

Urban Future Global Conference, Graz, 18./19. November 2014.

Panel „Gross- und Kleinprojekte in Ballungsräumen- Demokratische Entscheidungsfindung in multipolaren Interessenkonstellationen“

Wolf Linder¹

Demokratiethoretische Aspekte der Entscheidungsfindung im urbanen Raum

Vorbemerkung

Angesichts der vielfältigen Verwendung des Begriffs von Demokratie sind einige theoretische Klärungen angezeigt. Zunächst verbinden wir mit dem Begriff moderner Demokratie einige beschreibende Merkmale. Als demokratisch gilt ein Staat dann, wenn er eine Verfassung mit Grundrechten und Gewaltenteilung ausweist, und wenn seine Institutionen eine direkte oder indirekte Mitwirkung des Volks an den politischen Entscheidungen ermöglichen. Dies setzt als Minimum regelmässige Wahlen des Parlaments voraus, welche reale Chancen des Machtwechsels zwischen politischer Mehrheit und Minderheit eröffnen. Sucht man Gründe, warum Demokratie in weiten Teilen der Welt als einzige legitime Form staatlicher Gewaltausübung gilt, so treten normative Elemente des Demokratiebegriffs in den Vordergrund. Aus der Geschichte kennen wir den Streitruf „no taxation without representation“, mit dem die nordamerikanischen Siedler ihre Unabhängigkeit gegenüber der englischen Krone erkämpften. Der Satz erinnert uns an die Entwicklung moderner Staatlichkeit, in der die Bürger zwar ihre Pflicht anerkennen, dem Staat Steuern abzugeben, als Gegenstück aber das Recht beanspruchen, Einfluss zu nehmen auf die Behörden und deren Staatsausgaben. Das führt uns in die Nähe ökonomischer Theorien: Da es für öffentliche Güter keinen Markt gibt, soll Demokratie dafür sorgen, dass politische Entscheide den individuellen Präferenzen der Mehrheit entsprechen. Damit begnügt sich die politisch-philosophische Diskurstheorie freilich nicht: Das Raisonement des Für und Wider, wie es im Parlament in öffentlicher Rede und Gegenrede stattfindet, ist das grundlegende Element, damit Entscheide vertretbar sind. Staatsrechtler knüpfen daran an, wenn sie dem geltenden Recht in der Demokratie eine „vorläufige Vernünftigkeit“ zuerkennen. Demokratie anerkennt mit den Grundrechten jeder einzelnen Person das gleiche Recht auf Teilnahme und auf die Entfaltung ihrer Fähigkeiten in der Gesellschaft; Demokratie ist daher ohne ein Mindestmass an Sozialstaatlichkeit oder die regulative Idee des Abbaus gesellschaftlicher Ungleichheit nicht denkbar. Und schliesslich ist Demokratie nichts Definitives, Abgeschlossenes, sondern sollte als ein Prozess begriffen werden. Das beinhaltet sowohl Chancen der Weiterentwicklung wie auch Risiken des Rückschlags. Was Demokratie

¹ Wolf Linder, Prof. em. für Politikwissenschaft an der Universität Bern.
wolf.linder@ipw.unibe.ch, www.wolf-linder.ch

aber real vermag, das erschliesst sich erst im historischen und politisch-ökonomischen Kontext. Dabei treten auch die offensichtlichen Spannungsfelder zwischen normativem Anspruch von Demokratie und seiner praktischen Einlösung zutage. So profitiert die Demokratie einerseits von der Produktivität und Innovationskraft des Kapitalismus; andererseits produziert der Kapitalismus laufend neue Ungleichheiten mit, und niemand weiss, ob seine kulturellen Zerstörungen und der globale ökologische Raubbau durch demokratische Entscheidungsprozesse aufgehalten werden können. Solche Widersprüche und Spannungsfelder zeigen sich nicht zuletzt im grosstädtischen Raum. Ich greife im Folgenden fünf Topoi heraus - ausgewählte Themen und Fragen, die ich als besonders relevant erachte:

Erstens: Wie kann Demokratie im urbanisierten Raum organisiert werden, in einem Raum also, in dem es wegen der Verflechtung zwischen Stadt und Umland keinen einheitlichen Akteur mehr gibt? Was, wenn dabei, zweitens, „taxation and representation“ auseinanderfallen, und zwar aus ganz anderen Gründen als seinerzeit im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg? Drittens: Wie wirksam sind urbane Politik und ihre Entscheidungsprozesse im Zeitalter der Globalisierung? Viertens: Wie bewältigt lokale Politik die Vielfalt und Intensität der Konflikte? Fünftens: Wo bleibt der Einfluss von Demokratie im urbanen Raum? Das Ergebnis meiner fünf Fragen wird beunruhigend sein für die Gestaltungsmöglichkeiten demokratischer Entscheidungsprozesse im urbanen Raum. Daher meine letzte Frage: Eröffnen erweiterte Partizipationsformen Möglichkeiten besonderer Art, um lokale Demokratie zu stärken?

