

Vortrag von Dr. Ulrich Maly,
Vorsitzender des Bayerischen Städtetags und Nürnberger Oberbürgermeister,

vor der 48. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags
am 18./19. Juli 2012 in Schweinfurt

Der Wandel der Kommune als Keimzelle der Demokratie

Stuttgart 21, die Wutbürger, Verdrossenheit gegenüber Politikern – im Mainstream deutscher Edelfedern bekommt die politische Klasse seit Monaten ihr Fett weg. Wurde mit Stuttgart 21 tatsächlich eine neue Reife der Bürgerschaft erreicht oder war – wie das Ergebnis des Volksentscheids nahezu legen scheint – doch alles ganz anders als von der medial beeinflussten Öffentlichkeit geglaubt?

Demokratie lebt und verändert sich, sie bleibt schwierig, manchmal quälend langsam, stets kommunikativ kompliziert und im Ergebnis nicht immer fröhlich – aber ohne Alternative. Dort wo, wie es Habermas formuliert hat, das Publikum nur gelegentlich und dann nur zum Zwecke der Akklamation einbezogen wird, dort haben wir ein Problem. Und dort, wo man vereinfacht annimmt, dass der *volonté de tous* automatisch der *volonté général* wird (Jean-Jacques Rousseau), dass also die Summe von Einzelmeinungen alleine das allgemeine Wohl definieren kann, auch. Dem ist nämlich nicht so.

Ich wage im Folgenden eine kleine Analyse, diskutiere die Bedingungen für die Weiterentwicklung lokaler Demokratie und mache einige Vorschläge dazu, immer den „Tugenden des bayerischen Dorfbürgermeisters“ folgend.

Warum Dorfbürgermeister? In den Dörfern ist Demokratie entstanden. Im frühen Griechenland, auf Marktplätzen. Man traf sich dort auf der Agora, dem zentralen Platz, hat dort diskutiert, der „Stadt Bestes“ gesucht im Ringen mit Argumenten, wobei auch dort meist nur die Privilegierten und nicht die breite Öffentlichkeit diskutiert haben. Aber immerhin: Man hat sich getroffen. Der Bürgermeister hatte dann die Aufgabe, als „*primus inter pares*“ die dort getroffenen Entscheidungen umzusetzen. Diese Form der Information und Diskussion ist es, die uns als Tugend auch in die heutige Zeit übertragen bei der Weiterentwicklung der Demokratie helfen kann.

Die lange Tradition der Direktwahl hat diese Tugenden herausgebildet. Man muss kurz zusammengefasst das Ohr *an den* Menschen und das Ohr *der* Menschen haben.

I. Ein Blick auf den Status quo

1. Legitimationsbegrenzung repräsentativer Demokratie

Es gibt ohne jeden Zweifel das Phänomen einer Legitimationsbegrenzung repräsentativer Demokratie, das weit jenseits populistischer Politik(er)-Verdrossenheit seine Ursachen hat.

Am häufigsten schlägt es in Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsfragen zu. Prominentestes Opfer war Christian Ude, den die Münchner in schöner Regelmäßigkeit mit 2/3-Mehrheiten zu ihrem Oberbürgermeister gewählt haben, ihm also mithin einen großen Vertrauensvorschuss mit ins Rathaus gegeben haben. Zwischen zwei solchen „Krönungsmessen“ fand der Hochhaus-Bürgerentscheid statt, den Christian Ude krachend verloren hat. Früher galt in Bayern, das ja bundesweit sehr weitgehende Regeln direkter Demokratie aufweisen kann, dass ein verlorener Bürgerentscheid oft auch das Ende der Amtszeit des Bürgermeisters einläutet. Heute ist das nicht mehr so, heute lautet die Botschaft: Regiere (für) uns, das heißt aber nicht, dass Du alles darfst, jedenfalls nicht Häuser bauen, die höher sind als die Türme der Marienkirche.

Ähnliches liefert ein Schlaglicht aus einer Fernseh-Talkshow zur Hochzeit der Stuttgart 21-Proteste. Da wurde eine ältere, gut gekleidete Dame, nach eigenem Bekunden lebenslange CDU-Wählerin, gefragt, warum sie sich so sehr empöre. Ihre Antwort war: „Weil das mein Bahnhof ist!“

Diese Medaille hat zwei Seiten. Einerseits ist es eben gerade bei Eingriffen im öffentlichen Raum so, dass die Bürgerschaft gerne mal die „Planungszelle“ aus Politik und Fachleuten in ihren Kreisen stört, andererseits zeigt das – auch das Münchener Beispiel – die hohe Empathie der Menschen für ihre Heimatstadt. Und ohne die gibt es auch keine lokale Demokratie.

