

Ulrich Sarcinelli

Strategische Stadtpolitik und demokratische Legitimation

(Vortrag auf der GFP-Tagung „Innovative Ansätze in der Stadtpolitik“ am 19./20.5. in Köln)

Vermutlich ist alles gesagt, liebe Kolleginnen und Kollegen! Als Letzter auf einer zweitägigen Veranstaltung zu sprechen, dann auch erst im letzten Drittel anwesend zu sein, das erfordert schon einiges an Chuzpe. Frei übertragen bedeutet Chuzpe eine Mischung aus zielgerichteter, intelligenter Unverschämtheit, charmanter Penetranz und unwiderstehlicher Dreistigkeit. So ungefähr muss man sich vorkommen, wenn man zu einem so weiten Thema zu referieren hat, wie es mir für das Tagungsende gestellt ist. Sie haben über EU-Kohäsions- und Förderpolitik gesprochen, auch über neue Chancen von „regional governance“, über Metropolregionen und Demographie, über interkommunale und interregionale Kooperationschancen, über Daseinsvorsorge und soziale Fragen im städtischen Kontext und in den letzten beiden Beiträgen über konkrete Modellvorstellungen und Erfahrungen zur strategischen Stadtpolitik. Und nun soll ich etwas zum Thema „Strategische Stadtpolitik und demokratische Legitimation“ sagen. Vermutlich hat Kollege Sesselmeier mit der mir gestellten Aufgabe die Absicht verfolgt, den Themenkomplex noch mit etwas demokratiethoretischem Weihrauch zu verhüllen...

Ich will versuchen, der Thematik in vier kurzen Abschnitten gerecht zu werden: Erstens soll es um die Frage gehen, was strategisches Handeln, was strategische Politik, was strategische Stadtpolitik aus einer übergreifenden Sicht – einer politik- und kommunikationswissenschaftlichen bzw. auch demokratiethoretischen Sicht – bedeutet. Ich werde zweitens auf das empirische Faktum zunehmender Legitimitätszweifel eingehen und nach den Gründen und Auswegen aus der – tatsächlichen oder vermeintlichen Legitimitätskrise – fragen. Und drittens möchte ich unter Ein-

beziehung von Projekterfahrungen zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der rheinland-pfälzischen Kommunal- und Verwaltungsreform etwas zu Chancen und Problemen verstärkter Einbeziehung von Bürgern in kommunale Belange sagen und dabei auf die Frage eingehen, ob und unter welchen Bedingungen dabei strategischer Stadtpolitik eine bessere Legitimation verschafft werden kann. Im Mittelpunkt stehen dabei konkrete Erfahrungen mit konsultativen Verfahren der Bürgerbeteiligung und nicht verfassungsrechtliche und –politische Fragen im Zusammenhang mit plebiszitären Rechten. Mit einem kurzen Fazit will ich dann schließen.

(1) Strategie im politischen Kontext

Was verstehen wir unter Strategie im Kontext von Politik? Strategisch, das gehört ja zu den inzwischen inflationär und überall gebrauchten Adjektiven, wenn irgendwie zielgerichtetes Verhalten gemeint ist. Als unstrittig gilt: Es geht um mehr als um „bloßes Hantieren an den Schrauben des Systems“ (Münkler 2010). Es geht um eine Politik über den Tag hinaus, nicht um die „Legitimation des Augenblicks“ (Sarcinelli 2011a: 349). Gemeint ist mit Strategie ein „zeitlich, sachlich und sozial übergreifend ausgerichtet(es) und an strategischen Kalkulationen orientiert(es)“ Tun (Raschke/Tils 2010: 11f.). Was bedeutet das, zeitlich, sachlich und sozial übergreifend? Zeitlich, d.h. langfristig angelegt, also Entscheiden in Generationenverantwortung; sachlich übergreifend ist strategische Politik in dem Sinne, dass die Komplexität und Interdependenz von Problemstellungen in den Politikfeldern Berücksichtigung finden; und sozialübergreifend meint eine auf Interessenausgleich bedachte, gemeinwohldienliche Politik. Das ist mehr als Politikroutine oder situative Politik (Raschke/Tils 2007: 127). Im Grunde bedeutet strategische Politik das Gegenteil dessen, was so gerne an der Politik beklagt wird: dass sie

kurzatmig und zunehmend Stückwerkstechnik sei, dass sie keine Perspektive und Langfristorientierung habe und sich in stimmungsdemokratischer Situationsbewältigung erschöpfe; dass ihr überzeugende Wertmaßstäbe abgingen, insgesamt also die strategische Orientierung fehle.

