

Christian Ante

Stadtentwicklung im Spannungsfeld von direkter und repräsentativer Demokratie

Direkte Demokratie auf dem Vormarsch



Direkte Demokratie ist in aller Munde – nicht nur in Fragen der Stadtentwicklung. Das prominenteste Beispiel liefert derzeit die Brexit-Befragung in Großbritannien. Daran lassen sich viele Fragestellungen gut veranschaulichen. Warum wollen die Menschen mehr direkt entscheiden? Was versteht man unter direkter Demokratie überhaupt? Welche Chancen und Risiken bringt direkte Demokratie mit sich? Die moderne westliche Welt erlebt seit Mitte der sechziger Jahre einen Wertewandel. Dieser findet unter anderem seinen Ausdruck in einem verstärkten Bedürfnis nach persönlicher Autonomie und Unabhängigkeit sowie in dem gesteigerten Wunsch, bei persönlicher Betroffenheit mitentscheiden zu dürfen (vgl. Klages 1999, S. 65).

Der Wunsch nach mehr direkter Mitsprache geht mit der Kritik an der repräsentativen Demokratie Hand in Hand. Wesentlicher Kritikpunkt ist, dass „die da oben“ nicht das umsetzen, was die Menschen wirklich wollen. Mit direkter Demokratie bietet sich die Chance, unabhängig und bei Bedarf auch gegen die Eliten politische Entscheidungen zu treffen. Aber auch die direkte Demokratie wird nicht nur positiv gesehen, wie Tabelle 1 zeigt.

Direkte Demokratie wird in Abgrenzung zu politischen Personalentscheidungen im Zuge einer Wahl überwiegend als unmittelbare Sachentscheidung der Abstimmungsberechtigten verstanden (vgl. Ante 2015, S. 77ff.). Da über den Brexit letztendlich das britische Parlament entscheidet, handelt es sich bei dieser Umfrage allenfalls um direkte Demokratie im weiteren Sinne.

Da sich die Abstimmungsberechtigten ohne repräsentative Vermittler äußern können, kommt direkter Demokratie eine größere politische Bedeutung zu als dem Beschluss eines repräsentativen (Gemeinde-)Parlaments. Juristisch betrachtet haben ein Bürgerentscheid und ein Gemeinderatsbeschluss jedoch die gleiche Wertigkeit. Spannend wird sein, wie das britische Parlament, das sich mehrheitlich gegen den Brexit positioniert hat, nun mit dem Ergebnis der für das Gremium formal unverbindlichen Umfrage umgeht.

Ziel der Gegner und Befürworter des Brexit war es, durch das Volk eine besondere Legitimation für ihre Politik zu erhalten. Das ist bei richtigen Abstimmungen im Gegensatz zu Umfragen auch grundsätzlich möglich. Diese besondere Legitimation schwindet jedoch zusehends, wenn die Abstimmungsbeteiligung schwach ist und das Ergebnis knapp

PRO	KONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus“ - Bürger sind die Quelle politischer Legitimation • Partizipation der Bürger ist für die Demokratie unverzichtbar • Betroffene sollten über Maßnahmen mitentscheiden können • Regierungen und Mandatsträger neigen zur Verselbständigung, Machtmissbrauch und Abhängigkeit von starken Interessengruppen: Kontrolle der Repräsentanten durch Wahlen reicht nicht aus • Volksinitiativen beleben die Debatte • Bürgerentscheide ermöglichen Innovationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgern fehlt die Kompetenz für Entscheidungen, sie sind überfordert • Eine Versammlung und Beratung aller Bürger ist nicht möglich • Entscheidungen dauern zu lange • Die Entscheidung der Bürger kann durch mächtige Interessengruppen, Medien und Demagogen missbraucht werden • Interessengruppen mobilisieren nur für ihre eigenen Zwecke • Minderheiten können gegen die Mehrheit nicht geschützt werden • Notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen werden blockiert • Bürgerentscheide sind konservativ

Tab. 1: Standardargumente zur direkten Demokratie (Quelle: Schiller 2002, S. 34)



ausfällt. Ebenso erlaubt direkte Demokratie durch die Letztentscheidung des Souveräns die Befriedung besonderer politischer Konflikte, wie das Bahn- und Stadtentwicklungsprojekt „Stuttgart 21“ für Baden-Württemberg gezeigt hat.