Das hat wohl auch damit zu tun, dass sich die Grenzen zwischen dem öffentlichen und dem privaten (Raum) mehr und mehr vermischen, ja teilweise sogar umkehren. Was einst klar galt, dass der private Raum der Raum des Rückzugs, der Intimität und Privatsphäre war, der für andere unzugänglich blieb, löst sich heute im Internet in millionenfacher Verbreitung privater Dinge gerade zu auf.

Und der öffentliche Raum, die Agora, der Marktplatz in seinem soziologischen Sinn als Ort des Handels, der Kommunikation und des Diskurses über die aktuellen Fragen des Gemeinwesens? Der wird besetzt, temporär privatisiert und mit Events zugestellt, deren kulturelle Qualität in aller Regel hinter dem jeweiligen Werbezweck weit zurückbleibt.

Es gibt Städte, so hat der Architekturkritiker Gerhard Matzig einmal geschrieben, die sollten das rot-weiße Absperrband in ihr Wappen aufnehmen, weil es so stadtbildprägend ist. Diese zum Teil schamlose Aneignung des öffentlichen Raums verdrießt die Menschen völlig zu Recht, schließlich ist es ja „ihre Stadt“.

Und offensichtlich ist mit der wiederkehrenden Zurverfügungstellung für banale Events der Straßen und Plätze (die eine falsch verstandene Mediterransierung des öffentlichen Lebens in Deutschland darstellt) durch uns – also die Verantwortlichen in den Rathäusern – das Vertrauen auf sorgsamem Umgang damit so erodiert, dass auch öffentlichen Planungen mit höchstem Misstrauen begegnet wird.

Die Menschen spüren, dass Shopping Malls und Urban-Entertainment-Center nur die Fiktion des öffentlichen Raumes darstellen. Überall dort – so eine einfache Faustregel – wo das Bürgerrecht durch das Hausrecht ersetzt worden ist, ist es vorbei mit dem öffentlichen Raum. Aber halt: Auch wenn der Befund mit der Legitimationsbeschränkung repräsentativer Demokratie theoretisch stimmt – keiner weiß, wann und bei welchem Thema sie zuschlägt! Da ist die Tugend des bayerischen Dorfbürgermeisters gefragt, das Ohr *am* Publikum zu haben, um Stimmungen aufzuspüren und das Ohr *des* Publikums zu haben, um für politisch Umstrittenes werben zu können. Die Kunst der Politik sei es – so soll Franz-Josef Strauß einmal gesagt haben – den richtigen Weg zu finden zwischen den Leuten aufs Maul zu schauen und ihnen nach dem Mund zu reden.

2. Partizipation im Baurecht

Die verrechtlichten Partizipationsmöglichkeiten im Bau- und Planungsrecht erfüllen kaum noch demokratische Teilhabequalitäten, sie dienen vielmehr meist nur der Herstellung der Rechtssicherheit für die Pläne.

Wenn am Tag nach der großen Demo auf dem Stuttgarter Schlossplatz Bundespolitiker gefordert haben, nun müsse man aber schleunigst die Öffentlichkeitsbeteiligungsform im Baugesetzbuch verbessern, muss man konstatieren: falsche Diagnose, falsche Therapie. Die öffentliche Auslegung eines B-Plans ist heute in der Regel ein Fall für Spezialisten und Fachanwälte, die Nachbarn vertreten.

Zwei Grundregeln für „mehr Demokratie“ werden auch nicht ansatzweise erreicht: die niedrige Zugangsschwelle zum Gegenstand der Entscheidung und die wenigstens halbwegs gegebene Repräsentativität der geäußerten Meinung.

Um nicht missverstanden zu werden: Dies ist keinesfalls ein Plädoyer für die Abschaffung der Beteiligungsverfahren im BauGB. Im Gegenteil, bei einigen anderen öffentlichen Planungsverfahren, die derzeit komplett entdemokratisiert sind, wie z.B. eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren, ist es sogar dringend erforderlich, ein Mindestmaß an Beteiligung nach dem Vorbild des BauGB einzuführen.

Es ist nur die schlichte Erkenntnis, dass diese baurechtlichen Normen nicht in der Lage sind, objektive oder vermeintliche Demokratiedefizite auszugleichen.

3. Expertenchesisch

Eng damit verbunden ist das Problem des soziologischen Cliques-Sprachcodes von Planern und Architekten. Wer heute an einer Wettbewerbsjury teilnimmt, findet dort Gemeinderäte und Bürgerschaftsvertreter vor, die mehr oder weniger hilflos einer Phalanx von Fachleuten, die in einer unverständlichen Sprache reden und nach geheimnisvollen Ritualen Runde um Runde selektieren, um am Ende den Entwurf zu küren, von dem sie das von Anfang an schon gewusst haben – was ich nicht beweisen kann.

