



vhw

# „Wir haben einen Lebensstilkonflikt in unseren Gesellschaften“

## Interview mit Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim

Der vhw veranstaltete am 22. Juni in Mannheim den Städteternetzwerktag zum Thema „Stadtentwicklung zwischen Vielfalt und Sehnsucht nach Vereinfachung“. Über das Spannungsverhältnis von Vielfalt, Komplexität und Einfachheit im Kontext von Kommunalpolitik, Verwaltung und Planung sprach Frank Jost vom vhw mit dem Mannheimer Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz, gleichzeitig Verbandsratsvorsitzender des vhw.

**Dr. Frank Jost:** Herr Dr. Kurz, der vhw führte in Mannheim den inzwischen 6. Städteternetzwerktag durch. Das Thema diesmal: „Stadtentwicklung zwischen Vielfalt und Sehnsucht nach Vereinfachung“. Wie ist das Thema aus Ihrer Sicht als Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt einzuordnen?

**Dr. Peter Kurz:** Das, was bereits im Jahr 2011 mit dem ersten Kongress im vhw-Städteternetzwerk „Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte, integrierte Stadtentwicklung“ thematisiert wurde, ist für die Kommunen in Deutschland – und nicht nur für diese – nach wie vor aktuell und ist sogar noch aktueller geworden. Man kann fast schon sagen, dass der vhw vor sechs Jahren ein sehr gutes Gespür dafür hatte, dass dies ein Megathema werden wird. Dass dies heute so ist, ist allerdings nicht mit Freude verbunden, sondern mit der Erkenntnis, dass wir im Grunde in allen entwickelten Demokratien vor einer erheblichen Herausforderung stehen und die Demokratie als solche sowie demokratische Prozesse insgesamt hinterfragt werden. Den Hintergrund bildet dabei natürlich auch das Thema „Vielfalt“ und die Suche nach Antworten – möglichst nach einfachen Antworten. Ich persönlich hätte übrigens gerne auch ein paar einfachere Antworten für das, was uns beschäftigt.

**Was bedeutet „Vielfalt“ ganz konkret in Ihrer Stadt Mannheim?**

Ich sage es mal so: Das Thema Vielfalt ist in der DNA dieser Stadt angelegt und das gilt nicht nur für den Aspekt der Migration. Seit der Gründung der Stadt zieht sich „Vielfalt“ mit der Präsenz ganz unterschiedlicher Traditionslinien durch alle Epochen der Stadtgeschichte mit Stichworten wie Residenzstadt, Quadratische-Struktur, Planstadt, absolutistische Setzung, Kulturstadt, Hafenstadt, Handelsstadt... Zugleich umfasst das Thema „Vielfalt“ auch Herausforderungen. Das haben wir in den letzten zwei Jahren stärker erlebt. Wenn etwa die Frage von internationalen Konflikten unmittelbar vor Ort erlebbar ist, das hat sich natürlich ver-

stärkt. Das ist nicht erst über die Türkeidiskussion in besonderer Weise der Fall, sondern wir hatten beispielsweise schon durch die Gaza-Kriege unmittelbare Rückwirkungen in die Stadt und in die Stadtgesellschaft. Wir hatten die Ambition, darauf zu reagieren, um eben tatsächlich Gemeinschaft zu bilden und Bürger-Gesellschaft in aller Vieltätigkeit zu sein.

