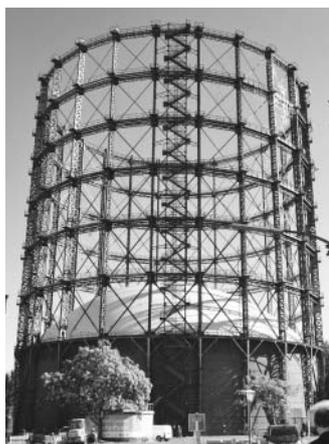


Dr. Frank Jost

BürgerMachtStadt – Kommunen als Rettungsanker der Demokratie?!

Bericht vom vhw-Verbandstag am 20. September 2012 in Berlin



Nein, Günther Jauch war nicht da – aber der Gasometer in Berlin-Schöneberg strahlte auch ohne den prominenten Moderator ein besonderes Flair aus. Der vhw hatte sich diesmal als Veranstaltungsort für seinen jährlichen Verbandstag ein Industriedenkmal und Fernsehstudio gleichermaßen ausgesucht. Aber rasch wurden sowohl die Anordnung als auch die Dimensionen von Bühnenbereich und Zuschauerrängen von Referenten und Teilnehmern angeeignet. „BürgerMachtStadt – Kommunen als Rettungsanker der Demokratie?!“ – so hieß das Thema des vhw-Verbandstages 2012, und über 200 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung sind der Einladung des Verbandes gefolgt. Die Rolle Günther Jauchs übernahm – wie schon beim Verbandstag 2011 – Elke Frauns aus Münster.

Die Demokratie ist eine Erfindung der Stadt, oder: „Die Stadt bin ich“

Die Begrüßung und die Einleitung in das Tagesthema übernahm Mannheims **Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz**, gleichzeitig Verbandsratsvorsitzender des vhw. Er rief vor diesem Hintergrund den Hinweis von Prof. Oskar Negt vom Verbandstag 2011 in Erinnerung, nach dem Demokratie die einzige Staatsform sei, die man lernen muss. Dieses Lernen bestehe als Daueraufgabe fort und müsse letztendlich in Haltungen und Werte münden. Ein durchaus bestehendes und beunruhigendes Phänomen sei etwa das der „rüden Bürgerlichkeit“ nach dem Motto: „Die Starken werden vom Staat nicht ausreichend vor den Schwachen geschützt.“ Hier finde eine Desintegration aus der Mitte der Gesellschaft heraus statt, warnte Dr. Kurz.

Historisch sind die Kommunen die Orte demokratischer Entwicklungen. Urbanität sei in diesem Zusammenhang das Umgehen mit Divergenz und die Stadt eben der Ort, an dem die diesbezüglichen Fragen behandelt würden. Die kommunale Ebene sei deshalb auch ein Feld der Wiederaneignung der Demokratie. Deshalb könnten Kommunen in der Tat eine Art „Rettungsanker der Demokratie“ sein, so Dr. Kurz vor seiner Überleitung zu den weiteren Vorträgen des Tages.

Peter Rohland, Vorstand des vhw, nahm in seinem Beitrag zum Städtenetzwerk Stärkung der lokalen Demokratie eine Standortbestimmung des Netzwerkes vor. Unter Hinweis auf den zentralen Ansatz der Berücksichtigung von Perspektivendifferenzen sowie der Hinterfragung von Legitimität auf kommunaler Ebene unterstrich er, dass Legitimität diskursiv

geworden sei und idealerweise zu einer Koproduktion von Gemeinwohl durch die an der Stadtentwicklung beteiligten Akteure führe.