Danach gehen sie nach Hause und überlassen die Übersetzungs- und Vermittlungsarbeit uns Bürgermeistern. Diese Arbeitsteilung ist unerotisch, denn nicht immer ist das Expertenurteil fanclubfähig. Damit will ich in keiner Weise einer Baukultur nach Mehrheitsmeinung das Wort reden. Aber Kunst, bildende Kunst, Musik und auch Architektur bedürfen gelegentlich der Erklärung, manchmal gar der Überzeugungsarbeit und das ist Aufgabe aller Beteiligten.

4. Die Bürgerversammlung nach Bayerischer Gemeindeordnung

Nicht viel besser ist die Sache mit den nach bayerischer Gemeindeordnung vorgeschriebenen Bürgerversammlungen – wenigstens in einer Großstadt. Die Stadtspitze sitzt in Frontalunterrichtsanordnung 400 bis 500 Mitbürgern gegenüber, es werden Probleme artikuliert (am meisten Beifall bekommt in der Regel der, der die Rathausvertreter am phantasievollsten beschimpft), Antworten gegeben, ein echter Dialog kann nicht stattfinden.

5. Direkte Demokratie

Die Bayerische Gemeindeordnung lässt von jeher Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu. Trotzdem wage ich die These: So richtig warm geworden sind wir (Kommunalpolitiker) mit diesem Instrument bisher noch nicht. Das hat zwei Gründe:

1. Ein klassisches Bürgerbegehren setzt mindestens eine mengenmäßig relevante Empörung voraus, im erfolgssicheren Fall gar eine Polarisierung der Bevölkerung. Um das Quorum des Bürgerbegehrens zu schaffen, muss es eine Entscheidung geben oder gegeben haben, die bürgerschaftliche Mobilisierung hervorruft, die Menschen auf die Straße treibt, um Unterschriften zu sammeln, die Geld und Phantasie mobilisiert, um mit Aktionen auf das Thema hinzuweisen und die auch noch ein Netzwerk von Aktivisten mit einer eigenen Logistik zusammen hält. Das heißt aber mit anderen Worten: Das funktioniert erst so richtig gut, wenn politisch das Kind schon im Brunnen liegt. Ich kenne keinen Bürgermeisterkollegen, der nicht versucht, seine Stadtgesellschaft im Inneren zusammenzuhalten und also solche Polarisierungen vermeiden will. Kommt es zum Bürgerbegehren, hat das politische Sensorium der Handelnden, das Frühwarnsystem von Parteien und Fraktionen versagt. Genau darum ist das Instrument nicht so arg beliebt.

2. Die zweite, derzeit eindeutig noch unterbewertete Variante ist das Ratsbegehren, also die vom Gemeinderat bewusst an die Stadtgesellschaft „zurückdelegierte“ Entscheidung. Spricht man heute in einer Ratsfraktion der Volksparteien über eine solche Option, kommen wie ein Pawlowscher Reflex zwei Reaktionen:

Erstens sei das doch ein Eingeständnis von Schwäche, wenn man im Rat nicht selber entscheiden könne und zweitens, wenn man´s einmal macht, müsse man es ja wieder tun (und wo kämen wir denn da hin...).

Erfahrungen aus der Schweiz, die damit auf kommunaler Ebene sehr lange und gute Erfahrungen hat, zeigen, dass die Sorge jedenfalls dann abgeschwächt werden kann, wenn ein paar Rahmenbedingungen beachtet werden.

Zunächst muss es sich um Themen handeln, die sich in vernünftige Fragestellungen kleiden lassen. Das ist keine banale Frage, denn die Abstimmung über ein Projekt per Bürgerentscheid ist ja dem Grunde nach immer eine digitale, also eine Ja-Nein-Entscheidung. Gerade bei komplexen Projekten haben wir häufig aber umfassende Verflechtungen und Interdependenzen, die sich nicht ganz so einfach sprachlich auf einen Wahlzettel herunter-reduzieren

lassen. Der Volksentscheid zu Stuttgart 21 war da in seiner Fragestellung, die rechtlich wohl nicht anders möglich war, schon grenzwertig.

Dann braucht es eine gewisse gesamtstädtische Betroffenheit. Konstellationen, in denen ein Ratsbegehren nur zwei Stadtquartiere gegeneinanderhetzt, während der Rest der Stadt, weil unbeteiligt, gelangweilt zusieht, haben weder demokratische Qualität noch Funktion in der Befriedung der Stadtgesellschaft in einer heiklen Frage.