Nun kennen Sie alle die Argumentation insbesondere auf Politikerseite, mit strategisch angelegten politischen Konzepten ließe sich keine Zustimmung organisieren. Angesichts kurzer Wahlzyklen (Bundestags- und Landtagswahlen, Kommunal- und Europawahlen) drohe regelmäßig politische Abstrafung. Wie heißt es doch so schön nach politischen Niederlagen: Man habe sich nicht vermitteln können. Das wirft die Frage nach den Bedingungen der Politikvermittlung, die Frage nach der Bedeutung von Kommunikation im Zusammenhang mit Politik, vor allem mit strategischer Politik auf.

Bei Strategie geht es nicht nur um Sachfragen. „Strategiefragen sind Machtfragen“ (Machnig 2008: 39) und mit Machtfragen verbinden sich in der Demokratie immer auch Kommunikationsfragen! Mehr denn je ist Politik auf Kommunikation angewiesen, erfolgt „Legitimation durch Kommunikation“ (Sarcinelli 2011: 89); hängt die soziale Anerkennungswürdigkeit des Gemeinwesens in hohem Maße von kommunikativen Begründungsleistungen ab. Damit aber kommen die Medien ins Spiel. Für die kommunale Ebene stellen sich dabei ganz spezifische Fragen: die Veränderungen der Regionalpresse (konkret: die Ausdünnung von Redaktionen, Outsourcing und damit verbundene Deprofessionalisierung des Journalismus); die Rolle von Monopolzeitungen oder auch die spezifische, örtliche Konkurrenz in der Publizistik einschließlich elektronischer Medien; die Entwicklung der Reichweite, konkret der zurückgehende Verbreitungsgrad lokaler Medien; schließlich die veränderten Wahrnehmungs-

gewohnheiten und die Entwicklung des politischen – hier insbesondere des lokalpolitischen – Interesses bei den Bürgern u.v.a.m. Die Verhältnisse sind hier lokal und regional sehr unterschiedlich. Generell lässt sich gleichwohl so viel sagen, was die Vermittlung und Wahrnehmung von politischen Informationen im Allgemeinen und von strategischem Handeln auf der lokalen Ebene anbelangt:

1. Auch auf der kommunalen Ebene sind die Medien die maßgebliche Politikdarstellungs- und Politikwahrnehmungsplattform. Das gilt selbst für kleine Städte. Was in den Medien nicht berichtet wird, findet – zumindest in der Wahrnehmung weiter Teile der Bevölkerung – nicht statt.
2. Aufmerksamkeit ist eine knappe Ressource, die nicht auf Dauer gestellt ist. Aufmerksamkeit muss immer wieder geweckt werden. Zentrales Kriterium ist das, was man in der Kommunikationswissenschaft als Nachrichtenwert bezeichnet. Routine, politischer Alltag, Komplexität und Interdependenz, langwierige Verfahren – das alles hat keinen Nachrichtenwert. Will heißen: Die Logik der Medien ist nicht die Logik der Politik. Im Verlauf des Politikzyklus interessieren sich die Medien für das Aufkommen eines Themas, für mögliche starke Konflikte und vielleicht für das Ergebnis, nicht aber für das Verfahren. Nicht selten ein „unheilvoller Umkehrprozess der Wichtigkeiten“, wie es der ehemalige Bundespräsident von Weizsäcker (1992: 157) einmal ausdrückte.
3. Wir leben in einem Kommunikationszeitalter. Nie zuvor wurde so viel kommuniziert wie heute. Nie zuvor gab es so viele Öffentlichkeitsberater, Kommunikationsexperten und Politikvermittler, sicherlich mehr auf Bundesebene als in den Städten. Entstanden ist jedenfalls die Branche einer hochspezialisierten Sozialtechnologie, die sich weniger um die strategische Ausrichtung von Politik küm-

mert und für prozessbegleitende Kommunikation sorgt, als vielmehr um Vermarktung und Legitimationsbeschaffung kümmert. Man kann es so auf den Punkt bringen: Kommunikation zur Strategievermittlung – ex post, wenn die Entscheidungen gefallen sind – und weniger Kommunikation im Rahmen von Strategieentwicklung ex ante und Prozess begleitend. Die Folge sind wachsende Legitimitätszweifel.

