

vhw-Verbandstag 2011/  
2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011  
Kajo Wasserhövel

# Lokale Demokratie im politischen Stresstest

## Vortrag auf dem 2. Kongress Städtenetzwerk am 6. Oktober 2011 in Berlin

**Der Impuls, sich politisch in der lebendigen Demokratie zu engagieren, erfolgt sicherlich aus sehr unterschiedlichen Motivationen heraus. Aber der gemeinsame Nenner ist doch, teilzunehmen, Subjekt und nicht Objekt zu sein, Gutes zu bewirken. Dieser Impuls und diese Motivation muss in jedem und jeder stark sein, wenn man sich über einen längeren Zeitraum in diesem politischen und immer öffentlichen Umfeld bewegt. Und das natürlich gerade deswegen, weil man doch relativ schnell lernen muss, dass der „Fortschritt eine Schnecke ist“ wie wir alle bei Günter Grass nachlesen konnten.**

Einige Jahre habe ich in der Politik verbracht, in unterschiedlichen Funktionen in Partei, in der Arbeit für eine Bundestagsfraktion, in einem Landesministerium und auch in der Bundesregierung. Seit meinem 15. Lebensjahr bin ich politisch aktiv; zuerst in der Kommunalpolitik aber dann in anderen Bereichen. Ich erwähne das, damit meine Anmerkungen vor diesem Hintergrund verstanden werden. Es ist kein wissenschaftlicher Vortrag. Ich habe mich also mit dem Thema Politik und Demokratie über 30 Jahre praktisch beschäftigt und dabei viele Erfahrungen sammeln können: viele gute.

### Lokale Demokratie...

Begriffsbestimmungen sollen uns nicht lange aufhalten, aber trotzdem will ich kurz antippen, dass lokale Demokratie und ihre Möglichkeit schon ein interessantes Thema für sich ist. Von der Ursprungsidee der Agora, auf der alle Bürger sich versammeln, um über die gemeinsamen Angelegenheiten zu sprechen, zu verhandeln und zu entscheiden sind wir alle sicherlich weit entfernt:

- Diesen einen gemeinsamen Marktplatz gibt es in der lokalen Demokratie nicht;
- und wenn es ihn geben würde, würden auch nicht alle Bürgerinnen und Bürger zur gleichen Zeit dort erscheinen;
- und wenn sie es trotzdem tun würden, hätten sie sicherlich nicht das gleiche thematische Interesse;
- und wenn sie das gleiche thematische Interesse hätten, dann würde schnell die Frage auftauchen ob diese Agora eigentlich die Kompetenz hat, über die Angelegenheit zu entscheiden.

Man muss sich darüber im Klaren sein, dass die Idee der lokalen Demokratie an sich schon ein Ideal ist, und dass

dieses Ideal selbst unter optimalen Bedingungen nur schwer erreicht werden kann. Die Entgrenzung der Welt, die wir in vielen Lebensbereichen erfahren, trifft die lokale Demokratie mit voller Wucht und setzt sie unter Spannung.

### ... im politischen Stresstest

Die Beispiele wurden heute schon angesprochen und sind uns allen präsent:

- Stuttgart 21,
- Streit um Flugrouten in Berlin,
- A 100 in Berlin,
- das soziale Abrutschen in bestimmten Stadtmilieus,
- der Streit um eine neue Startbahn für den Flughafen München,
- eigentlich jedes größere und manchmal auch kleinere Infrastrukturprojekt.

Man muss nur eine willkürliche Auswahl von überregionalen oder regionalen Zeitungen aufschlagen und man wird schnell eine längere Konfliktliste in den städtischen Milieus aufstellen können.

Wenn man sich dann noch mit der Frage beschäftigt, wie in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren die großen politischen Herausforderungen in unserer Gesellschaft – Energie- wende, Demografie, soziale Inklusion – von den demokratischen Institutionen bewältigt werden sollen, wird man entweder zynisch, unangemessen fröhlich oder nachdenklich. Wir sollten das Letztere sein.