Erstes Problem: Demokratische Repräsentation

Im Laufe des letzten Jahrhunderts haben sich die Stadtlandschaften grundlegend verändert. Die historische Stadt als einheitliches Lebenszentrum, die Arbeiten, Wohnen, Konsumieren und Erholen auf engem Raum miteinander verband, gibt es nicht mehr. Vielmehr sind grossräumige Agglomerationen entstanden. Sie bilden Verflechtungsräume zwischen einer Kernstadt mit ihren Umlandgemeinden. Moderne Verkehrs- und Kommunikationsmittel haben eine Differenzierung der Raumnutzung ermöglicht: In der Kernstadt konzentrieren sich Dienstleistungen, während die flächenintensive Industrieproduktion in die Peripherie ausweicht. Auch Teile des Gewerbes und das Wohnen, welche geringere Bodenrenditen ermöglichen, werden aus den Stadtzentren bis weit in die Agglomeration hinaus verdrängt. Dabei wird der urbane Mensch zum Pendler. Er braucht einen erheblichen Aufwand, um Arbeiten, Wohnen, Einkaufen und Erholen miteinander zu verbinden.

Die politische Einheit der Stadt ist damit obsolet geworden. Für die Agglomeration, in der eine überörtliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen zu erbringen sind, gibt es keinen einheitlichen politischen Entscheidungsträger. Vielmehr ist neben der Kernstadt eine Vielzahl von Umlandgemeinden in die Entscheidungsfindung einzubinden. Die Politikverflechtung reicht so weit, dass für viele Aufgaben auch die höhere föderale Entscheidungsebene oder der Zentralstaat einzuschalten sind. Trotz der starken Politikverflechtung ist es alles andere als einfach, für die Aufgaben der Agglomeration eine gemeinsame politische Institution zu erfinden. Denn die Perimeter einzelner Aufgaben – etwa des Verkehrs, der Gesundheits- oder Energieversorgung – sind höchst unterschiedlich: Es fehlt die räumliche Deckungsgleichheit und damit die überzeugende geografische Struktur für eine einzige politische Institution.

So sind denn eigentliche politisch-demokratische Metropolitan-Organisationen selten. Die institutionellen Lösungen beschränken sich zumeist auf Zusammenschlüsse für einzelne Aufgaben (z.B. Verkehrsverbände), sowie Regional- und Mehrzweckverbände für die Entwicklungsplanung des urbanen Raums. An einigen Orten funktioniert das vorzüglich, an anderen Orten etwas weniger. Allesamt haben diese Verbände aber ein Demokratieproblem: Es gibt keinen „demos“, kein gemeinsames Volk von Kernstadt und Umlandgemeinden, das eine Agglomerationsvertretung wählt. Vielmehr sind es Behördendelegationen, also Exekutiv- oder Parlamentsvertreter der verschiedenen Gemeinden, welche die Definition, die Entscheidungsvorbereitung oder die Umsetzung der Agglomerationsaufgaben treffen. Zwar wird eingewandt, die Bürokratie- oder Exekutivlastigkeit von Agglomerationsverbänden sei unbedeutend, da die meisten formellen Sach- und Finanzentscheide bei den einzelnen Agglomerationsgemeinden verbleiben. Deren faktische Bindung an die Vorgaben der Verbände sollte allerdings nicht unterschätzt werden. Und es verbleibt die Tatsache, dass es kein demokratisches, öffentliches Forum, keine politische Repräsentation für die Fragen der Gesamtentwicklung der Agglomerationen gibt.

Zweites Problem: Fiskalische Inzidenz

Das Postulat fiskalischer Inzidenz verlangt, dass der Zahler- und Nutzerkreis für eine öffentliche Aufgabe deckungsgleich sei. Die Bedeutung dieses Postulats geht weit über das Wirtschaftliche hinaus. Auch demokratietheoretisch ist grundlegend, dass der Gegenwert der Steuern und Abgaben, welche eine Behörde für den eigenen Wirkungskreis erhebt, jenen zugute kommen, welche sie geleistet haben, und dass für die öffentlichen Leistungen alle Be-

günstigsten herangezogen werden. Nun lässt sich dieser Grundsatz im urbanen Verflechtungsraum in vielen Fällen nicht verwirklichen. Von einem Flughafen profitiert ein grosser Landesteil; der tägliche Fluglärm wird jedoch von einem örtlich eng begrenzten Kreis von Einwohnern als Sonderopfer getragen. Umgekehrt subventionieren Kernstädte kulturelle Angebote wie Theater und Oper, von deren vergünstigtem Angebot ein grossregionales Publikum Gebrauch macht. Solche „spillovers“ kommen auch durch die räumliche Segregation von Ober- und Unterschichten zustande: Dem „Speckgürtel“ reicher Gemeinden stehen „AAA“-Gemeinden gegenüber, in denen ein überdurchschnittlicher Anteil an Arbeitslosen, AusländerInnen und Ausgesteuerten einen höheren Bedarf an Sozialausgaben zur Folge hat.

