dienstleistungsfunktionen für die emanzipierte Zivilgesellschaft leistet [...]
- zweitens auch unter den neuen komplizierten kommunalpolitischen Entwicklungsbedingungen den Einwohnerinnen und Einwohnern in den Kommunen ein bedarfsgerechtes Angebot sozialer, gesundheitlicher, kultureller und infrastruktureller Daseinsvorsorge anzubieten, das soziale Verwerfungen weitestgehend auszugleichen und die Herausbildung neuer Bedürfnisse und Erfordernisse zu entsprechen vermag.«¹⁴

¹² Engels, D.: Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft. A. a. O. S. 34f.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Entwurf der Kommunalpolitischen Leitlinien des PDS-Bundesvorstands. Stand: Februar 2004.

Daraus ergeben sich als Schwerpunkte¹⁵:

- direkte Demokratie ausbauen und deutlich erleichtern
- Partizipation im Alltag durchsetzen
- kommunale Bürgerhaushalte befördern
- Arbeitsweise der kommunalen Selbstverwaltung demokratisieren
- bürgerschaftliches Engagement umfassend fördern
- Verwaltung modernisieren.

Schlussfolgernd lässt sich für die Leipziger Situation festhalten:

- Die Entwicklung eines Leitbilds für die Stadt Leipzig bleibt notwendig. Es muss nicht nur im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern entstehen, sondern Demokratieentwicklung, Bürgerorientierung und Partizipation umfassen.
- Die vorliegende lokale Demokratiebilanz ist intensiv mit dem Ziel auszuwerten, Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken und vorhandene Zugangsbarrieren abzubauen. Wichtig ist die gezielte Förderung der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
- Die lokale Demokratiebilanz ist im Sinne einer Selbstevaluation weiterzuführen, wobei bei der Untersuchung der Formen und Bedingungen für politische und gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Autor: Dr. Lothar Tippach, Stadtrat, Vorsitzender der PDS-Fraktion im Stadtrat zu Leipzig
<lothar.tippach@t-online.de>

¹⁵ Ebenda.