Nachdenklich sollten wir deswegen sein, weil wir miteinander wissen, dass Demokratie kein Naturereignis ist, sondern eine Verabredung, ein Vertrag und dies zwischen freien Menschen. Eine Verabredung, dass dies die Form ist, die am besten Freiheit, Sicherheit, Wohlstand und Beteiligung gewährleisten kann. Es gibt andere und stärker werdende Wirtschaftsräume in der Welt, die ganz andere Wege für effizienter halten. Also geht es letztlich auch darum in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren den Beweis zu erbringen, dass die Demokratie, dass die lokale Demokratie in diesem Sinne leistungsfähig, dass sie besser ist. Die Welt, in der lokale Demokratie gelebt werden muss, hat sich verändert und wird sich weiterhin verändern. Und das „Politik-Machen“ wird sich ebenfalls verändern müssen. Hierzu will ich einige kurze Anmerkungen machen.

vhw-Verbandstag 2011/

2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

**Erstens: Die Komplexität und Interdependenz nimmt weiter zu**

Kommunale Politik ist natürlich eingebunden in die landes- und bundespolitischen aber auch europapolitischen Politiken und muss mit ihnen umgehen. Wir wissen das alle, sagen es oft; aber dies alleine schafft schon seine ganz eigenen Schwierigkeiten. Denn die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den jeweiligen Politiker ist eindeutig: es gibt ein Problem – löse es! Es ist nicht immer üblich, die eigenen Grenzen zu markieren. Viele leben ganz gut damit, dies nicht zu tun und immer wieder überzogene Erwartungen zu erzeugen. Man darf sich dann aber nicht wundern, wenn Enttäuschung, Distanzierung von Politik und Demokratieskepsis zunehmen.

**Zweitens: Leben und Wohnen und Arbeiten entfernen sich immer weiter voneinander**

In den großen Ballungsräumen ist dies schon seit Jahrzehnten der Fall, aber dieser Veränderungsprozess erfasst mittlerweile alle Regionen. Dies verändert natürlich auch die Wahrnehmung und das Engagement in der zivilen Gesellschaft der eigenen Stadt. Die traditionellen Organisationen haben damit zu kämpfen; aber es hat natürlich auch Rückwirkungen auf die lokale Demokratie und die kommunale Politikentwicklung.

**Drittens: Es gibt nicht mehr einen abgeschlossenen und isolierten Medienraum für lokale oder auch regionale Politik**

Die Vielzahl der Medienangebote führt auf der einen Seite zu einem stärkeren – manchmal auch guten – Wettbewerb, auf der anderen Seite aber auch zu einer wachsenden Unübersichtlichkeit. Die Orientierung über das, was wichtig und notwendig ist, geht für eine Stadtgesellschaft schnell verloren.

**Viertens: Die finanziellen Rahmenbedingungen für lokale Politik sind auch nicht besser geworden**

Die Handlungsspielräume sind eng und die Verteilungskonflikte hart. Die Zeiten sind lange vorbei, in denen auf jedes entstehende Problem einfach Geld geworfen werden konnte.

**Fünftens: 1968 ist nun auch schon eine Weile her und die damit verbundene Demokratisierung und Aktivierung hat die Demokratie gestärkt**

Vor einigen Wochen hat der Lehrstuhl von Prof. Dr. Franz Walter eine Untersuchung veröffentlicht, die sich mit der neuen Protestkultur beschäftigt. Es waren interessante Ergebnisse, denn es zeigt: Dies ist nicht der Protest von sozial

deklassierten Gruppen. Dies ist oft der Protest von gut ausgebildeten, gut vernetzten Personen aus der Mittelschicht, die punktuell hochaktiv engagiert sind. Sie streiten nicht für die Weltrevolution, sondern für ein konkretes Anliegen und zuweilen auch für ganz persönliche Interessen. Sie lassen sich nicht einordnen, agieren kompromisslos und manchmal nach dem Sankt-Florian-Prinzip. Dies hat meines Erachtens auch etwas damit zu tun, dass Zusammenhänge in einem komplexen Sinne nicht mehr gesehen oder erfahren werden. Und wenn man sich dann engagiert, dann tut man dies für „ein konkretes Anliegen“, das man scheinbar überblickt. Und man verabsolutiert gleichzeitig die Bedeutung dieses einen Themas.

Den immer stärkeren Wegfall von – der Politik vorgelagerten – Ordnungs- und Kompromissräumen spürt man hier deutlich. Dieses Phänomen hat zugenommen und es wird in einer immer zeitreicheren Gesellschaft, Stichwort Demografie, weiter zunehmen. Es gibt eben eine gedankliche Enge, die zur Kompromisslosigkeit führen kann. Das Ergebnis ist dann Polarisierung und Handlungsunfähigkeit. Man muss daran arbeiten, um neue Kraft zur Moderation und zum Kompromiss in der Demokratie zu schaffen.