Vom Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft verspreche sich der vhw, dass er nicht nur bessere und auch besser legitimierte Entscheidungen sowie geringere Implementationskosten hervorbringt, er sehe hierin vor allem einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie im Handlungsfeld der Integrierten Stadtentwicklung. Das zentrale, in der Roadmap des Verbandes und der Bündniserklärung des Städtenetzwerkes zum Ausdruck kommende Anliegen des Verbandes ist, die Stadtgesellschaft insgesamt und damit auch „politikferne Gruppen“ in den Diskurs über die Zukunft unserer Städte einzubinden. Dieses Ziel dürfe nicht in Frage gestellt werden, so Rohland. Denn für den vhw sei es ein Ausweis de-



Abb. 1: vhw-Verbandstag 2012 im Berliner Gasometer

mokratischer Qualität, dass alle relevanten und legitimen Interessen der Stadtgesellschaft im stadtentwicklungspolitischen Diskurs gleichgewichtig repräsentiert sind. Diese Produktion von Legitimität sei zuallererst die Produktion von Inklusion.

Das vhw-Städtenetzwerk habe in der ersten Phase bis Mitte 2012 einen stringenten Prozess hervorgebracht. Dabei würden die Bürger im Kontext der Stadtentwicklung umfassender und differenzierter wahrgenommen und es wurde eine innovative Basis für die Inklusion auch distanzierter Gruppen in Beteiligungsverfahren als wichtiger Schritt zur besseren sozialen Kohäsion in den Stadtgesellschaften des 21. Jahrhunderts aufgebaut.

Von der Zuschauerdemokratie zum alltäglichen demokratischen Engagement

Bundestagsvizepräsident Dr. h.c. Wolfgang Thierse unterstrich in seinem Beitrag „Neue Verantwortungsteilung für Staat und Gesellschaft als Herausforderung der Demokratie“ einleitend, dass sich in den Kommunen die Herausforderungen und Chancen der Demokratie ganz unmittelbar abbilden. Hier zeige sich, ob der gesellschaftliche Zusammenhalt gelingt und ob die Demokratie noch funktioniert. Dagegen sei das Image des Politikers und das der Parteien in Umfragen ein sehr schlechtes, die Wahlbeteiligungen sinken, Politik finde in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend in Talkshows in Form einer „Zuschauerdemokratie“ statt. Das alltägliche demokratische Engagement in der repräsentativen Demokratie sei dagegen teilweise ein hartes Brot und mit Mühen verbunden. Zur Steigerung der lokalen Demokratie heißt dies für Politiker und alle demokratischen Vertreter etwa, alle Entscheidungen so transparent wie nur möglich vorzubereiten, damit die Bürger jederzeit erkennen können, wann, wo und wozu genau sie sich einbringen können.

Politiker müssten das Vertrauen stärken, um den Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Politik zu erhöhen, etwa so wie ihn Lobbyisten derzeit haben. Gemeinsam hätten Politik und Zivilgesellschaft die Aufgabe, am Gemeinwohl zu arbeiten. Dabei stellen grundlegende Übereinstimmungen zum Gemeinwohl – also im Wesentlichen eine Art Wertediskussion – eine große Herausforderung in einer sich weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft dar.

In einer Demokratie sind Staat und Bürger nicht Konkurrenten, sondern wechselseitig aufeinander angewiesen. Das demokratische Gemeinwesen insgesamt brauche deshalb das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Bürgergesellschaft ist vor diesem Hintergrund weder „Gegenbild“ und Konkurrent zu Politik und Verwaltung noch „Lückenbüßer“ für nicht mehr finanzierbare staatliche Aufgaben. Grundlage einer Beteiligungskultur sei Vertrauen. Deshalb müssten die Bürger spüren, dass sie als Bürger ernst genommen werden. Dr. Thierse schloss seinen Beitrag mit der Bemerkung, dass ge-

rade in den Städten und Gemeinden erfahren werde, dass die Demokratie die politische Lebensform der Freiheit ist.