**Wie laufen vor diesem Hintergrund die Kommunikationsstränge?**

Ich glaube, dass wir über gute Kommunikationsplattformen in der Stadt verfügen, die uns auch bislang vor Schlimmerem bewahrt haben. Auch wenn die Spannungen zugenommen haben, kann man sich trotzdem deutlich schlimmere Entwicklungen vorstellen. Hier haben wir nach wie vor tatsächlich eine Dialogfähigkeit, die an anderer Stelle schon verloren gegangen ist. Aber genau diese Dialogfähigkeit wird immer weiter gefordert und herausgefordert. Und das ist vielleicht auch das, was unser gegenwärtiges Klima in Deutschland in besonderer Weise prägt: dass wir nämlich mittlerweile eine Auseinandersetzungskultur haben, die sofort in Freund-Feind-Schemata mündet – und zwar beim banalsten wie beim größten Thema. Und das ist dann leider oftmals die Aufkündigung von Dialog. Dazu eine Zwischenbemerkung: Bürgerentscheide sind ein perfekter Treiber für die Spaltung von Gesellschaft. Sie bekommen dort eine Auseinandersetzung, die Sie in keinem Wahlkampf sonst finden – sogar bis in die Familien hinein; und dies mit einer Unversöhnlichkeit, die Sie bei allgemeinen weltanschaulichen Fragen weniger haben als bei der Frage eines Grünzuges oder einer Straßenverlegung. Das ist ein interessantes Phänomen, weil man ja rational eigentlich das Gegenteil erwartet. Man geht davon aus, dass dies eine Sachauseinandersetzung ist, die Demokratie befördern kann. Also ich muss sagen, das ist nur eine 50:50-Chance, und das geht dann auch in 50 Prozent der Fälle schief – das muss man einfach wissen und einkalkulieren.

**Welche Rolle kommt dabei der öffentlichen Verwaltung zu?**

Die politische Funktion der öffentlichen Verwaltung hat enorm zugenommen! Auch das ist eine Erfahrung etwa aus der Mannheimer Bundesgartenschau-Diskussion. Ich habe sie selbst in der Rückschau auch noch interpretiert als eine politische Debatte, die im Wesentlichen geprägt war durch eige-

nes Kommunikationsverhalten sowie die Reaktion bestimmter Teile der Öffentlichkeit und von politischen Akteuren darauf. Jedoch, mit einer etwas größeren Distanz und einer etwas genaueren Auseinandersetzung damit muss man festhalten: Selten zuvor gab es eine derart persönliche Spannung zwischen Mitarbeitern der Verwaltung und Vertretern der Bürgerschaft. Die Mitarbeiter der Verwaltung sind wahrnehmbar durch die neuen Dialogformate, wie sie es früher nicht waren. Und sie bekommen damit quasi eine Art politische Funktion. Deren Kommunikationswirkung ist weit größer, als wir uns das gemeinhin klarmachen, und im Grunde sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen darauf nicht vorbereitet. Das hat eine Erweiterung bis zu den begleitenden Planern, die ähnlich wie politische Akteure wahrgenommen werden.

Dazu kommt die Frage: Wer steuert eigentlich die Prozesse? Das ist am Ende oftmals allein aus Kapazitätsgründen und mit der Ausweitung dieser Prozesse gar nicht die Politik. So viele Bürgerversammlungen kann ich persönlich gar nicht durchführen, wie wir sie hier real in der Stadt haben – das gilt auch für die Kollegen. Also oftmals ist die Politik dort gar nicht im „Driver-Seat“. Es sind oftmals engagierte Moderatorinnen und Moderatoren, und wenn dies gut läuft, ist das sehr schön, wenn es schlecht läuft, geht das trotzdem mit der Politik im Allgemeinen nach Hause. Wir haben hier auch ein paar strukturelle Verschiebungen, dass Bevölkerung die Politik bei weitem nicht mehr allein über politische Mandatsträger wahrnimmt, sondern eben über Verwaltung.

