

vhw

Gemeinderäte zwischen Gestaltung und Moderation

Interview mit den Stadtoberhäuptern aus Saarbrücken, Ludwigsburg und Mannheim

„Kommunalpolitik zwischen Gestaltung und Moderation“, so heißt der Titel dieses Schwerpunktheftes. Wir haben in den Städten Ludwigsburg, Mannheim und Saarbrücken bei den Stadtoberhäuptern nachgefragt, wie es bei den gewählten Bürgervertretern aussieht bei der Suche nach Orientierung zwischen Wählerauftrag und Bürgerwillen und ob der Gestaltungsspielraum in Ratsfraktionen, Fachausschüssen und Stadtverordnetenversammlung zunehmend von Bürgerinitiativen und Beteiligungsformaten eingeschränkt wird.



Charlotte Britz,
Oberbürgermeisterin
der Landeshauptstadt
Saarbrücken



Werner Spec,
Oberbürgermeister
der Stadt Ludwigsburg



Dr. Peter Kurz,
Oberbürgermeister
der Stadt Mannheim

vhw: Kommunalpolitik gestalten – das ist häufig die Motivation, sich in das Kommunalparlament wählen zu lassen. Wie verhalten sich die Kommunalpolitiker zu Bürgerbeteiligungsprozessen und der „Intervention“ von intermediären Gruppen? Eher distanziert ablehnend? Von „freien“ Räten zu „gebundenen“ Delegierten deformiert? Als „Anführer“ von Bürgerinitiativen?

Charlotte Britz: Die kommunale Ebene bietet Politikern gute Möglichkeiten, auf Bewohner einer Stadt zuzugehen und mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Ich finde, sie sollten auch jede Gelegenheit dazu nutzen. Sie interessieren sich auch für Einschätzungen sowie Interessen der Bürger und beziehen diese in ihre eigenen Abwägungs- und Entscheidungsprozesse ein. Allerdings ändern sich die Gelegenheiten: Die unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung gewinnen gegenüber den „klassischen“ Kontakten und Gesprächen im Stadtteil oder mit Vereinen und Organisationen zunehmend an Bedeutung. Wir können in Saarbrücken ein großes Einverständnis der Stadtverordneten und Bezirksräten mit den unterschiedlichen, aber gerade auch intensiven und informellen Formen der Bürgerbeteiligung erkennen. Dabei versuchen die Ratsmitglieder, dem Willen der Bürger möglichst Rechnung zu tragen, sehen sich aber nicht direkt an einzelne Vorgaben gebunden und versuchen nur in Ausnahmefällen selbst als Organisatoren oder Sprecher von Bürgerinitiativen Entscheidungen zu beeinflussen. Generell sind die Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen Empfehlungen an Rat und Verwaltung und der Stadtrat ist nach wie vor für Entscheidungen verantwortlich. Unsere „Leitlinien zur Bürgerbeteiligung“ setzen für die Verfahren

klare Rahmenbedingungen und regeln u.a., dass die Teilnehmer einer Bürgerbeteiligung informiert werden sollen, ob und wie deren Empfehlungen in die Umsetzung von Vorhaben einfließen.

Werner Spec: Als wir im Jahr 2004 die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung mit breitangelegter repräsentativer Bürgerbeteiligung initiierten, stand dem der Gemeinderat zunächst wie in vielen anderen Städten mit Skepsis gegenüber. Engt die unmittelbare Beteiligung bürgerschaftlicher Gruppen den kommunalpolitischen Spielraum ein? Das war die besorgte Frage. Zwischenzeitlich werden partizipative Prozesse für notwendig erachtet, allerdings mitunter als Teil der komplexer gewordenen Herausforderungen für die Politik.

Dr. Peter Kurz: Wir führen eine sehr intensive Diskussion über „Rollen“ und wollen ein gemeinsames Verständnis und Regeln in diesem Herbst verabschieden. Dabei gibt es einen Konsens im Mannheimer Gemeinderat, durch Bürgerbeteiligung die politische Teilhabe der Menschen in unserer Stadt zu stärken. Sehr unterschiedlich sind dann aber bislang die jeweilige Praxis und das Selbstverständnis der Räte. Hier setzen wir auf Reflexion, Transparenz und im besten Fall Annäherung. „Deformiert“ und „degradiert“ sieht sich niemand. Allerdings ist die Bereitschaft gerade bei denen, die hier eine Skepsis haben, sich auf Aushandlungsprozesse mit Bürgerinnen und Bürgern einzulassen, begrenzt. Auch sind Enttäuschungen spürbar, dass „Regeleinhaltung“ offenbar nur von der Seite der Mandatsträger erwartet wird und dass Beteiligung nicht automatisch zu einer höheren Akzeptanz oder Anerkennung