Abb. 2: Gute Laune rund um Bundestagsvizepräsident Dr. h.c. Wolfgang Thierse (Mitte)

Legitimation im Wandel

Prof. Dr. Michael Zürn vom Wissenschaftszentrum Berlin wagte sich mit seinem Beitrag zum Verständnis von demokratischer Legitimation im Wandel in das Spannungsfeld von internationaler und kommunaler Ebene. Den Einstieg bildete dann auch die aktuelle Diskussion um die Übertragung von nationalen Kompetenzen im Rahmen des ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) an die europäische Ebene. Das Bundesverfassungsgericht hatte dazu soeben ein Urteil gefällt.

Sein Vortrag unterstellte zu Beginn, dass sich die Grundlagen politischer Legitimation möglicherweise verschieben und gliederte ihn im Folgenden in drei Schritte. Erstens: Was ist Legitimation politischer Herrschaft? Zweitens: Aufzeigen von drei unterschiedlichen Entwicklungen, um zu zeigen dass die politische Legitimation an Boden verliert. Drittens: Was bedeuten diese Entwicklungen für die Demokratie?

Als Entwicklungen, die die demokratische Legitimität schwächen, identifizierte er die Schwächung von und Vertrauensverlust in Entscheidungen im Mehrheitsmodus in allen Ländern der Welt (z.B. Parteiverdrossenheit), die Entstehung internationaler politischer Autorität (z.B. EU) sowie den Erfolg nicht-demokratischer Systeme (z.B. China). Dadurch entstehe das demokratische Paradox der Entkoppelung von Prinzip und Praxis durch eine Gegenwartsbezogenheit mehrheitsdemokratischer Entscheidungen auf der einen sowie eine nationale Beschränktheit mehrheitsdemokratischer Entscheidungen auf der anderen Seite. Die Ausweitung der Räume habe im Zeitalter der Globalisierung unmittelbare Folgen auch über den Raum der jeweils zuständigen Legitimationsebene hinaus. Die Entgrenzung des Raums spiele vor diesem Hintergrund auf lokaler wie auch auf nationaler und internationaler Ebene eine immer größer werdende Rolle. Im Gegensatz zum demokratietheoretischen Überbau sei die Zukunft für die Bürger auf der kommunalen Ebene erfahrbarer und unmittelbarer. Trotzdem blieb

weitestgehend offen, wie mit dem beschriebenen demokratischen Paradox in den Kommunen umgegangen werden kann.

Kommunen im Stress?!

Die unmittelbar kommunale Ebene wurde nach der Mittagspause von **Dr. Angelika Vetter** von der Universität Stuttgart besprochen. Sie beleuchtete zum Thema „Kommunalpolitik im Stresstest – Wer macht die Stadtentwicklung?“ die Kommunalpolitik als Akteur im Kontext von „riskanten Entscheidungen“, Bürgerprotesten und Dialoganforderungen. Sie tat dies in vier Schritten. Einleitend umriss sie die Probleme lokalen Regierens und fragte anschließend, warum gerade jetzt offenbar eine große Offenheit für Veränderungen hinsichtlich politischer Beteiligungsmöglichkeiten existiere. Ein eigenes Kapitel umfasste die Frage nach Handlungsalternativen – z.B.: Was steht zur Debatte? Was verstehe ich unter mitgestaltender Bürgerbeteiligung? – während abschließend wichtige Voraussetzungen und Grenzen zum Erreichen der Ziele umrissen wurden.

Dr. Vetter unterstrich, dass eine verstärkte Bürgerbeteiligung Zeit und Kultur brauche, die nicht von heute auf morgen entstehe. Kein Regelwerk könne diese verordnen – vielmehr müsse mehr Bürgerbeteiligung sozialisiert werden und zu neuen Verhandlungsmustern führen. Ein Hindernis bestehe etwa darin, dass Politik dann und wann auch Bürgerbeteiligung für die Durchsetzung eigener Interessen nutze. Dies könne zu Vertrauensverlusten führen, die nur mit immensem Aufwand wieder behoben werden könnten. Vor diesem Hintergrund müsse auch über die Rolle der politischen Parteien innerhalb der repräsentativen Demokratie nachgedacht werden.