Ein schönes Beispiel dazu bietet die Einwohnerbefragung zum Projekt „Godorfer Hafen“ in Köln. Die Fallkonstellation war vereinfacht dargestellt folgende: Entweder der Godorfer Hafen wird weiter ausgebaut oder halt nicht. Würde er ausgebaut werden, hätte der Stadtteil Godorf die allgemeinen Lasten zu tragen gehabt, würde er nicht ausgebaut werden, hätten die Menschen in Niehl, dem anderem Hafenstandort, mit höherer Belastung zu rechnen.

Das Ergebnis in dürren Worten:

Das vorgegebene Quorum von 10 Prozent Beteiligung der Wahlbevölkerung wurde nicht erreicht, mangels gesamtstädtischer Betroffenheit. Außer natürlich in Godorf (Wahlbeteiligung: 48,5 Prozent, Nein-Stimmen 88,5 Prozent) und rund um Niehl (Wahlbeteiligung 15 bis 20 Prozent, Ja-Stimmen – also für den Ausbau in Godorf – zwischen 68 und 74 Prozent).

Es gibt dazu eine hervorragende Analyse der Kollegen des statistischen Amtes in Köln. Mein Kollege Jürgen Roters schreibt dazu, dass „mit dieser Analyse naturgemäß kein Urteil über die Zukunft dieser Beteiligungsform verbunden“ ist. Recht hat er, denn die Beteiligungsform ist gut, die Fallkonstellation war schlecht. Brennend interessant ist darin auch die Milieu-Analyse des Abstimmungsverhältnisses. Es handelt sich um Hafenausbau, mithin um klassische Industriearbeitsplätze. Während in den traditionellen Arbeitermilieus bis hinein in die konservative Mittelschicht die Ja-Stimmen überwogen, waren im bürgerlich-liberalen Milieu die Nein-Stimmen prägend.

Das führt zum dritten Punkt, der meines Erachtens beachtet werden muss: Ein Ratsbegehren sollte möglichst nicht per Abstimmung eines artikulationsfähigen bürgerlichen Milieus über die traditionell eher zurückhaltend sich an Wahlen beteiligenden Schichten führen.

Die unterschiedliche Wahlbeteiligung verschiedener soziodemografischer Schichten gilt natürlich auch bei allgemeinen Wahlen. Aber es gibt einen Unterschied: Bei allgemeinen Wahlen wird ein nicht ins Detail spezifizierter, allgemeiner Gestaltungsauftrag gegeben, der auch „Stellvertreterpolitik“, d.h. das Einsetzen für nicht artikulationsfähige Schichten beinhaltet. Die direkte Demokratie formuliert eine Ja/Nein-Entscheidung im Einzelfall, wo Elemente einer Klassengesellschaft schon sichtbar werden können.

So war's – bei aller Vorsicht bei Ferndiagnosen – beim Schulvolksbegehren in Hamburg, wo sich eine Bildungsschicht mehrheitlich über ein Schulsystem, das womöglich für die, die sich nicht beteiligt haben, besser gewesen wäre, hinweggesetzt hat.

Das ist natürlich das Schicksal aller direkter Demokratie, dass Mehrheiten über Minderheiten entscheiden, und dass Wahl-Mehrheiten nicht Bevölkerungsmehrheiten darstellen und – da gilt die alte Grundregel der Demokratie, dass jeder Abstimmung auch das Risiko des Irrtums innewohnt – dass man über das Ergebnis erschrickt, so wie die Schweizer nach ihrer Moschee-Abstimmung.

Das alles spricht nicht gegen direkte Demokratie, sondern nur dafür, die richtigen Themen auszuwählen, sie richtig vorzubereiten und einen gesellschaftlichen Diskurs darüber zu führen. Es spricht aber sicher gegen einen inflationären Umgang mit dem Instrument.

6. Modethema Bürgerhaushalt

Warum das Thema Bürgerhaushalt hochgepoppt ist und seither die Räte beschäftigt, kann ich nicht genau sagen. Schon das Wort finde ich schwierig, weil es suggeriert, die Haushalte vorher seien gegen (?) oder ohne (?) Bürger zustande gekommen. Das halte ich für falsch, denn selten genießt Kommunalpolitik mehr Aufmerksamkeit als bei Haushaltsberatungen. Kein Wunder, schließlich geht es ja um (zu verteilendes) Geld oder (zu verteidigende) Besitzstände. Dazu kommt, dass der Haushalt ohne Zweifel das schwierigste Feld kommunaler Politik ist, dazu noch eines, wo es kaum digitale Entscheidungen gibt. Es gibt in Deutschland zahlreiche Modelle zu Bürgerhaushalten, die aber eines gemeinsam haben: Sie haben keinerlei empirische Relevanz. Es werden trotz großer medialer Begleitmusik Partizipationsquoten von 2 bis 3 Prozent erzielt, was den – zugegeben polemischen – Schluss nahelegt, es handele sich um ein Hobby für pensionierte Gymnasiallehrer. Andererseits sind solche in der Regel via Internet organisierten „Kommunikationen“ dann aber in der Welt, was die große Gefahr bringt, dass sie sich verselbstständigen und irgendwann für allgemeinverbindlich erklärt werden.