Das liefert mir das Stichwort für den zweiten Abschnitt:

(2) Legitimitätszweifel und demokratische Entscheidung

Hier interessiert die Frage nach den Gründen für wachsende Legitimitätszweifel. Ich spreche ungern von Legitimitätskrise, weil wir in Deutschland mehr als anderswo dazu neigen, alles Mögliche zur Fundamentalkrise zu dramatisieren. Aber wachsende Legitimitätszweifel, die lassen sich allemal feststellen, auch und gerade im städtischen Kontext. Man denke nur an die beiden Großkonflikte, die gescheiterte Hamburger Schulreform und Stuttgart'21. In beiden Fällen geht es um strategisch bedeutsame Vorhaben, demokratisch entschieden und nach langen – im Falle von Stuttgart gar zweieinhalb Jahrzehnte dauernden – Diskussionen am Ende nicht akzeptiert. Die parlamentarische Mehrheitsentscheidung wird nicht mehr automatisch hingenommen. Wir machen zunehmend die Erfahrung, dass die demokratische Grundregel einer „Legitimation durch Verfahren“, über die „global gewährte Unterstützung“ bei Wahlen „gegen Befriedigung im großen und ganzen“ (Luhmann 1983: 166) getauscht wird, nicht mehr ausreicht, zumindest in Konflikten mit strategischer Bedeutung. Und das Verkehrs- und Infrastrukturprojekt in Stuttgart wie auch der Versuch der Einführung einer Gemeinschaftsschule in

Hamburg sind solche Projekte von strategischer Bedeutung. Man sollte die massiven Bürgerproteste in den beiden, wie auch vielen anderen Fällen nicht zur Legitimationskrise des Systems stilisieren. Exempel für eine veritable Kommunikationskrise der Politik und für wachsende Legitimitätszweifel sind sie allemal.

Über lokale Besonderheiten hinaus sind die strukturellen Gründe für die wachsende Legitimitätsempfindlichkeit unserer Demokratie viel diskutiert. Sie hängt mit der Modernisierung der Gesellschaft und damit verbundenen Veränderungen in der politischen Kultur zusammen: Mitgliederschwund, Rückgang konventioneller Beteiligungsformen, schleichende Organisationsauszehrung und nachlassende Bindekraft aller sinnvermittelnden Institutionen. Das gilt für die Akteure des intermediären Systems vor allem, die für die Sphäre des Öffentlichen von zentraler Bedeutung sind: Parteien in erster Linie, aber auch Gewerkschaften, Kirchen u.a. Institutionen. Wir beobachten einen grundlegenden Wandel in der politischen Kultur mit einem Verhaltensmuster, das man so umschreiben könnte: gesteigertes mitreden wollen, ohne unbedingt dazugehören zu müssen. Die viel diskutierte „partizipatorische Revolution“ (Kaase 1982) sollte nicht mit Dauerengagement, gar in institutionalisiertem Rahmen, verwechselt werden. Wenn die Beobachtung zum veränderten politischen Verhalten – mitreden wollen ohne sich fest binden zu lassen – richtig ist, dann bedarf es neuer „institutionelle(r) Arrangements“ (Kaase 1992: 187) zur Beteiligung der Bürger an der Willensbildung.

Jedenfalls steigen die Hoffnungen in die Segnungen der direkten Demokratie in dem Maße, wie das Vertrauen in Verfahren der repräsentativen Demokratie abnimmt. Dabei zeigt schon der Blick auf die Wahlbeteiligung eine Partizipations-Repräsentations-Lücke. Denn in Deutschland

ist nicht nur die Wahlbeteiligung zurückgegangen. Auch hat die soziale Selektivität der verbliebenen Wahlbeteiligung zu Ungunsten der unteren Einkommens- und Bildungsschichten zugenommen (vgl. Merkel/Petring 2011). Wolfgang Merkel hat kürzlich in einem zusammenfassenden Beitrag für die WZB-Mitteilungen auf vier Paradoxa hingewiesen, die basisdemokratische Erwartungen der Befürworter direktdemokratischer Verfahren entzaubern (vgl. Merkel 2011): Soziale Selektion, Selbstexklusion der Unkundigen, ungleich verteilte Kampagnenfähigkeit und Ergebnis-konservatismus.