Umfrageergebnisse zu den Vorstellungen der Bürger

„Wie wollen Bürger Stadt gestalten?“ war das Thema des Vortrags von **Richard Hilmer** von Infratest/dimap. Er leistete damit den empirischen Teil in Form von Umfrageergebnissen zur Veranstaltung. Im Fokus standen die Bürger als Akteure für die Zukunft ihrer Städte. Während etwa Institutionen wie das Bundesverfassungsgericht oder die Polizei bei den Bürgern eine hohe Wertschätzung genießen, stehen Politiker und Parteien am Ende dieser Skala.



Abb. 4: BürgerMachtStadt: Gespanntes Publikum

Die Zufriedenheitswerte zur repräsentativen Demokratie sind ebenfalls zurückhaltend, was sich etwa auch in den zurückgehenden Wahlbeteiligungen widerspiegeln. Die Akzeptanz demokratisch legitimer Entscheidungen leide parallel zu diesen Einstellungen entsprechend. Stuttgart 21 ist da nur ein bekanntes Beispiel. Wenden sich die Bürger nun von der Politik langsam ab? Dies sei nicht der Fall, so Hilmer. In einer Langzeitstudie seit Beginn der achtziger Jahre sagen konstant 7 von 10 der Bürger, dass sie sich politisch interessieren und das politische Geschehen mit Interesse verfolgen. Der jüngste Freiwilligensurvey konstatiert dagegen, dass sich die Art des Engagements sehr wohl verändere. In den Parteien, Gewerkschaften, Institutionen sind z.B. nur noch 3% der Bevölkerung aktiv. Andere Gruppen verzeichnen dagegen einen Zulauf. Zu verzeichnen ist ein Trend weg von den etablierten Formen hin zu freieren Formen, die offenbar direkter am Bürger agieren. Die Partei der Piraten hat es vor diesem Hintergrund mit den Forderungen nach mehr Partizipation und mehr Transparenz geschafft, große Teile aus dem Nichtwählerbereich zu aktivieren.

Anforderungen an eine zeitgemäße Kommunikations-, Dialog- und Engagementkultur

Als Einstieg für die abschließende Diskussionsrunde mit den Stadtobehörten aus Mannheim, Ludwigsburg und Saarbrücken gab **Michael Müller**, Senator für Stadtentwicklung