7. Web 2.0 und „Partizipationsstaat“

Und genau Letzteres ist auch das Hauptproblem bei allen interaktiven Anwendungen im Netz. Dort hat sich eine Kommunikationskultur und -geschwindigkeit entwickelt, die herkömmliche Presseämter schwindelig macht und den guten alten Verlautbarungsstil der Politik auf eine harte Probe oder gleich ganz in Frage stellt.

Wir müssen diese neuen sozialen Netzwerke bedienen, das steht fest. Ebenso klar ist, dass sie einen Quantensprung in der politischen Kommunikation bedeuten können, weil wir da breite Bevölkerungsschichten jenseits der traditionellen Zeitungsleserschaft – den Rezipienten unserer Verlautbarungen – erreichen.

Ob wir das mehrheitlich heute schon inhaltlich-stilistisch und von den vorhandenen Ressourcen her können, bezweifle ich stark. Aber es ist eine der Hauptherausforderungen der politischen Kommunikation der Zukunft, die amtliche Mitteilung mit den Regeln des Netzes kompatibel zu kriegen. Wir hatten neulich in Nürnberg die Gelegenheit, dieses Thema in kleinem Kreis mit Wolfgang Blau, dem Chefredakteur von Zeit-Online, zu diskutieren. Am Ende standen keine Antworten, aber eine ungefähre Erkenntnis über das Ausmaß der Fragen – immerhin.

Das Netz ist ja auch ein öffentlicher Raum, ein entörtlichter gewissermaßen. Es hat Zutrittsbeschränkungen – nicht alle sind „schon drin“ – und beschränkte Interaktionsbeziehungen. Das ist meines Erachtens aber kein Problem, denn auch im historischen öffentlichen Raum, also dem Marktplatz, waren ja nie alle gleichzeitig und haben auch nie alle mit allen diskutiert. Die empirische Relevanz des öffentlichen Netzraums ist daher wohl nicht schlechter als die der klassischen Medien. Man wird der dort herrschenden public opinion immer dann gerecht, wenn man sie eben gerade nicht für allgemeinverbindlich erklärt.

Einen großen Unterschied gibt es allerdings: Der klassische öffentliche Raum (vom Marktplatz bis zu den Zeitungen und zum Fernsehen) unterliegt noch der Deutungshoheit der politischen Klasse, wenigstens bestimmt sie – freiwillig oder unfreiwillig – dort noch die Agenda.

Das Netz arbeitet und kommuniziert von uns ungestört und unerhört vor sich hin. Und wir wundern uns und stehen dann staunend und hilflos gegenüber. Das muss sich ändern.

Der Partizipationsstaat ist ohne Netz nicht denkbar. Und wir müssen wohl oder übel im Netz den doppelten Boden des klassischen Verlautbarungswesens mit Meinung und Gegenmeinung verlassen.

Ein Problem ist auch, dass wir soziale Netzwerke nicht ohne eine Nutzung von Privatdiensten wie google oder facebook bedienen können. Damit verleihen wir dieser mit Datenschutz oft großzügig operierenden Unternehmen auch noch die Aura des offiziösen, was auch nicht schön ist.

Im guten Fall entwickelt das Internet so etwas wie dezentrale Schwarmintelligenz und ist damit auch resistent gegen staatliche Manipulation (wie im arabischen Frühling). Im schlechtesten Fall wird ein Netz manipuliert und es manipuliert damit auch die User. Aber das gab es auch ohne Internet.

8. Der Instrumentenkasten der Beteiligung

Natürlich gibt es neben den bislang diskutierten Instrumenten eine ganze Reihe guter, in der Praxis auch schon erfolgreich erprobter Beteiligungsformen. Von Planungszellen über Projektbeiräten bis zur mit Lichttechnik simulierten Gebäudehülle ist alles ausprobiert, vieles davon für gut befunden worden.

Genau diesen Instrumentenkasten will ich hier aber nicht diskutieren, weil das an anderer Stelle ausführlich dokumentiert ist und die Verführung in sich birgt, das Grundproblem der Weiterentwicklung der lokalen Demokratie sei auf das des Instrumentenkastens zu reduzieren. Das wäre falsch.

Es gibt aber ein paar Kriterien, die zu beachten sind und anhand derer man auch den Einsatz der Instrumente prüfen sollte. Die will ich im zweiten Teil diskutieren.