## **Kommen wir noch einmal zum Thema „Vielfalt“ zurück.**

Natürlich verfügt eine Stadt wie Mannheim mit 170 verschiedenen Nationen schon per se über Vielfalt, aber diese müssen wir auch über kulturelle Herkunft hinaus betrachten – etwa in der Ausdifferenzierung von Milieus. Diese nimmt zu, keine Frage. Als ich zum ersten Mal mit den Sinus-Milieus konfrontiert wurde, waren es glaube ich sieben oder acht – mittlerweile sind wir bei elf. Die Gesellschaft prägt in ihrer Ausdifferenzierung von Lebensstilen natürlich auch Politik. Ich glaube, wir haben grundlegend auch einen erheblichen, letztlich kulturellen Lebensstilkonflikt in unseren Gesellschaften. Und deswegen kommen wir auch so schwer mit rationalen Argumenten an diese Spaltung heran – weil es in Wirklichkeit um persönliche Lebensentwürfe und Lebenshaltungen geht, die sich zunehmend unverständlich gegenüberstehen und wo ein Teil der Bevölkerung das Gefühl hat, dass ihr Lebensmodell keine politische Repräsentanz mehr erfährt. Diese Erfahrung von Ausdifferenzierung auf der einen Seite wird auf der anderen Seite gekontert durch „Wir sind das Volk“ – womit wir wieder bei der „Sehnsucht nach Vereinfachung“ wären. Aber es ist geradezu absurd, dass ausgerechnet in einer Phase, in der sehr deutlich wird, wie vielgestaltig Bevölkerung ist, wie vielgestaltig und ausdifferenziert Volk ist, auf einmal eine Formulierung von „Wir sind

das Volk“ eine Art Homogenisierung ausruft bzw. Homogenität behauptet.

Und mit dem Thema Vielfalt und Ausdifferenzierung wird im Alltag noch der Kommunikationsraum, der uns als Städte definiert – nämlich die Agora – mehr und mehr dekonstruiert. Einen „einheitlichen Kommunikationsraum“, etwa die Lokalzeitung, gibt es nicht mehr. Ich glaube, unsere Lokalzeitung hat noch eine Durchdringung von etwa 35% der Bevölkerung.



Abb. 1: Dr. Peter Kurz auf dem 6. vhw-Städtenetzwerkkongress zum Thema „Stadtentwicklung zwischen Vielfalt und Sehnsucht nach Vereinfachung“ am 22. Juni 2017 in Mannheim

## **Warum ist Ihnen der „Kommunikationsraum“ so wichtig?**

Die Frage ist doch: Wo findet überhaupt noch „das Kommunale“ statt, wo wird es wahrgenommen? Die Aufspaltung erfolgt derzeit in Teilräume, berühmte „Echokammern“, wo ich im Netz nur noch der eigenen Meinung begegne. Das ist etwas, was unmittelbar in den Städten nochmal verstärkt wird. Also das, was wir an räumlicher Segregation haben, haben wir jetzt noch als kommunikative Segregation. Die Frage ist, wo findet überhaupt noch Stadt im Sinne von tatsächlichen Verhandlungen über gemeinsame Anliegen statt?

Das alles läuft parallel zu den Herausforderungen, die wir haben. Und ich glaube, dass vielleicht auch deswegen gleichzeitig eine enorme Regelungserwartung da ist. Die war vielleicht schon immer da, sie ist aber vielleicht in Deutschland besonders ausgeprägt. Ich habe auch hier das Gefühl, sie nimmt eher zu. Es ist die Erwartung zu haben, dass der Staat, die Stadt, die öffentliche Hand alle Probleme löst. Also nicht der Aushandlungsprozess in der Demokratie oder der Konflikt mit anderen bürgerschaftlichen Gruppen, die andere Auffassung haben, stehen im Zentrum, sondern vielmehr eine Erwartung, dass Dinge geregelt werden, dass dafür schließlich jemand zuständig sein muss. Diese Delegation geht einher mit der Enttäuschung, wenn diese nicht funktioniert – bis ins menschliche Miteinander. Wenn etwa der Nachbar sein Auto immer bei mir in der Einfahrt parkt, ist das kein Verhandlungsgegenstand zwischen mir und meinem Nachbarn, sondern



ein Regelungsversagen des Staates. Das habe ich in jeder Bürgersprechstunde. Und bei diesen Problemlagen reden wir ja noch über unproblematische Stadtquartiere. Die Erwartungshaltung ist aber, dass ich selbst in unproblematischen Stadtquartieren überall einen kommunalen Ordnungsdienst hinschicke, um Nachbarschaftsprobleme zu lösen. Das ist jetzt zwar eine Überspitzung, trotzdem ist da diese überbordende Erwartungshaltung an den Staat, das zu organisieren, was eigentlich Gemeinwesen ausmacht.