Der stärkere Wunsch nach mehr direktdemokratischer Mitsprache hat deutschlandweit zu ihrer Ausweitung seit den 1990ern geführt. Die Öffnung der politischen Prozesse hierfür erfolgte insbesondere auf kommunaler Ebene und in geringerem Umfang in den Ländern. Auf Bundesebene setzte sich dieser Trend allerdings nicht durch. Die Neuerungen haben seitdem zu einer Vielzahl von Bürgerentscheiden in den Gemeinden und einigen wenigen Volksentscheiden auf Landesebene geführt. In Baden-Württemberg wurden zuletzt 2015 die Einleitungsvoraussetzungen für Bürger- und Volksbegehren als Vorstufe von direktdemokratischen Entscheidungen weiter abgesenkt und die „verfahrenseinleitenden Beschlüsse“ der Bauleitplanung für Bürgerentscheide geöffnet. In der Summe wird auf diese Weise noch mehr direkte Demokratie gewagt, gerade auch in Fragen der Stadtentwicklung.

Wer braucht noch das Gemeindeparlament?

Viele kommunalpolitische Mandatsträger fragen sich, wozu sie noch gebraucht werden, wenn künftig vorzugsweise direktdemokratisch entschieden werden soll. Viele Bürgermeister teilen die klassischen Befürchtungen des konservativen Lagers, dass direkte Demokratie den Staat beziehungsweise eine Gemeinde unregierbar macht oder zumindest die politische Entscheidungsfindung unnötig erschwert. Repräsentative Entscheidungsfindung unterscheidet sich von der direktdemokratischen dadurch, dass sie mittelbar durch gewählte Volksvertreter und kontinuierlich (zumindest für die Dauer der Wahlperiode) stattfindet. Da Stadtentwicklung einen Prozess und keine Einzelentscheidung darstellt, ist die Frage berechtigt, ob direkte Demokratie das richtige Instrument in dieser Thematik ist.

Gute Stadtentwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass sie über die Zeitachse hinweg die politischen Ziele berücksichtigt und sich ändernden Rahmenbedingungen kontinuierlich anpasst. Weiter sollten die unterschiedlichen und teilweise in Konkurrenz zueinander stehenden Interessen aufeinander abgestimmt werden und Kommunalpolitik aus einem Guss ermöglichen. Beiden Aspekten kann direkte Demokratie zuwider laufen, wenn ad hoc in einem Einzelfall anders entschieden wird, als eine konzeptionelle Stadtentwicklungsplanung vorsieht. Die Problematik besteht auch darin, dass komplexe Sachverhalte auf eine Ja/Nein-Frage reduziert werden müssen. Die Stärke eines Gemeindeparlaments liegt darin, Aspekte in einem Diskurs abzuwägen und zu gewichten, Kompromisse und Alternativen zu erarbeiten. Gerade im Kleinklein der Stadtentwicklung ist dies unverzichtbar, weshalb direkte Demokratie nur Ergänzung und nie Ersatz des Gemeindeparlaments sein kann.

Zudem ist äußerst fraglich, ob der Bürger wirklich in allen politischen Fragen selbst entscheiden will. Das würde ihn wahrscheinlich nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich überfordern. Eine zunehmend ausdifferenzierte und komplexe Lebenswirklichkeit erfordert Arbeitsteilung mehr denn je, worauf Gemeindeparlamente in ihrer Fraktionsarbeit reagieren und sich einzelne Mandatsträger zu Fachleuten spezialisieren. Selbst in der Schweiz, dem Musterland der direkten Demokratie, werden über 90% der politischen Entscheidungen von den Parlamenten und nicht von den Abstimmungsberechtigten getroffen. Man spricht hier von einem „halb-direkten“ politischen System (vgl. Linder 2005, S. 242), was den Ergänzungscharakter der direktdemokratischen Entscheidungsfindung nochmals unterstreicht.

Gemeinwohl versus Eigeninteressen?