**Sechstens: Problemmix**

Und ich will noch einen weiteren Treiber ansprechen: und dies ist der Problemmix, der sich aus der wachsenden sozialen Desintegration, den demografischen Wandel und den steigenden Anforderungen, die beispielsweise im Zusammenhang mit der Energiewende entstehen werden, in den kommenden Jahren zusammenbrauen wird. Nun bin ich mir sicher, dass Sie alle sich seit langem und immer wieder mit all diesen Fragen auseinandersetzen und eigene Lösungspfade entwickeln. Und sicherlich sehen Sie auch die Gefahr, dass eine ganze Reihe dieser Problemstellungen in einem „Niemandland der Verantwortung“ liegen bleiben.

**Mögliche Optionen**

Der Himmel ist für alle gleich und die Schwierigkeiten, die ich hier beschreibe gelten gleichermaßen für die Europapolitik, die Bundespolitik, die Landespolitik und die Kommunalpolitik. Und die interessante Frage ist ja nun nicht, wie man am präzisesten die Welt interpretiert. Die interessante Frage ist immer, wie man sie gestalten kann.

Die Aufgabenstellung, vor der lokale Demokratie steht, möchte ich wie folgt beschreiben: **integriert Politik für die Stadtgesellschaft entwickeln, dabei auf das umfassende kommunale Wissen zurückgreifen und dies in einer Form, die Vertrauen durch Beteiligung und Dialog auf-**

vhw-Verbandstag 2011/

## 2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

**baut.** Dies erfordert natürlich viel Offenheit, Neugier und auch Risikobereitschaft und manchmal auch ein neues Rollenverständnis kommunaler Politik.

Bevor ich aber dazu komme, will ich noch kurz zwei Varianten ansprechen, wie man mit dem eben beschriebenen Szenario umgehen kann.

Beginnen will ich mit der Status-Quo-Fraktion. Die Grundhaltung ist hier folgende: Man hält diese Diskussion eigentlich für übertrieben, eine Mode und ist sich sicher, dass man auch weiterhin „irgendwie klarkommen“ wird. Ambitionierte Ziele werden nicht mehr gesetzt, man lebt konzeptionell von der Hand in den Mund, man tut das, was unbedingt notwendig ist – mehr aber auch nicht. Die Vertreterinnen und Vertreter der Status-Quo-Fraktion sind erfahren und versiert genug, um den Problemhorizont zu sehen. Sie sind aber oft abgekämpft und zynisch und verkaufen dies als Realismus und Erfahrung. Es geht hier nicht um ein moralisches Urteil oder darum zu bestreiten, dass man mit dieser Haltung „durchkommen kann“ oder zu behaupten, dass dies zu einer Abwahl führen muss. Aber für den eigentlichen Job, der getan werden muss, trägt dies nichts bei.

Das andere Handlungsmuster würde ich mit einem „medial orientierten Populismus“ beschreiben. Ein stark ausgeprägter Instinkt für politische Stimmungen, für Trends in der Stadtgesellschaft, paart sich hier mit medialen Fertigkeiten und führt zu einem omnipotent wirkenden politischen Habitus. Auch dies ist nicht selten anzutreffen und zeitweise erfolgreich. Das Problem ist aber, dass man von Zyklus zu Zyklus einen „immer größeren Schluck aus der Pulle“ nehmen muss.

### Der dritte Weg

Wären die beiden beschriebenen Handlungsmuster ausreichend, um die Wirklichkeit der lokalen Demokratie zu beschreiben, sähe es wirklich trübe aus. Glücklicherweise ist dies nicht so und ein Großteil der Akteure auf der kommunalen Ebene treibt die notwendigen Veränderungsprozesse voran. Das Städtenetzwerk des vhw ist hierfür exemplarisch. Es geht darum, mehr zu wissen. Es geht darum, mehr zu wagen. Es geht darum, mehr Dialog zu praktizieren. Der Ansatz, eine integrierte Politikentwicklung für die Stadtgesellschaft zu erreichen, zielt nicht nur darauf, das Wissen über die eigenen Stadtmilieus, ihrer Dynamik und jeweiligen Stärken und Schwächen, zu erweitern; dieser Mehrwert an Wissen potenziert sich durch die intensive Arbeit der teilnehmenden Städte. Mir ist kein in der Qualität vergleichbares Projekt in Deutschland bekannt. Ich möchte vier Anmerkungen zu diesem dritten Weg machen:

**Erstens:** Für die Spitze der kommunalen Politik wird es darauf ankommen, ein modernes und zeitgemäßes Führungsverständnis zu entwickeln. In einem zunehmenden Maße geht es darum – neben dem Management der Verwaltung und dem Repräsentieren der Stadt – Moderator und demokratischer Motivator zu sein. Die Spannungslinien sind deutlich und Zielkonflikte unvermeidlich. Und wenn man risikoreiche Basta-Situationen vermeiden will, muss man intensiv beteiligen, moderieren und orientieren. Die Zeiten, in denen eine kleine Runde die Stadtpolitik gemacht und entschieden hat, sind lange vorbei.

Und auch die sonstigen zivilgesellschaftlichen Partner (Verbände, Kirchen, Vereine) haben nicht mehr die Wirkungsmacht von früher. Man muss mit mehr Menschen sprechen, sie einbinden, Kompromisse ausloten. Das kostet Zeit und manchmal Nerven und ist eine enorme und ganz individuelle Herausforderung. Langfristig persönlich erfolgreich kann man in diesem Umfeld nur sein, wenn man diesen Prozess der Moderation und Motivation als Bereicherung und nicht als durchgehende Belastung wahrnimmt.

**Zweitens:** Der Hebel der Politik ist kürzer geworden. Die Interventions- und Vetopotenziale sind größer und auch hier ist eine Veränderung im Gang. Will man nachhaltige Veränderung zum Guten bewirken, braucht man schon in der Vorbereitung mehr Unterstützung als dies vielleicht noch vor zwanzig Jahren der Fall gewesen ist. Bei wichtigen Entscheidungen, wenn man Realitäten verändern will, oder wenn man Neues durchsetzen möchte, greift man in die Lebenswirklichkeit und in die Gewohnheiten der Bürger ein. Wenn der Sinn und der Zusammenhang nicht gesehen und verstanden wird oder wenn man das Gefühl hat, lediglich Objekt zu sein, provoziert man den Widerstand und die Barrikade. Der Aufwand wird von Mal zu Mal größer, diese zu überwinden.

Und deshalb geht es darum, durch Dialog und Beteiligung starke Netzwerke zu schaffen, die dem Fortschritt – um dieses altertümliche Wort einmal zu verwenden – den Raum öffnen können. Man muss also frühzeitig erkennen, an welchen Stellen sich die Ablehnung aufbauen wird und rechtzeitig das Gespräch suchen.

Man begegnet sich nun einmal öfter im Leben und es macht einfach keinen Sinn, die Warnsignale zu ignorieren und sich dann zwei, drei Jahre später zu wundern, wenn man mit Einsprüchen und Protesten überzogen wird. Das kann man vermeiden, wenn man zum einen das Fernlicht rechtzeitig einschaltet und wenn zum zweiten eine Kultur des Realismus und der Offenheit schon frühzeitig in den Planungsprozessen

## vhw-Verbandstag 2011/

### 2. Kongress Städtenetzwerk 6./7. Oktober 2011

gepflegt wird. Eine Verwaltung, die keine Querdenker duldet und nur stromlinienförmig abnickt, wird in diesem Sinne immer scheitern.

**Drittens:** Kausal war gestern. So knapp will ich es beschreiben. Der einfache Ablauf von Idee → Plan → Beschluss → Durchsetzung funktioniert immer weniger. Und immer stärker wird es darum gehen, das richtige und angemessene Prozess- und Projektverständnis zu leben.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist weitgehend noch eine klassische Linienorganisation. Klare Zuständigkeiten und Nichtzuständigkeiten, klare Verfahren und Abläufe und alles wunderbar sequentiell geordnet. Wunderbar materialisiert in der „Mitzeichnungsleiste“. Die Verwaltung als Dienstleister des politischen Willens, der Bürgerinnen und Bürger muss in die Lage versetzt werden, einen solchen Weg mitzugehen. Dabei werden zwei Aspekte eine große Rolle spielen. Zum einen die Organisationskultur der jeweiligen Verwaltung (bestimmt aus Herkunft, Ausbildung und Führungskultur) und zum anderen, ob für diese neue und zeitreiche Arbeitsweise Ressourcen geschaffen werden. Und dies wird nur möglich sein, wenn auf Aufgaben verzichtet wird. Kommunikation kostet Zeit.