Ich stelle fest, dass Konflikte in unserer Gesellschaft im Regelfall keine Konflikte zwischen oben und unten sind – insbesondere in der Stadt nicht – sondern Konflikte auf einer horizontalen Ebene zwischen verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Sie werden aber überwiegend als Oben-unten-Konflikt wahrgenommen und inszeniert – das ist die Einflugschneise der Populisten

## Was bedeutet das für die Planungsprozesse in der Kommune?

Es gibt nach wie vor den Glauben, dass ein gut gemachter Prozess zu einem gut gemachten Ergebnis und zu einer großen Akzeptanz führt. Das muss nicht so sein: Auch der gut gemachte Planungsprozess ist nicht ein Planungsprozess, der automatisch zur politischen Akzeptanz führt, und das Planungsergebnis ist noch lange nicht das Ergebnis und das Ende des Prozesses. Ich mache das mal an einem Beispiel aus den Niederlanden deutlich: In Nijmegen hat das Thema „Radverkehr“ – wie in vielen niederländischen Kommunen – eine große Bedeutung. Trotzdem nehmen auch hier die Konflikte um das Thema Rad und Autoverkehr nie ab. Dort hat man einen Planungsprozess mit allem Drum und Dran durchgeführt – ähnlich wie bei uns in der Stadt mit Simulation, eine Fahrspur wegnehmen, dem Radverkehr zur Verfügung stellen und so weiter. Der Prozess ist abgeschlossen, jetzt geht es in die Realisierung. Zwischen dem Prozessabschluss und der Realisierung lagen jedoch anderthalb Jahre – mit dem Ergebnis: Jetzt geht es alles von vorne los. Die Bevölkerung ist empört und weiß gar nicht, was da geplant worden ist. Jetzt kann man sagen: Naja, habt ihr alles kommunikativ falsch gemacht. Dabei muss man einfach sehen: Die planungsbeteiligten Akteure, die Akteure der Öffentlichkeit, die den Prozess wahrgenommen haben über Zeitung etc., sind nur ein Teil der Bevölkerung. Die Wahrnehmung des Projektes beginnt mit der Realisierung und der Bauvorbereitung selbst. Der Kommunikationsabstand zwischen Planungsprozess und Realisierungsprozess ist nicht bespielt worden. Und jetzt hat man die Diskussion wieder in einer Vehemenz und Virulenz, die man nicht erwartet hat. Denn nun ist aus einem gemeinschaftlichen, dialogischen Prozess praktisch ein Verwaltungsprojekt geworden, das durchgesetzt wird. Die Kommunikation darf nicht abreißen nach dem politischen Prozess, sondern da beginnt eigentlich eine extrem wichtige, wenn nicht sogar noch wichtigere Phase der Vermittlung bis

nach der Umsetzung eines Projektes hinein. Klar ist auch, dies bedeutet alles Kapazitätsausweitungen.

## Was ist vor diesem Hintergrund bei Beteiligungsprozessen zu beachten?

Warum machen wir Bürgerbeteiligung? Für mich gibt es da vier Zieldimensionen und die sind nicht automatisch alle in gleicher Weise in jedem Prozess erreichbar. Es geht um

- die Herstellung von Legitimität,
- die Herstellung von Akzeptanz,
- die Aktivierung von Bürgerschaft und
- um die Sicherung der Qualität von Prozessen, also die Ergebnisqualität.