der Legitimation führt. Hinzu kommt, dass sich Verwaltung weiterentwickelt und durch den Dialog mit der Bürgerschaft indirekt auch dafür sorgt, dass Gespräche zwischen Gemeinderat und Bürgerschaft an Gewicht verlieren. Zunehmend werden die Fachdiskussionen mit der Verwaltung geführt und weniger mit dem Gemeinderat. Wenn Bürgerbeteiligung das repräsentative demokratische System stützen soll, müssen also die Rollen aller Beteiligten v.a. aus Politik und Verwaltung klarer definiert werden.

Das Klima in der Öffentlichkeit und in den sozialen Medien hat sich zunehmend gewandelt. Wie gehen Kommunalpolitiker mit Hass, Radikalität und Populismus um?

Charlotte Britz: Aufmerksamkeit erregende radikale, populistische und hassgeprägte Verhaltensweisen, die teilweise direkt gegen einzelne Politiker oder Journalisten gerichtet sind, wie wir dies aus bundesweiten Berichten kennen, treten bei uns in Saarbrücken nicht auf. Mir sind hier keine negativen Beiträge über das normale „Meckern“ hinausgehend in den sozialen Medien oder direkte Attacken gegen Einzelne bekannt. Saarbrücken ist bunt und setzt hierzu deutliche Zeichen. Allerdings sind auch bei uns viele Menschen verunsichert. So führen ökonomische, gesellschaftliche und technische Entwicklungen und damit verbunden komplexe Sachverhalte genauso wie notleidende öffentliche Haushalte zu schwierigen Entscheidungen und eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Gleichzeitig erleichtern die sozialen Medien nicht nur eine frühzeitige und schnelle Information und Einbeziehung von Menschen, sondern leider auch die leichte und schnelle Verbreitung von Kritik, falschen Behauptungen und direkter Anmache.

Werner Spec: Glücklicherweise halten sich Hass und radikale Tendenzen bei uns noch im Zaum, aber die Kommunalpolitik lässt sich von Einzelinteressen, die von den Medien häufig überhöhte Bedeutung erhalten, teilweise unangemessen stark beeinflussen. Bei der Ausweisung von Wohnbauland erhalten kritische Anwohner deutlich mehr Aufmerksamkeit als die oft schweigende Gruppe derer, die unter dem Wohnungsmangel leidet und dringend auf mehr und bezahlbare Angebote angewiesen ist.

Dr. Peter Kurz: Ich denke, wir lassen zu viel Respektlosigkeit zu. Die Schwierigkeit ist hier, dass es keine gemeinsam getragene Strategie der davon herausgeforderten Parteien und der Medien gibt. Nötig wäre eine Differenzierung: entschiedenes, auch juristisches Vorgehen gegen Grenzverletzungen, argumentative Auseinandersetzung mit allem, was innerhalb dieser Grenzen liegt, und drittens keine „Bedienung“ des Populismus durch Übernahme von Positionen. Wichtig sind auch die Stärkung des positiv geführten Dialogs und die Verdeutlichung von Gemeinsamkeit in unserer hoch divergenten Gesellschaft. Für Letzteres ist die „Mannheimer Erklärung“ ein Beispiel. Die große Mehrheit der Kommunalpolitik trägt

die „Mannheimer Erklärung zum Zusammenleben in Vielfalt“ nicht nur mit, sondern hat diese in einem breiten Beteiligungsprozess weiterentwickelt. In der Erklärung ist die Verpflichtung enthalten, sich zur Wertschätzung der verschiedensten Lebensformen zu bekennen. Die Erklärung fordert, sich aktiv für Wertschätzung und Begegnung einzusetzen – ein wichtiger Schritt für die Stadtgesellschaft. Über 140 Institutionen – von der muslimischen Gemeinde bis zum global tätigen Unternehmen – haben sich bereits dazu verpflichtet. Die ersten „Bündniswochen“ finden im Oktober statt.

Wie gehen Sie in Ihrer Kommune mit dem Thema „Bürgerentscheid“ um? Gibt es hier aktuelle Fragestellungen in Ihrer Stadt?