II. Was zu beachten ist

1. Information

Der moderne demokratische Staat funktioniert nicht ohne breite Information über das, was ist, aber auch über das, was geplant ist und womöglich sogar über die Felder, bei denen man erst beginnt, sie als Problem wahrzunehmen.

Neben dem klassischen Instrumentarium bekommt dabei das Internet eine völlig neue Funktion als Informationsmedium.

Das kann aber nicht die direkte Face-to-Face-Kommunikation ersetzen, wie sie bei lokalen Projekten und Konflikten weiterhin menschlich bleibt (da ist sie wieder, die Tugend des Dorfbürgermeisters). Die Zeitdauer der Information und Kommunikation muss ausgeweitet werden. Nicht nur während der formalen Verfahren, sondern bis weit in die Realisierungsphase hinein ist es nötig, dran zu bleiben. Die Informationspflicht endet nicht mit der Rechtskraft des Verfahrens, sondern reicht weit darüber hinaus, bis – um im Bild zu bleiben – die städtischen Mitarbeiter mit der Kettensäge kommen.

2. „Betroffene zu Beteiligten machen...“

Dieser alte Spruch der Sozialarbeit wirft eine Frage auf: Wer ist eigentlich von einem Projekt betroffen? Sind es bei einer neuen Straßenbahnlinie nur diejenigen direkten Anwohner, die sich möglicherweise vom Lärm gestört fühlen oder müssten es nicht eigentlich alle jetzigen und potenziellen Kunden dieser Straßenbahnlinie sein?

Beachtet man das konsequent, dann bekommt man den beißenden Geruch des St. Floriansprinzips aus der Beteiligung raus, man verlangt aber dem Publikum dann auch den Verzicht oder die Hinnahme von Zumutung ab. Dann wird Partizipation politisch sehr real, denn letztlich müssen ja auch Stadträte oft genug Zumutungen für einzelne Teile der Bürgerschaft beschließen, weil es das Große und Ganze erfordert.

Beteiligung und Information gehören eng zusammen, denn erst das Wissen um die Umstände ermöglicht es der Bürgerschaft, sich über ein Thema zu erregen.

3. Echter Minderheitenschutz

Christian Ude hat bei der letzten Hauptversammlung des Deutschen Städtetages dazu folgendes ausgeführt: „Minderheiten sollen sich frei entfalten können und mit all ihren Rechten geschützt werden, aber sie haben noch lange kein Recht, anstelle der Mehrheit zu entscheiden.“ Eine Mehrheitsentscheidung ist weder zweifelhaft noch gar illegitim, nur weil es Proteste dagegen gibt. Demokratische Qualität äußert sich in zweierlei Dimension: Im Umgang mit Mehrheitsbeschlüssen und im Umgang mit denen, die trotzdem weiter dagegen sind. An dieser Schlüsselfrage sind wir gerade beim Stuttgarter Bahnhof angekommen. Ministerpräsident Kretschmann hat sie, wie ich finde, richtig beantwortet und zwar mit demokratischer Würde.

4. Verbindlichkeit

Die Möglichkeit zu verbindlichen Absprachen und Abmachungen ist sehr asymmetrisch verteilt. Die Stadt hat – wenn sie sich auf ein Verfahren oder ein Ergebnis eingelassen hat – die politische und moralische Verpflichtung, dazu zu stehen. Die andere Seite in Form von unorganisierter, spontan oder fest organisierter Öffentlichkeit muss das nicht, sie kann das oft auch nicht.

Bei den heute üblichen Verfahrensdauern und der Umschlagshäufigkeit in unseren Wohnquartieren bringt das erhebliche Problem mit sich. Wir haben in Nürnberg Stadtquartiere, wo sich die Bevölkerung zwischen zwei Wahltagen um 25 bis 30 Prozent verändert. Da kann's dann schon mal vorkommen, dass dem Politiker sein politischer Vertragspartner abhandenkommt und die neuen sich aber schon gar nicht als Gesamtrechtsnachfolger an den einst gefundenen Kompromiss gebunden fühlen.

Wir haben dazu in Nürnberg ein recht schönes Beispiel zu bieten. Für ein großes Verkehrsprojekt – den Frankenschnellweg –, das in der Stadt seit drei Jahrzehnten hoch umstritten war, hatten wir zum Eintritt in die Planung einen Projektbeirat gegründet, in dem alle üblichen Verdächtigen beteiligt waren und der professionell extern moderiert iterativ alle möglichen Planungsvarianten durchdiskutiert hat. Ein schönes Verfahren, das in seiner Komplexität fast die Grenze klassischer Bürgerbeteiligung erreicht hat und am Ende ein Ergebnis erbracht hat, das nicht alle, wohl aber eine große Mehrheit der Beteiligten und des Stadtrates getragen haben.