Wie gut die Planung ist, da können Sie am ehesten sicher sein, wenn der Prozess gut gemacht ist. In den Bereichen Akzeptanz und Legitimität ist dies überhaupt nicht gesagt. Vor diesem Hintergrund ist mir wichtig festzustellen, dass die einfache Formel „Mehr Bürgerbeteiligung verhindert Populismus und verhindert Zweifel an der Demokratie“ empirisch nicht belegbar ist. Trotzdem gibt es gute Gründe für diese Beteiligungsprozesse. Aber die Beteiligungsprozesse als Antwort zu sehen auf die Vereinfachungsherausforderung, ist wirklich ein Irrglaube. Und es gibt hier aus meiner Sicht auch keinen nachweisbaren Zusammenhang. Es geht eher darum, sich bewusst zu machen, dass Beteiligungsverfahren auch anfällig sind. Und dass wir in diesen Prozessen sehr darauf achten müssen, dass wir über die Beteiligungsverfahren nicht die Probleme noch vergrößern.

Ich will es an einem einfachen Denkbeispiel deutlich machen: Wenn Sie in einer kritisch-skeptischen Öffentlichkeit über die Frage, wie fair Verwaltung ist, zehn Beteiligungsprozesse aufsetzen und Ihnen gelingen – was Qualität angeht – 80%, d.h., der Prozess ist hier unangreifbar in seinen Abläufen, mit den richtigen Einladungen, der richtigen Moderation, Sie machen da alles richtig. Das ist ein hoher Wert, wenn Sie zu 80% Ihre Prozesse so im Griff haben, dass Sie da perfekt sind. Jedoch haben Sie auf der anderen Seite zwei Prozesse, die angreifbar sind, etwa weil die Moderation schlecht war, Themen sind liegengelassen worden, irgendwelche Fehler halt. Glauben Sie doch nicht, dass die acht Prozesse Ihnen in der Öffentlichkeit – einer skeptischen Öffentlichkeit – positiv zu Buche schlagen und dass man sie in eine Relation setzt! Die zwei Prozesse, die nicht gut gelaufen sind, werden diejenigen, die eine grundlegend skeptische Haltung gegenüber von Verwaltung haben, entsprechend zum Anlass nehmen. Das heißt, man muss sich auch bewusst sein, dass man mit jedem Prozess ein neues Risikofeld öffnet. Und die Qualitätsanforderungen an diese Prozesse zur Sicherung von „Akzeptanz“ sind extrem hoch. Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: „Je mehr Beteiligung, desto besser.“ Nein, je mehr qualifizierte Beteiligung, umso weniger Risiken machen wir auf. Das ist die Erkenntnis aus den letzten Jahren.



## Wie können wir die lokale Demokratie fördern?

Wieso kommt hier eine Obrigkeit und organisiert Demokratie? Das ist ja ein Widerspruch in sich. Ein bisschen kann man da an Karl Kraus denken, der ja mal gesagt hat: „Ich verlange von einer Stadt, in der ich leben soll, Asphalt, Straßenspülung, Haustürschlüssel, Luftheizung, Warmwasserleitung – gemütlich bin ich selbst.“ Das war gedacht als Reaktion auf die Wiener Stadtverwaltung, die eine Kampagne für mehr Gemütlichkeit in der Stadt durchgeführt hat. Nach dem Motto: Kümmert Euch gefälligst um die Infrastruktur, Ihr braucht keinen Überbau liefern. Ich bin ganz anderer Auffassung: Wir müssen Überbau liefern – es geht um Narrativ, es geht um Identität, es geht um Gemeinschaft und es geht auch um Demokratie. Aber das ist alles nicht ganz selbstverständlich. Und möglicherweise sieht man sich auch gerade von der „Vereinfachungsseite“ dem Vorwurf ausgeliefert: Was Ihr jetzt macht, ist Entmündigung. Etwa, wenn wir uns darum kümmern, dass in Beteiligungsprozessen alle Gruppen repräsentativ vertreten sind – ein ganz wichtiges Qualitätskriterium, auch und gerade für den vhw. Aber klar ist, das bekommen Sie nicht hin nur über eine Einladung und das bedeutet vielmehr, Sie gehen gezielt und sehr mühsam fast schon zum Hausbesuch auf die Menschen zu und motivieren diese zum Mitmachen – da