**Viertens:** kommunale Politik und Parteien. Kommunale Politik und Kommunalpolitiker sind eingebunden in politische Konstellationen, Mitglieder von Parteien und Fraktionen und zugehörig zu Koalitionen. Der Zweck von Parteien ist es, Demokratie zu organisieren, Ideen und Lösungen zu entwickeln, Beteiligung möglich zu machen, Führungsnachwuchs für die Ämter in der Demokratie zu finden, Orientierung zu geben. Parteien sind kein Selbstzweck; sie haben eine dienende Aufgabe. Nicht alle haben das immer im Blick.

Wenn man mehr Partizipation will, muss man dafür klare Regeln schaffen und für Transparenz sorgen. Wenn die Politikentwicklung stärker auch im direkten Dialog zwischen kommunaler Politik und den Bürgern in der Stadtgesellschaft stattfinden soll, welche Rolle haben dann die Parteien? Und wie gehen sie in einer Konkurrenzsituation miteinander um? Ich habe darauf keine flotte Antwort, weiß aber aus meiner Erfahrung genug, um darauf hinzuweisen und zu markieren, dass dieser Weg gemeinsam mit den Parteien beschriftet werden muss.

## Lokale Demokratie im politischen Stresstest

Nun wissen wir aus unserer Lebenserfahrung, dass Stress nicht nur positiv ist und empfunden wird. Die Stichworte sind Zeitdruck, Tunnelblick, wachsende Egoismen, Unsicherheit und manchmal auch Angst. All dies sind Bedingungen,

die nicht Garanten für gute Ergebnisse sind. Wenn wir dem ein positives Bild entgegensetzen wollen, dann ist es doch folgendes: Transparenz schaffen, Menschen orientieren, wahrhaftig sein. Gemeinsinn leben und Gemeinwohl in den Blick nehmen. Eine Atmosphäre der Zuversicht und des Vertrauens Schritt um Schritt entwickeln.

Die Beispiele, die ich eingangs erwähnt habe, sind alle entstanden, weil Bürgerinnen und Bürger eine Mehrheitsentscheidung im Rat oder Parlament oder auch eine Verwaltungsentscheidung nicht akzeptieren. Es ist in der Demokratie legitim, ja notwendig, dass man Mehrheitsentscheidungen in Frage stellt, sich gegen Verwaltungsentscheidungen positioniert und versucht, diese zu verändern. Nun könnte man sich natürlich auf den Standpunkt stellen, dass mehr Bürgerdialog, mehr Mitsprache die Ergebnisse nicht besser macht und nur unnötig Zeit kostet und wir schließlich in einer repräsentativen Demokratie leben. Und einmal alle fünf Jahre abstimmen „reicht“ und ansonsten könne man sich auch irgendwie „engagieren“. So offen wird es vielleicht selten gesagt aber gedacht schon.

Ein verunsichertes politisches System, Regierungen, Parlamente und Parteien wäre ein schwacher Akteur in dem notwendigen Veränderungsprozess. Wenn man den Weg, hin zu einer aktiven Bürgergesellschaft, gehen will, wird man daran arbeiten müssen, die direkte Beteiligung und den ehrlichen Dialog zu stärken und die Strukturen der repräsentativen Demokratie gleichzeitig zu stabilisieren. Es sind keine kommunizierenden Röhren, sondern sie ergänzen sich und bedingen einander.

Demokratie basiert im Grundsatz auf Vertrauen. Man bekommt Macht auf Zeit. Bürger vertrauen ihre individuelle Macht gebündelt der Politik an, diese führt die Verwaltung. Wenn wir alle sehen, dass die Grundlagen der demokratischen Verabredung erneuert werden müssen, dann gibt es aus meiner Sicht keine plausible Alternative zu dem Motto des Städtenetzwerk des vhw:

- mehr wissen
- mehr wagen
- mehr Dialog!

Kajo Wasserhövel  
Staatssekretär a.D., Elephantlogic – Agentur für Strategieberatung GmbH, Berlin