Nunmehr nach weiteren vier Jahren Planungs- und Planfeststellungszeit sind natürlich bei vielen der beteiligten Organisationen neue Leute an Bord, die nicht an die damaligen Voten gebunden sind und sich oft beklagen, man sei „gar nicht richtig informiert“ worden.

Mit dieser Unzugänglichkeit von offenen Partizipationsprozessen werden wir leben müssen.

5. Verständlichkeit

Hierzu ist vorne alles gesagt. Wer glaubt, im Fachchinesisch des jeweiligen Berufsclicques die Menschen zu beeindrucken, entwickelt das Gegenteil, nämlich das Sichverächtlich-machen über die „Fachleute“. Autorität besitzt nicht der, der mit den meisten Fachausdrücken oder Fremdworten um sich wirft, sondern der, der verständlich komplexe Sachverhalte, manchmal auch Sachzwänge vermittelt.

Insofern ist Politik in der Partizipationsgesellschaft auch eine Art Übersetzerarbeit, wenigstens eine Vermittlerarbeit zwischen Fachlichkeit und Verständlichkeit.

Ex cathedra geht da gar nichts mehr, weil weder formale noch fachliche Autorität heute noch den Politikbetrieb bestimmen, weil um die Gunst der Zustimmung in jedem Fall aufs Neue gerungen werden muss.

Die Menschen sind da durchaus widersprüchlich. Einerseits wird „denen da oben“ grundsätzlich misstraut und die durch Wahl verliehene Macht in ihrer Ausübung argwöhnisch begleitet. Andererseits bricht dann doch gelegentlich die unstillbare Sehnsucht nach (personaler oder

formaler) Autorität durch, wie der zu Gutenberg-Hype gezeigt hat. Und auch die, die heute vor Helmut Schmidt im Staub liegen in der Hoffnung, sie könnten ihm den Aschenbecher reichen, waren ihm zu seiner aktiven, unbestritten auch autoritären Zeit nicht immer treu ergeben.

Klartext nicht als politische Kunst- oder Agitationsform – „Man wird doch wohl noch sagen dürfen“ – ist gefragt, sondern als sachbezogene Politikvermittlung.

6. Regeln vereinbaren

Ein häufiger Grund für Frustrationen oder gar das Scheitern von basisdemokratischen Beteiligungsprozessen ist das Fehlen einer klaren Geschäftsgrundlage. Politikverdrossenheit entsteht dann, wenn Partizipation vorgegaukelt wird, obwohl längst alles entschieden ist oder der in Verwaltung und Politik leider allzu häufige Sachzwangtrichter alles in eine Richtung lenkt. Reichweite der (Mit-) Entscheidungsmöglichkeit, Verfahrensdauer, Verfahrensbeteiligte müssen vorher klar benannt werden. Die Menschen müssen wissen, ob sie mitentscheiden können oder nur angehört werden, um Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Rechtliche und fiskalische Zwänge sind klar zu benennen, denn in der Partizipationsdemokratie ist genau wie in der repräsentativen Demokratie das Leben halt nun mal kein Wunschkonzert.

Gute Politik betreibt hier also „Erwartungsmanagement“. Dass die Bürgerschaft dabei gelegentlich das uns in den Rathäusern sattsam bekannte „Leider geht's nicht anders-Gefühl“ kennenlernt, muss kein Schaden sein, wenn der Prozess auf der Basis klarer Regeln abläuft.

7. Repräsentativität

Alle Beteiligungsformen, bei denen die Beteiligung zu politischen Beschlüssen führt – also alle – sind auf ihre empirische Relevanz hin zu überprüfen.

Die demokratische Qualität eines Stadtrats, der nach bayerischem Wahlrecht zusammengefasst und kumuliert worden ist, ist sehr hoch. Meist ist sie höher als die in Beteiligungsprozessen erreichte. Am Ende erreichen wohl nur der Bürgerentscheid und die nach allen Regeln der Kunst durchgeführte Sozialforschung eine vergleichbare Repräsentativität.

Gewiss, auch unsere Parteiwahrnehmungen – „Unsere Leute wollen das so“ – sind gefiltert, verzerrt, manchmal zufällig. Online-Abfragen, Blogs und Leserbriefseiten in Lokalzeitungen aber natürlich genauso.

Das ist alles solange kein Problem, wie diese Wahrnehmungen nicht für allgemeingültig und verständlich erklärt werden, was aber regelmäßig geschieht.

Eine Online-Abfrage zu einem Thema, die eine Nürnberger Lokalzeitung regelmäßig veranstaltet, findet 300 bis 500 Mitmacher, was angesichts einer halben Million Einwohner wohl nur zufällig das richtige Ergebnis erbringen kann. Sie bekommt alleine dadurch politische Relevanz, dass sie zweimal, nämlich beim Aufruf und bei der Präsentation des Ergebnisses an prominenter Stelle im Blatt steht.