haben wir auch konkrete Erfahrungen in Mannheim gemeinsam mit dem vhw gemacht. Und natürlich können Sie sich praktisch dann den Vorwurf einholen, dass Sie sich handverlesenen Bürger organisiert haben für den Beteiligungsprozess. Auf der anderen Seite jedoch, wenn Sie es nicht machen, sind wesentliche Akteure nie dabei. Sie müssen hier mit einer sozialen Spaltung in den Beteiligungsprozessen umgehen, die natürlich auch demokratietheoretisch hochproblematisch ist.

Wir sind hier mit Aufgaben konfrontiert, die nicht selbstverständlich sind und tatsächlich auch neu sind, nämlich demokratische Prozesse nicht allein den dazu berufenen selbstorganisierten Kräften allein zu überlassen, sondern sich auch – als Verwaltung in solchen Planungsprozessen kommt das automatisch – darum zu kümmern. Aber eines ist klar: So wenig, wie eine Demokratie ohne Demokraten funktioniert, funktioniert eine Stadtgesellschaft ohne Bürger und ihre Beteiligung. Und um beides, um Demokraten und um Beteiligung, müssen wir uns als öffentliche Verwaltung bemühen. Wie gesagt: Das ist nicht selbstverständlich, aber aus meiner Sicht, wie ich Staat und Gesellschaft sehe, unverzichtbar.

**Herr Dr. Kurz, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.**

## Umweltrecht & Klimaschutz

### FFH, UVP und Artenschutz im Zulassungsverfahren

**Mittwoch, 13. Dezember 2017 in Köln**

Im Juli dieses Jahres ist die Novelle zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz bekannt gemacht worden. Zudem ist im September die Neufassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes verkündet worden. Mit den Novellen trägt der Gesetzgeber der europäischen Gesetzgebung, vor allem aber auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – Stichwort etwa: Wegfall der Präklusion – Rechnung. Vor allem Beteiligungs- und Klagerechte, aber auch die Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung sind verschärft worden. Tatsächlich sind Zulassungsverfahren für Vorhaben in den letzten Jahren aus Sicht von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden immer komplizierter geworden. Die rechtssichere Abarbeitung und Bewältigung der umweltbezogenen Themen stellt die Beteiligten vor größte Herausforderungen. Hinzu kommt, dass (scheinbar) nahezu jedes größere Projekt – gerade auch die gesellschaftspolitisch umstrittenen wie Industrie-, Tierhaltungs-, aber auch Windenergieanlagen o.Ä. – durch Anwohner und Umweltverbände beklagt wird.

Nutzen Sie die Möglichkeit, vorab konkrete Fallkonstellationen und Fragen zu übermitteln und zum Gegenstand der Veranstaltung zu machen. Übersenden Sie diese bitte per E-Mail an [fortbildung@vhw.de](mailto:fortbildung@vhw.de).

#### Ihre Referenten:

**Dr. Stefan Balla**, Dipl.-Geogr., Bosch & Partner, Hannover  
**Janko Geßner**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, DOMBERT Rechtsanwälte, Potsdam  
**Dr. Helmar Hentschke**, Rechtsanwalt, DOMBERT Rechtsanwälte, Potsdam  
**Dr. Katrin Wulfert**, Diplom-Ingenieurin, Assessorin Landespflege, Bosch & Partner, Herne

#### Veranstaltungsort:

**Mittwoch, 13. Dezember 2017**

Hotel Stadtpalais  
Deutz-Kalker-Straße 52  
50679 Köln  
Telefon: 0221/88042-0

#### Tagungsgebühren:

350,00 Euro für Mitglieder des vhw  
420,00 Euro für Nichtmitglieder

#### Weitere Informationen:

Tel.: 0228/72599-43 oder unter [www.vhw.de](http://www.vhw.de)