Charlotte Britz: Der „Bürgerentscheid“ spielt bei uns bisher praktisch keine Rolle. Dies kann positiv betrachtet das Ergebnis unserer umsichtigen Kommunalpolitik mit umfangreichen Beteiligungsmöglichkeiten sein; hängt durchaus aber auch mit den hohen Hürden zusammen, um das notwendige Quorum für einen Bürgerentscheid zu erreichen. Auf Landesebene wurde im Saarland das Pendant zum Bürgerentscheid – das Volksbegehren bzw. der Volksentscheid – bisher nur zweimal initiiert und einmal durchgeführt („Begrenzung der Dispozinsen“ durchgeführt, aber abgelehnt, und „G9 jetzt“ zur Abschaffung von G8 scheiterte bereits am Quorum). Eine „Einwohnerfragestunde“ gibt es bei uns auf der Ebene der Bezirksräte, die insgesamt eher zurückhaltend genutzt wird. Wir überlegen, ob veränderte Bedingungen diese Fragestunde weiterentwickeln könnten. Allerdings richten Bürger genauso wie Vereine, Verbände und andere Organisationen über ihre lokal oder fachlich zuständigen Stadtverordneten im Stadtrat Fragen an die Verwaltung.

Werner Spec: Bürgerentscheide sehen wir nach wie vor eher als Ausnahmefall. Aktuell gibt es keine Fragestellung. Wir haben aber auch schon eine informelle Bürgerbefragung initiiert, die nach ähnlichen Verfahren wie beim Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Die Politik hat bei der Standortentscheidung für einen Lebensmittelmarkt das Bürgervotum übernommen. Es wurde ein nicht integrierter Standort bevorzugt, der sich allerdings zwischenzeitlich eher nachteilig ausgewirkt hat. Die Verwaltung hatte sich für einen integrierten Standort ausgesprochen. Einige Akteure der Kommunalpolitik hatten aktiv für den nicht integrierten Standort geworben.

Dr. Peter Kurz: Wir hatten im September 2013 einen vom Gemeinderat initiierten und der Form nach erfolgreichen Bürgerentscheid zur Frage, ob 2023 in Mannheim eine Bundesgartenschau stattfindet. Die Wahlbeteiligung war hoch, das Ergebnis aber knapp. In den bürgerlichen Stadtteilen lag die Wahlbeteiligung bei zum Teil 90 %, in den sogenannten sozial schwachen Stadtteilen bei nur etwa 37%, EU-Bürger und junge Erstwählerinnen und -wähler ab 16 haben nur sehr unterdurchschnittlich an diesem Bürgerentscheid teilgenommen. Die Hoffnung, dass mit dem Bürgerentscheid in Mannheim

eine Debatte abgeschlossen sein könnte und eine höhere Legitimation für die Bundesgartenschau eintritt, hat sich nicht erfüllt. Der Bürgerentscheid führte auch keineswegs zu größerer Sachlichkeit, im Gegenteil: Die Auseinandersetzungen waren und sind härter als das, was für Wahlkämpfe üblich ist, und die Verluste an Vertrauen und sozialem Kapital waren eindeutig zu groß.

Wie stehen Sie zu der Forderung nach mehr „direkter Demokratie“ auf lokaler Ebene? Besteht hier die Chance, alle bürgerschaftlichen Gruppen in Prozesse der Stadtentwicklung einzubinden oder bedienen sich hier eher bestimmte engagierte Milieus zur Durchsetzung ihrer Interessen?

Charlotte Britz: Beteiligungsmöglichkeiten sollten über die Wahlen hinaus vergrößert werden. Ich finde, mehr „direkte Demokratie“ kann viele Situationen entspannen, Probleme entschärfen, Entscheidungen erleichtern und die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt fördern. Allerdings bedarf „direkte Demokratie“ im kommunalen Entscheidungsprozess eines verlässlichen Rahmens für deren Umsetzung. Wir haben hierzu in der Saarbrücker Stadtverwaltung selbstverpflichtende „Leitlinien zur Bürgerbeteiligung“ erarbeitet und veröffentlicht. Selbstverständlich bemühen wir uns, aktiv alle gesellschaftlichen Gruppen in unsere Beteiligungsprozesse einzubeziehen. Allerdings wissen wir auch, dass Einkommens- und Bildungsunterschiede Möglichkeiten und Grad der politischen Partizipation beeinflussen und nicht immer zu überwinden sind. Aber wir bemühen uns, dies insbesondere in den von Menschen mit höheren Armuts- und Lebensrisiken bewohnten Gebieten mit gut überlegten und offenen Beteiligungsstrukturen auszugleichen und abzumildern. Insgesamt achten wir bewusst darauf, dass sich einzelne, privilegierte Gruppen nicht einfach „bedienen“ können.