Wie immer man zur Frage einer Erweiterung repräsentativ-demokratischer durch direktdemokratische Verfahren stehen mag, unbestreitbar ist, dass uns die wachsenden Legitimitätszweifel auf eine Krise der Kommunikation aufmerksam machen. Gefragt sind neue Antworten, gefragt ist politischer Mut, sich auch auf demokratische Experimente einzulassen. Denn es sind vor allem Projekte von strategischer Bedeutung, an denen sich Bürgerproteste entzündet. Ich plädiere für die „Umsteuerung von Kommunikation als medienzentriertes, exklusives Elitenspiel hin zur verstärkten, aktiven Organisation inklusiver Bürger-Politik-Kommunikation“, zu einem Wandel „von der ex-post-Kommunikation zur demokratischen Präventivkommunikation“ (Sarcinelli 2011b). Dieses Plädoyer gilt unabhängig von der Frage nach den Chancen direkter Demokratie und umschiffet damit auch die verfassungsrechtliche Debatte darüber. Mir geht es um Kommunikation, genauer um eine andere Kommunikationskultur, die neue Spielräume für Bürgerbeteiligung im Rahmen konsultativer Verfahren schafft. Es geht um die Ermöglichung, um die aktive Förderung von Politikberatung durch Bürger im Rahmen spezifischer Beteiligungsprozesse jenseits der rechtlich verankerten Informations- und Anhörungsrechte. Es geht um eine proaktive Beteiligung von Anfang an!

Und man muss sich fragen: Welche Alternative gäbe es, um auf Dauer strategischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene eine bessere Legitimität zu verschaffen? – Über einige Projekterfahrungen möchte ich in diesem Zusammenhang berichten.

(3) Konsultative Verfahren der Bürgerbeteiligung – Erfahrungen mit der KVR in Rheinland-Pfalz

In der Planung und Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform hat das Land Rheinland-Pfalz politisch Neuland betreten. Bereits zum Start in die Legislaturperiode hatte der Ministerpräsidenten die Absicht erklärt, die „Bürgerinnen und Bürger auf dem Reformweg mitzunehmen, sie zu informieren, mit ihnen zu diskutieren und ihre Meinungen, Ideen und Vorschläge angemessen in den Beratungen zu berücksichtigen“ (Beck 2007). Nun mag man an der strategischen Bedeutung einer KVR Zweifel hegen, möglicherweise auch an der Bereitschaft der Bürger, sich in dieser Sache tatsächlich zu engagieren. Allerdings zeigt das Scheitern von Reforminitiativen z.B. im Mecklenburg-Vorpommern oder in Schleswig-Holstein, dass die Materie doch politische Brisanz enthält. Die Sache selbst soll hier nicht näher diskutiert werden. Gegenstand der Reform ist die Modernisierung von Verwaltung, sind Aufgabenkritik und zukunftsfähige Verwaltungsgebietsstrukturen, der Neuzuschnitt von Gemeindegrößen und Anderes; und dies alles unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsfähigkeit angesichts demographischer Veränderungen, der Finanzierbarkeit sowie optimaler Aufgabenerfüllung auch vor dem Hintergrund neuer elektronischer Kommunikationschancen, e-Government als Stichwort.

Das Beteiligungsverfahren war und ist mehrstufig und einigermaßen aufwendig. Neun Regionalkonferenzen mit kommunalen Mandatsträgern

und Fachpublikum bildeten den Auftakt. Zu fünf Bürgerkongressen mit jeweils zwischen 150 und 250 Personen konnte sich jedermann anmelden. Über einen ganzen Tag wurden in moderierten Achtergruppen Positionen erarbeitet, dokumentiert und im Internet transparent für jedermann zugänglich gemacht. Schließlich gab es sechs sog. Planungszellen, in denen über 4 Tage unter Anleitung jeweils 25 Personen Themen vertiefen und Lösungsvorschläge erarbeiten konnten. Dokumentiert wurden die Ergebnisse in einem, dem Regierungschef überreichten und online—gestellten, „Bürgergutachten“. Dem folgten schließlich noch eine Repräsentativ- und eine Onlinebefragung, insgesamt also ein breit angelegter – und kostspieliger – Beteiligungsprozess, der durch lokale Bürgerbeteiligungsangebote, wenn es um die Lösung von Problemen vor Ort geht, fortgesetzt werden soll (vgl. Sarcinelli/König/König 2010).

Was kann aus diesem Demokratieexperiment für ähnliche Reformvorhaben abgeleitet werden? Welche Legitimitätsgewinne für strategische Stadtpolitik versprechen solche konsultativen Formen der Bürgerbeteiligung? Vor allem folgende Aspekte verdienen Beachtung:

- Konsultative Bürgerbeteiligung ist kein politisch-administrativer Selbstläufer. Jenseits juristischer Logik liegend und schon deshalb inneradministrativ als eher lästig empfunden, bedarf sie des kontinuierlichen Anstoßes durch die politische Spitze.
- Die Initiative zur Bürgerbeteiligung muss verankert sein in einer programmatischen Leitidee, die von der politischen Führung und den tragenden Kräften im Stadtparlament glaubwürdig repräsentiert wird.
- Bürgerbeteiligung braucht echte Handlungsspielräume. Sie ist keine politische ‚Spielwiese‘ zur Ruhigstellung der Bürger, sondern eine Chance, Bürger in eine aktive Beratungsrolle zu bringen.