Dagegen muss man sich „wehren“, dergestalt, dass wir nicht verzagt über unsere durch Wahl verliehene Legitimation zur Ausübung von Macht auf Zeit flüstern, sondern uns fröhlich und selbstbewusst zur repräsentativen Demokratie und den damit verbundenen Gestaltungsauftrag bekennen.

Wir sind – kraft Wahl – „empirisch relevant“, natürlich unter Berücksichtigung der Wahlbeteiligung.

III. Fazit

Gerade auf kommunaler Ebene haben wir das Zeug dazu, die Wahrnehmung unseres Staates auf deren Weg vom „Obrigkeitsstaat über den Wohlfahrtsstaat zum Partizipationsstaat“ (Klaus J. Beckmann, difu) deutlich zu verbessern, die demokratische Qualität zu verbessern und so einen Beitrag gegen Politikverdrossenheit zu leisten.

Das Rückgrat dabei ist und bleibt die repräsentative Demokratie und die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern. Die Unmittelbarkeit der Wahrnehmung der zu entscheidenden Fragen, der auch in größeren Städten gegebene direkte Zugang zu den Entscheidungsträgern und die geografisch wie im übertragenen Sinn gegebene Volksnähe von Bürgermeister*innen bieten die beste Voraussetzung dafür. Als Bürgermeister*innen kann man sich nicht verstecken, weder hinter Gesetzen noch hinter Rathausmauern und im Zweifel muss man ja beim Gang oder der Fahrt durch die Stadt die Ergebnisse eigener Fehlentscheidungen täglich selber betrachten.

Gerade von der Warte des fröhlich wahrgenommen Gestaltungsauftrags her lassen sich die Instrumente dann themen- oder projektbezogen einsetzen. Sie bilden den Dreiklang Information – Kommunikation – Partizipation, beginnend mit der ganz schlichten Information als politischer Bringschuld, reichend über niedrigschwellige informelle Ad-hoc-Kommunikation bis hin zu langfristigen, formalisierten und geregelten Themen- oder Projektbeiräten.

Und dann bleibt – bei allen genannten zu beachtenden Kriterien – das Ratsbegehren, das, richtig eingesetzt, eine ergänzende Stärkung der repräsentativen Demokratie sein kann. Man könnte vom „Notwehrcharakter“ des Bürgerbegehrens wegkommen.

Ich verhehle an dieser Stelle nicht, dass auch ich mich dem Thema hier demokratiethoretisch und abstrakt nähere, bin ich als „klassisch politisch sozialisierter“ Mensch doch auch nicht frei von den Zwangsreaktionen (Ist das nicht ein Zeichen von Schwäche? Müssen wir das dann nicht zukünftig immer machen?).

Aber: Demokratie und demokratische Kultur haben sich immer verändert. Formale Autorität, wie sie noch unsere Vorgänger vor zwei oder drei Jahrzehnten genossen haben, ist längst dem gesunden Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den Regierenden gewichen. Auch das präpotente Gehabe von Alleswissern, von Politikern, die Antworten schon wissen, bevor überhaupt die Fragen gestellt worden sind, und ein Politikbetrieb, in dem vor lauter Vordenkerelei das Nachdenken zu kurz kommt – all das kann doch keiner mehr sehen und hören.

Zum neuen Bild von Politikern und Politik, zu einer Stadtpolitik im Dialog passt es deshalb durchaus, wenn wir uns auch als Laboratorium zur Weiterentwicklung der Demokratie verstehen. Dabei ist ein mögliches Scheitern Teil der möglichen Ergebnisse. Oder – wie es Max Weber in seinem Werk „Politik als Beruf“ formuliert hat: „Die Politik bedeutet ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“ Das kennt jeder, die Fortsetzung des Zitats (leider) nicht:

„Es ist ja durchaus richtig und alte geschichtliche Erfahrung bestätigt es, dass man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre. Aber der, der das tun kann, muss ein Führer und nicht nur das, sondern auch – in einem sehr schlichten Wortsinn – ein Held sein. Und auch die, welche beides nicht sind (also wir, Anmerkung des Verfassers), müssen sich wappnen mit jener Festigkeit des Herzens, die auch dem Scheitern aller Hoffnungen gewachsen ist, jetzt schon, sonst werden sie nicht imstande sein, auch nur durchzusetzen, was heute möglich ist. Nur wer sicher ist, dass er daran nicht zerbricht, wenn die Welt, von seinem Standpunkt aus gesehen, zu dumm oder zu gemein ist für das, was er ihr bieten will, dass er all dem gegenüber „dennoch“ zu sagen vermag, nur der hat den ‚Beruf‘ zur Politik.“