Werner Spec: Wir haben mit offensiven partizipativen Prozessen sehr gute Erfahrungen gemacht, bei denen am Ende der Gemeinderat nach gründlicher Auseinandersetzung mit den sachlichen Aspekten entschieden hat. Beim oben genannten informellen Bürgervotum stand weniger die sachliche Auseinandersetzung mit Argumenten im Vordergrund als die Beeinflussung von Bevölkerungsgruppen in der gewollten Richtung. Deshalb sehen wir die Forderung nach „mehr Demokratie“ eher in einem begrenzten zusätzlichen Rahmen.

Dr. Peter Kurz: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind zwei verschiedene Begriffe, deren Differenzierung essenziell ist. Bürgerbeteiligung ist ein dialogorientierter Prozess der Entscheidungsfindung. Direkte Demokratie als Form der politischen Teilhabe, wie wir sie in Bürgerentscheiden erleben, wird von den Bürgern hingegen oft als Scheitern einer Entscheidung empfunden, vor allem, wenn deren Resultat nicht ihren Erwartungen entspricht. Wichtig ist zu erkennen, dass Bürgerbeteiligung nicht per se inklusiv ist. Daher wollen wir gegensteuern, um nicht nur die zu beteiligen, die ohnehin

artikulationsstark sind. Es geht darum, durch gezielte Ansprache und veränderte Durchführung diejenigen einzubeziehen, die üblicherweise nicht gehört werden und nicht zu Beteiligungsveranstaltungen kommen.



Abb. 1: Projektbezogenes und spontanes Engagement statt feste und verbindliche Strukturen (Foto: Annick Rietz)

In manchen Gegenden Deutschlands lässt das Engagement für die traditionellen Strukturen der Engagements in der Kommune stark nach. Es werden manchmal etwa nicht genügend Kandidaten für die Wahlen auf Orts- und Kreisebene gefunden. Auch wenn sich dies in Ihrer Großstadt in dieser Form nicht auswirken dürfte: Wer lässt sich heute (noch) als Kommunalpolitiker wählen? Können Sie auch bei Ihnen Abkehrtendenzen von den Strukturen der repräsentativen Demokratie auf lokaler Ebene feststellen?

Charlotte Britz: Ich sehe bisher kaum Tendenzen weg von den Strukturen der repräsentativen Demokratie. Zwar verlieren Parteien Mitglieder, ist der „run“ auf kommunale Mandate nicht mehr so groß wie in den durch eine starke Politisierung geprägten Jahrzehnten und der Wunsch nach mehr direkter Beteiligung gewachsen. Dies hängt insgesamt eng mit der Ausdifferenzierung unserer Gesellschaft zusammen, bedeutet aber keine Abkehr von der repräsentativen Demokratie. Die in den kommunalen Gremien der Landeshauptstadt Saarbrücken vertretenen Berufsgruppen spiegeln diese gesellschaftliche Entwicklung wider: wesentlich weniger „klassische“ Facharbeiter als in früheren Sitzungsperioden, gleichzeitig aber mehr Fachangestellte und nach wie vor ein relativ hoher Anteil von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes. Sie alle repräsentieren ein breites Spektrum unserer städtischen Gesellschaft. Und die Partizipation von Arbeitslosen und armen Menschen war immer schon vergleichsweise niedrig; einfach weil sie viel zu sehr mit der Bewältigung ihres Alltags beschäftigt sind und in der Regel nicht die Bildungschancen hatten wie die wohlhabenderen Aktiven.



Wir können in Saarbrücken allerdings noch auf eine Besonderheit verweisen: Der Organisationsgrad in den Parteien ist hier – wie im gesamten Saarland – vergleichsweise hoch.

Werner Spec: Wir machen die Erfahrung, dass es schwieriger geworden ist, repräsentative Vertreter der Stadtgesellschaft für kommunale Ehrenämter zu gewinnen. Die Bereitschaft zu projektbezogenem bürgerschaftlichem Engagement ist deutlich höher ausgeprägt.