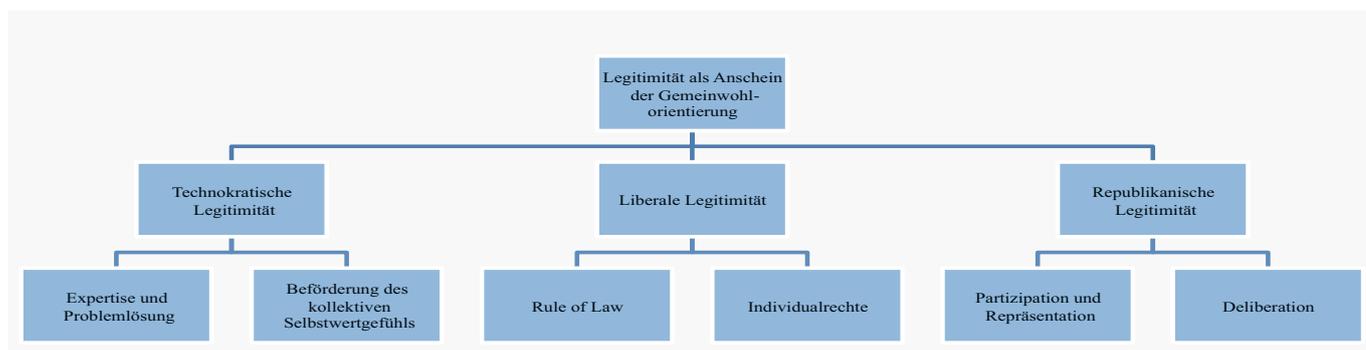


Abb. 3: Quellen der Legitimation politischer Legitimation

in Berlin, einen Impuls zur neuen Dialogkultur in Berlin. In der laufenden Legislaturperiode werden fünf Themenbereiche der Berliner Stadtentwicklung mit Prioritäten vorangetrieben. Neben dem Topthema „Wohnen und Mieten“ sind dies „Umwelt und Energie“, „Mobilität“, „Stadtgestaltung/historische Stadtmitte“ und nicht zuletzt „Partizipation“ als eigenständiger Schwerpunkt neben der in den anderen Themenbereichen gleichwohl ebenfalls – selbstverständlich – stattfindenden Bürgerbeteiligung. Ausdruck dieses fünften Schwerpunktes ist das kürzlich durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erschienene „Handbuch zur Partizipation“.



Abb. 5: Senator Michael Müller mit dem Handbuch zur Partizipation

Anhand einiger Beispiele aus Berlin erläuterte Müller, wie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Bevölkerung in wichtige Themen der Stadt einbindet, etwa im Tiergartendialog oder bei der Nachnutzung des Flughafens Tegel in Form von Standortkonferenzen und öffentlichen Dialogveranstaltungen. Auch das Areal des ehemaligen Flughafens Tempelhof stellt weiter ein großes stadtentwicklungspolitisches Thema mit den Bürgern dar. Hier finden interessante Auseinandersetzungen – insbesondere innerhalb der Stadtgesellschaft – statt. Auch das „Flaggschiff der Berliner Bürgerbeteiligung“,



Abb. 6: Zum Schluss doch noch Talkshow: Abschlussdiskussion mit (v.l.n.r.): Oberbürgermeisterin Charlotte Britz (Landeshauptstadt Saarbrücken), Senator Michael Müller (Berlin), Elke Frauns (Moderation), Oberbürgermeister Werner Spec (Ludwigsburg), Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz (Mannheim)

das Quartiersmanagement, stellt weiter einen ganz konkreten Partizipationsansatz dar. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ferner in einen Leitbildprozess zum „Stadtentwicklungskonzept 2030“ eingebunden werden.



Abb. 7: Klares Votum: „Der Verbandstag war... spitze!“

Senator Müller wechselte unmittelbar im Anschluss an seinen Input in die Diskussionsrunde mit **Oberbürgermeisterin Charlotte Britz** aus der Landeshauptstadt Saarbrücken, **Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz** aus Mannheim und **Oberbürgermeister Werner Spec** aus Ludwigsburg zum Thema „Anforderungen an eine zeitgemäße Kommunikations-, Dialog- und Engagementkultur aus der Gestaltungsperspektive der kommunalen Politik“. Charlotte Britz stellte als eine der Ursachen für die festgestellten Demokratiedefizite u.a. die Gerechtigkeitsfrage in den Vordergrund. Werner Spec beklagte, dass es die Demokratie nicht geschafft habe, mit gesunden Finanzen zu wirtschaften. Er forderte vor diesem Hintergrund ein neues Verhältnis von Politik und Gesellschaft. Auf die Frage nach einer möglichen Überforderung der Bürger unterstrich Dr. Peter Kurz, dass es i.d.R. auf die lokale Situation ankomme, wie viel von den Bürgern etwa thematisch verarbeitet werden könne. Es würden nichtsdestotrotz permanent Lernprozesse stattfinden – auch auf Ebene der Stadtverwaltung. Der Ressourceneinsatz auf Seiten der Verwaltung müsse vor diesem Hintergrund mitbedacht werden.

Peter Rohland schloss in bewährter Weise den vhw-Verbandstag 2012 mit dem Ausblick, dass der deliberative Diskurs weitergetrieben werden müsse, um in der Stadtgesellschaft Inklusion zu erreichen und die lokale Demokratie weiter zu entwickeln.

Dr. Frank Jost
Wiss. Referent beim vhw e.V., Berlin