- Im Rahmen gut organisierter Beteiligungsprozesse und –verfahren zeigen sich Bürger durchaus kompetent in der Vertretung eigener und in der Auseinandersetzung mit anderen Interessen. Eine Garantie für gelingenden Interessenausgleich im Rahmen partizipativer Diskurse gibt es jedoch nicht.
- Bürgerbeteiligung bedarf der professionellen Organisation und Dokumentation von Diskursen und Beratungsgegenständen sowie der Transparenz von Verfahren und Ergebnissen.
- Beteiligungsinteresse ist sozial selektiv und es ist nur bei einer kleinen Minderheit ein Dauerzustand. Interesse muss geweckt und das Betroffensein zielgruppengerecht vermittelt werden. Mit dem Grad der Betroffenheit steigt dann allerdings das Beteiligungsinteresse.
- Glaubwürdigkeit gewinnt Bürgerbeteiligung in dem Maße, wie eine kontinuierliche und für die Bürger nachvollziehbare Rückkoppelung mit den gewählten Repräsentanten und mit der politischen Administration stattfindet.

(4) Fazit

Strategische Stadtpolitik und demokratische Legitimation – ohne den Mut zu neuen Formen der Beteiligung von Bürgern wird beides nicht gelingen, die Umsetzung strategischer Entscheidungen nicht und die Akzeptanz der Bürger nicht. Bürgerbeteiligung ist dabei gewiss nicht das Allheilmittel und eine Harmonieveranstaltung ist sie schon gar nicht. Zur Konfliktkanalisation kann sie aber allemal beitragen. Notwendig ist auch auf der kommunalen Ebene die stärkere Verknüpfung zwischen repräsentativ-demokratischer und bürger-demokratischer Politik. Gerade dadurch – und nicht etwa durch den Exklusivitätsanspruch mit dem Argument, es sei alles zu kompliziert für die Bürger – dürfte der zunehmenden Komplexität von Gesellschaft und Politik eher Rechnung getragen

werden. Die Zeiten, in denen sich strategische Entscheidungen im Rahmen eines hoheitlichen Politikverständnisses und mit Verweis allein auf parlamentarische Mehrheitsentscheidungen rechtfertigen ließen, sind vorbei. Notwendig ist vielmehr eine „horizontal und vertikal differenzierte(n) Regelungsstruktur“ (Mayntz 2009: 11), „komplexes Arrangement verbundener Arenen“ (Benz 1998: 201f.) mit Schritten hin zu einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur. In ihr muss sich die Stadt als modernes, kommunizierendes und verhandelndes Gemeinwesen nicht zuletzt dadurch bewähren, dass die Bürger ernst genommen und ihnen neue Diskursräume und Beteiligungsplattformen geboten werden. Die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur ist anstrengend. Sie verursacht erhöhte Transaktionskosten. Anders aber wird ein höheres Maß an Legitimität für strategische Stadtpolitik nicht zu haben sein.

Literaturverweise:

Beck, Kurt (2007): Pressemeldung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, Michael Th. (Hg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* Opladen, S. 201-222.

Kaase, Max (1982): Partizipatorische Revolution - Ende der Parteien. In: Raschke, Joachim (Hg.): *Parteien und Bürger. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung.* Bonn, S. 173-189.

Luhmann, Niklas, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M. 1983.

Machnig, Mathias (2008): Das Strategieparadox, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, H. 1, S. 11-24.

Merkel, Wolfgang 2011: Entmachten Volksentscheide das Volk?. Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon. In: WZB-Mitteilungen, Heft 131, März 2011, S. 10-13.

Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2011): Partizipation und Inklusion. In: Demokratierport 2011 (Friedrich-Ebert-Stiftung). <http://www.demokratie-deutschland-2011.de/partizipation-und-inklusion.php>

Münkler, Herfried (2010): Mythischer Zauber. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.8.2010.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2007): *Politische Strategie. Eine Grundlegung.* Wiesbaden.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2010): Ausgangspunkt der Analyse politischer Strategie. In: dies. (Hg.): *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfeldes.* Wiesbaden, S. 11-18.

Sarcinelli, Ulrich (2011a): *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System.* Wiesbaden (3. Aufl.)

Sarcinelli, Ulrich (2011b): Ein Testfall für die Demokratie. Essay. In: *Das Parlament*, 3. Januar 2011, S. 9.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2010): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase. Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften, hrsg. von der Staatskanzlei und vom Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Mainz.

Weizsäcker, Richard von (1992): *Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger.* Frankfurt.