Dr. Peter Kurz: Der Schlüssel liegt hier meines Ermessens beim Ansehen, das der Gemeinderat als repräsentatives Organ hat. Der Respekt vor Politik bleibt nur bestehen, wenn sie sich selbst respektiert und zu ihren Entscheidungen und ihrer Entscheidungskompetenz auch steht. Kritische Entscheidungen gemeinsam mittragen, gemeinsame Grundverständnisse und Haltungen entwickeln, das sorgt für Vertrauen und wird dafür sorgen, dass das Ehrenamt des Gemeinderates auch in Zukunft attraktiv bleibt. Für mich spielt auch der Mannheimer Bezirksbeirat eine wichtige Rolle: 204 ehrenamtliche Bürgerinnen und Bürger als aktives Bindeglied der Stadtteile hin zum Gemeinderat. Auch hier gilt aber: Sie müssen als Werber für die mühsame demokratische Beteiligung auftreten und nicht als Kronzeugen des Populismus. Wichtig erscheint mir zudem, dass Politik beharrlich, stabil und handlungsfähig bleibt auch bei Krisen, Irritationen und Rückschlägen. Hierzu trägt ein funktionierendes, das heißt ein an nachhaltigen Lösungen orientiertes und die Zusammenarbeit suchendes Gremium einer Stadt bei. Das ist die Aufgabe des Gemeinderats.

Wenn Sie zehn Jahre nach vorne schauen: Welche Tendenzen dürften sich verschärfen? Welche Probleme könnten sich auflösen?

Charlotte Britz: Wir werden uns wahrscheinlich verstärkt mit den Strukturen und Folgen einer weiteren Europäisierung und Internationalisierung von Rahmenbedingungen und Regelungen sowie komplizierten Sachverhalten und unübersichtlichen Entscheidungsstrukturen auseinandersetzen müssen. Gleichzeitig wird die Bedeutung der neuen Medien für das kommunale Entscheiden und Handeln wachsen und damit auch für die Beteiligungsprozesse. Ein Oberzentrum wie Saarbrücken wird sowohl seine Rolle als Motor der Region wahrnehmen und gleichzeitig einer Konzentration von Problemlagen, der räumlichen und sozialen Spaltung unserer städtischen Gesellschaft entgegensteuern müssen. Die Anzahl der Fraktionen in den städtischen Gremien wird in den nächsten Jahren weiterhin größer als in der Vergangenheit sein, was zu schwierigen, aufwendigen Abstimmungsprozessen führt. Dadurch wird die Bildung von Mehrheiten im Rat nicht immer so klar und deutlich möglich sein wie früher. Unter Umständen wird es sogar notwendig, mit wechselnden Mehrheiten zu arbeiten. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wird voraussichtlich eine noch wichtigere Rolle als heute spielen. Aber ich gehe davon aus, dass wir neue Formen der Zusammenarbeit in den kommunalen Gremien, aber auch von Bürgerschaft,

Rat und Verwaltung erreichen werden. Eine unserer Aufgaben wird auch darin bestehen, komplexe Zusammenhänge gut zu erklären sowie eigene Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und aktiv zu nutzen.

Werner Spec: Wenn die Tendenzen in der Medienarbeit zur überzeichnenden, polarisierenden Berichterstattung sich nicht ändern, wird der Populismus und die Überbetonung der Individualinteressen in der Gesellschaft und in der Folge in der Politik sich weiter verschärfen. Die Digitalisierung bietet allerdings die Chance, künftig immer breitere Schichten der Gesellschaft mit sachorientierten Informationen zu versorgen. Darin könnte im Sinne des Anspruchs auf eine möglichst breite informationelle Freiheit der Gesellschaft eine Chance bestehen. Journalismus leidet teilweise und immer mehr unter unzureichenden Grundkenntnissen und fehlender Zeit für gründliche Recherchen, aber auch der Erwartung der Verlage nach einer emotionalisierenden Berichterstattung.

Dr. Peter Kurz: Es ist von großer Wichtigkeit, jenseits aller Beteiligungseuphorie kritisch zu hinterfragen, was Bürgerbeteiligung leisten soll und ob sie das in Praxis erreicht. Meine Sorge ist, dass in zehn Jahren der Vertrauensverlust in unsere Demokratie und ihre Institutionen sich noch weiter verstärkt haben könnte – möglicherweise zusammen mit einer zunehmenden sozialen Spaltung. Darauf gibt meines Erachtens Bürgerbeteiligung keine Antwort! Die Antworten liegen in der Gestaltung und Kommunikation von Politik selbst. Bürgerbeteiligung hat andere Aufgaben, z.B. die Qualitätssicherung und Aktivierung. Bei der Bürgerbeteiligung müssen wir darauf achten, dass das Vertrauen in demokratische Prozesse im besten Fall gestärkt wird und dass die Prozesse nicht ausgrenzen. Daran müssen wir arbeiten. Eventuell kann Digitalisierung uns bei den Themen Transparenz, Information und Regeleinhaltung sehr helfen. Dies sollte in zehn Jahren etabliert sein, da es bis dahin ausreichend Praxiserfahrungen geben wird.