Das Gemeindeparlament hat die Aufgabe, das Gemeinwohl stellvertretend umzusetzen. Eine direktdemokratische Entscheidung stellt die Akkumulation vieler Einzelinteressen dar. Der Volkswirt wird das achselzuckend zur Kenntnis nehmen, da für ihn die Summe der Einzelinteressen dem Gemeinwohl entspricht. Er wird die Nichtteilnehmenden als indifferent betrachten, da ihnen eine Teilnahme an der Abstimmung wohl aufwendiger und schwerer ins Gewicht zu fallen scheint als die Vor- bzw. Nachteile der Entscheidung selbst. Wer nicht teilnimmt, muss mit dem Ergebnis eben leben, wie der Schweizer sagen würde.

Für Manfred Rommel, den ehemaligen Stuttgarter Oberbürgermeister, ist die Summe der Einzelinteressen hingegen nicht das Gemeinwohl, sondern das Chaos. Nicht selten werden berechnete Einzelinteressen zum Gemeinwohl erklärt. Ob die Begründung verfährt, sollen in den Gemeindeparlamenten die in der Sache unbefangenen Mandatsträger entscheiden, bei direktdemokratischen Entscheidungen alle Abstimmungsberechtigten, unabhängig von der Intensität ihrer persönlichen Betroffenheit.

Was das Gemeinwohl letztendlich darstellt, muss hier offen gelassen werden. Ob es im Parlament oder direkt an der Urne besser erreicht werden kann ebenso. Belegt ist hingegen, dass die Politikergebnisse eher den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen, wenn die Möglichkeit der direktdemokratischen Intervention besteht (vgl. Tsebelis 2002, S. 122). Wenn „von unten“ ein alternativer Politikvorschlag eingebracht wird, setzt sich dieser gegen den Parlamentsvorschlag in der direktdemokratischen Abstimmung durch, sofern er der Mehrheitsvorstellung entspricht. Die Konkurrenz belebt also auch das „politische Geschäft“. Das bedeutet letztendlich, dass sich die akzeptanzstiftende Wirkung direkter Demokratie nicht nur durch die unmittelbare Mitwirkung im Vorfeld (Input-Dimension), sondern auch durch passgenauere politische Ergebnisse (Output-Dimension) entfalten kann. So lassen sich beide Dimensionen des politischen Prozesses miteinander verknüpfen und positiv ansprechen.

Geht dann gar nichts mehr?

Problematisch für eine progressive Stadtentwicklung ist, dass die Präferenzen der Bürger eher strukturkonservativer Natur sind und sie damit Veränderungen in ihrem persönlichen Umfeld kritisch gegenüberstehen. Bei der Möglichkeit eines direktdemokratischen Vetos führt das zur Gefahr von Politikblocken. Blockaden können zu Verzögerungen führen oder das Entwicklungsthema endgültig erledigen. Direkter Demokratie wohnt dieses retardierende Moment inne, da sich die überwiegende Zahl der Bürgerbegehren gegen Beschlüsse eines Gemeindeparlaments richtet. Diese öffentlichen Vetos sind in der Regel erfolgreicher als Initiativen, welche neue Ideen in den politischen Prozess einbringen wollen.

Erschwerend kommt hinzu, dass es einfacher ist, Allianzen gegen ein Projekt zu schmieden als Bündnispartner für ein Vorhaben zu finden. Beispielsweise werden die Gegner eines Rathausneubaus sicherlich bei den Angrenzern des neuen Standortes auf offene Ohren stoßen, denen die grüne Wiese oder die freie Aussicht wichtiger sind, obwohl sie eigentlich nichts gegen das Vorhaben an sich einwenden würden. Hinzu gesellen sich dann noch Bürger, die sich gegen jegliche weitere bauliche Versiegelung aussprechen. Auch die Ablehnung gegen „die faulen Beamten“ oder den Bürgermeister und Gemeinderat lässt sich hier zum Ausdruck bringen, selbst wenn dies mit der Sache eigentlich nichts zu tun hat.

Das NIMBY-Phänomen¹ wird bei mehr direkter Mitsprache stärker in den Vordergrund treten als bisher, was jedoch nicht so schwer wie eine allgemeine strukturkonservative Einstellung der Abstimmenden selbst wiegt. Es beschreibt die grundsätzliche Zustimmung des Bürgers zu einem Vorhaben, nur eben nicht in seiner Nähe, was vergleichbar mit dem Sankt-Florians-Prinzip ist. Sofern ein gesamtgemeindlicher Konsens für diese Vorhaben existiert, können auch mithilfe einer direktdemokratischen Entscheidung Widerstände und NIMBY-Positionen überwunden werden. Ein Bürgerentscheid in Au im Breisgau, bei dem sich die unmittelbaren Anwohner als Initiatoren gegen die Bebauung eines Nachbargrundstückes mit einem Gebäude zur Flüchtlingsunterbringung gewandt hatten, fand in der Bevölkerung keine Mehrheit gegen das Vorhaben.

Eine progressive Stadtentwicklung wird daher zusätzliche Ressourcen und insbesondere Zeit benötigen, um direktdemokratische Prozesse erfolgreich meistern zu können. In der Schweiz zeigt sich, dass man gegebenenfalls mehrere Anläufe nehmen muss, um eine Hürde zu nehmen und zum Ziel zu gelangen. Wenn man direkte Demokratie als Beteiligungsprozess sieht, kann manchmal auch der Weg das Ziel sein.

Chancen nutzen und Risiken minimieren

Stadtentwicklung bringt naturgemäß Konflikte mit sich und braucht daher eine ausreichende politische Legitimation. Diese soll zunehmend durch direktdemokratische Partizipation erreicht werden. Da diese Beteiligungsinstrumente in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut wurden und ein Beschneiden bereits eingeräumter Rechte äußerst schwer ist, wird man sich langfristig eine Strategie für den Umgang mit direkter Demokratie nicht nur in diesem Politikfeld zulegen müssen, wenn man auf eine kontinuierliche und kohärente Stadtentwicklung Wert legt. Zudem lässt sich die akzeptanzstiftende und befriedende Wirkung direkter Demokratie für die Stadtentwicklung nutzen. Da die Gemeindeparlamente regelmäßig die Vorarbeit leisten müssen, stellt sich nicht die Frage, ob direkte Demokratie die parlamentarische ersetzt, sondern wie die erstgenannte die letztgenannte Form ergänzt.



Abb. 1: Werbekampagne für das neue Stadion des SC Freiburg im Rahmen des Bürgerentscheids (Quelle: stadion-fuer-freiburg.de)

Die Möglichkeit einer direktdemokratischen Kontrolle der Parlamente führt zu einer Konsensorientierung und Berücksichtigung aller referendumsrelevanten Gruppierungen einer Kommune. Wo Kompromisse möglich sind, werden diese dann regelmäßig auch angestrebt, um keine direktdemokratische Entscheidung zu riskieren, die zusätzliche Ressourcen benötigt und die Gefahr des Scheiterns mit sich bringt. Die Möglichkeit direkter Demokratie kann paradoxerweise dazu führen, dass sie faktisch selten oder nie zum Einsatz kommt,

¹ Akronym für das englische „Not In My BackYard“.



wenn die Parlamente nicht nur auf einfache Mehrheiten setzen. Ob dies so eintritt, ist eine Frage der politischen Kultur, insbesondere der repräsentativen Mandatsträger. Ob direkte Demokratie in der politischen Auseinandersetzung zu einer Polarisierung und Spaltung führt, liegt an allen politisch Beteiligten: den Initiatoren, den Abstimmenden, aber auch den ehren- oder hauptamtlichen Kommunalpolitikern. Eine politische Kultur kann nicht über Nacht mit Inkrafttreten einer neuen Rechtsgrundlage entstehen, sondern entwickelt sich. Und hier stehen die Bürger in Deutschland im Vergleich zu ihren Nachbarn in der Schweiz eher am Anfang des Weges, weshalb sicherlich das eine oder andere direktdemokratische Lehrgeld gezahlt werden muss.

Da die Hürden für direkte Demokratie noch nie so niedrig wie heute waren, drängt sich die Frage auf, warum man nicht gleich offensiv damit umgeht, anstatt die Möglichkeit eines Bürgerentscheides lediglich einzukalkulieren. Der Freiburger Gemeinderat hat bei der Planung des neuen Fußballstadions für den SC Freiburg aufgrund des großen Konfliktpotenzials der Thematik neben der Standortentscheidung gleichzeitig einen Bürgerentscheid darüber angesetzt. Dieses Vorgehen entschärfte zudem den Eliten-Basis-Konflikt, weil in einer wesentlichen Stadtplanungsfrage der Bürger proaktiv eingebunden wurde. Letztendlich hat dieser Weg Zeit gespart, da sich ansonsten das gesamte Planungsverfahren um die Dauer eines wahrscheinlichen Bürgerbegehrens als Vorverfahren zum Bürgerentscheid verkürzt hat. Insofern konnte der Gemeinderat selbst Position beziehen und dennoch direkte Demokratie „von oben“ konstruktiv in den Stadtplanungsprozess einbauen.

Die Komplexität der Stadtentwicklung legt nahe, bei Bedarf einzelne Aspekte eines Projektes abzuschichten und im Prozess getrennt voneinander zu entscheiden. Die Frage, ob ein neues Rathaus nötig ist, kann grundsätzlich losgelöst von der Standortfrage behandelt werden. So lässt sich herausarbeiten, wo die stärksten Vorbehalte gegen ein kommunales Vorhaben liegen. Dementsprechend können dann die Gemeindeparlamente reagieren. Aber man sollte behutsam mit Bürgerentscheiden agieren, zumal es auch eine Vielzahl anderer Partizipationsformen gibt. Eine demokratische Entscheidung ist in der Regel immer eine Mehrheitsentscheidung, was unweigerlich zu Fremdbestimmungskosten der unterlegenen Minderheit führt. Die Fremdbestimmungskosten sind am größten, wenn die Mehrheit lediglich 50% plus 1 beträgt und im Vorfeld keine Anstrengungen unternommen wurden, die negativen Auswirkungen der Maßnahme für die Unterlegenen gering zu halten. Keine Fremdbestimmungskosten bestehen bei Einstimmigkeit. Dies mag im Gemeindeparlament noch möglich sein, bei Abstimmungen jedoch nicht.

Zur Maximierung des Gemeinwohls ist es erstrebenswert, die negativen Effekte einer demokratischen Entscheidungsfindung zu minimieren. Gleichwohl gibt es Entscheidungen, die

nicht „teilbar“ und damit Kompromissen nur schwer oder gar nicht zugänglich sind. Prominentes Beispiel hierfür ist „Stuttgart 21“ und die Frage, ob der Bahnhof tiefer gelegt werden soll oder nicht. Sich hier in der Mitte zu treffen, macht keinen Sinn, weshalb es bei einer solchen Entscheidung dann darauf ankommt, möglichst viele Punkte der unterlegenen Minderheit zur Konfliktreduzierung zu übernehmen. Wenn man allerdings zu spät oder gar nicht auf Widerstände angemessen eingeht, besteht die Gefahr, dass mit einem Bürgerbegehren neben den Gegenpositionen auch Widerstand gegen den Prozess der Stadtentwicklung selbst artikuliert wird. Dann kann es im Nachgang schwer werden, gegen diese doppelte negative Grundstimmung das Projekt positiv darzustellen. Transparenz und Artikulationsmöglichkeiten sind nicht nur deshalb wichtig und ohnehin seit geraumer Zeit Bestandteil der Bauleitplanung.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass gerade in der Stadtentwicklung den Gemeindeparlamenten weiterhin eine wesentliche Bedeutung zukommt. Zum einen müssen sie Kontinuität und Kongruenz der gemeindepolitischen Ziele erarbeiten und kommunizieren, zum anderen direkte Demokratie in die Entscheidungsprozesse einkalkulieren oder integrieren. Dabei eignen sich direktdemokratische Abstimmungen vor allem für Grundsatzfragen, die gut auf eine Ja/Nein-Frage reduziert werden können. Dann erleichtert der Legitimationsschub dieser Weichenstellung den Gemeindeparlamenten die weitere Arbeit.

Dr. Christian Ante

Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Master im Studiengang Governance (Politische Steuerung und Koordination), 2015 Promotion an der Universität Gießen über direkte Demokratie, seit 2009 Bürgermeister der Gemeinde Merzhausen im Breisgau

Quellen:

- Ante, Christian (2015): Chancen und Risiken direkter Demokratie. Direkt-demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Klages, Helmut (1999): Zerfällt das Volk? Wertewandel und moderne Demokratie. In: Elisabeth Anselm/Aurelius Freytag/Walter Marschitz/Boris Marte (Hrsg.): Die neue Ordnung des Politischen – Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts. 1. Aufl. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 65-74.
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 2. Aufl. Bern: Haupt.
- Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Campus Studium).
- Tsebelis, George (2002): Veto players. How political institutions work. 1. Aufl. Princeton, N.J.: University Press.