Selbstverständlich kennt die Politik Mechanismen, um mit solchen Spillovers umzugehen. Werden soziale Dienste oder Infrastrukturaufgaben zentralisiert, so schwinden die meisten Spillovers. Aber die Kosten der Zentralisierung sind geringere Bürgernähe und Autonomieverlust, die man aus guten Gründen vermeiden will. Daher sucht man andere Möglichkeiten, um lokale Sondernutzen und Sonderlasten auszugleichen. Zu erwähnen sind hier vor allem der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden oder der Lastenausgleich unter Einschaltung der höheren föderalen Ebene. Das löst viele Spillover-Probleme, allerdings nicht alle. Denn Ausgleichssysteme lösen oft unerwünschte Anreize aus, und nicht alle Sonderopfer - etwa die Beeinträchtigung durch Lärm oder Abgase des Verkehrs - können mit Geld für die Betroffenen entschädigt werden.

Zudem bleibt auch hier eine Demokratiefrage. Wer ist Begünstigter, wer ist Belasteter, und wer vermag seine Forderungen erfolgreich durchzusetzen? Diese Fragen sind Gegenstand politischer Verhandlungsprozesse. Beteiligt daran sind in vielen Fällen nicht nur die Kommunen, sondern auch Unternehmer, Arbeitnehmer, Berufsgruppen aus Wirtschaft und Staat, sowie Vertretungen der Zivilgesellschaft. Kommen in diesem Wettbewerb unterschiedlicher Interessen faire Ergebnisse zustande? Nicht ganz, wenn wir der kritischen Theorie des politischen Pluralismus folgen. Denn um am Verhandlungstisch Erfolg zu haben, braucht es nach dem Polit-Ökonomen Mancur Olson² zweierlei: Organisations- und Konfliktfähigkeit. Organisationsfähig ist ein Verband, wenn er seinen Mitgliedern einen exklusiven Vorteil anbieten kann; konfliktfähig ist ein Akteur soweit, als er eine Leistung verweigern kann, welche die anderen Akteure benötigen. Beides, Organisations- und Konfliktfähigkeit, sind jedoch ungleich verteilt. Warum gibt es keinen Verein für saubere Luft? Die Erklärung ist einfach: Hätte er Erfolg, so könnte er den erzielten Vorteil nicht exklusiv seinen Mitgliedern zuhalten. Kom-

² *Olson, Mancur, Die Logik kollektiven Handelns, Tübingen 1968*

men aber alle Menschen in den Genuss besserer Luft, so haben sie wenig Anlass, einem solchen Verein beizutreten. Das öffentliche Gut „saubere Luft“ ist also schwerlich organisierbar. Ungleich sind auch die Chancen der Konfliktfähigkeit. Die Gruppe des Reinigungspersonals auf den Flughäfen ist zwar ungleich grösser als die jene der Fluglotsen. Dennoch weisen die Fluglotsen eine weit höhere Konfliktfähigkeit aus: Verweigern diese ihren Dienst, so steht der Flugbetrieb still, während für das streikende Reinigungspersonal schnell Ersatz aufgeboten werden kann. Das Problem ungleicher Organisations- und Konfliktfähigkeit tritt selbstverständlich nicht nur bei der Lösung von Spillovers auf, sondern in allen ausser- und vorparlamentarischen Verhandlungsprozessen, und nicht nur im urbanen Raum. Wir stossen hier auf ein allgemeines Demokratieproblem: Kurzfristige, spezielle Interessen und diejenigen der „haves“ sind besser organisierbar und konfliktfähiger als die langfristigen Allgemeininteressen und solche der „have-nots“.³ Auch hier gilt der Matthäus-Effekt: Wer hat dem wird gegeben (Mt 25 29).

Drittes Problem: Relevanzverlust von Staat und Demokratie im Prozess der Globalisierung

Mit der wirtschaftlichen Internationalisierung, Globalisierung und Europäisierung sind Unternehmungen - insbesondere die transnationalen unter ihnen - mobiler und volatiler geworden. Sie investieren weltweit in die günstigsten Standorte für einzelne Produktionsschritte und verlagern entsprechend ihre Arbeitsplätze. Das wirkt sich in vielfältiger Weise auf den urbanen Raum aus. Die Städte sehen sich vermehrt einem internationalen Standortwettbewerb ausgesetzt. Wenn Städte sich aktiv um die Ansiedlung von Grossinvestoren bemühen, so tun sie das aus zwei Gründen. Zum einen sollen Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen werden, zum andern geht es um die Sicherung von Steuereinnahmen. Städte sind, genau wie die Nationalstaaten, fiskalisch abhängig von kapitalgetriebenem Wachstum. Um ihre Attraktivität zu erhöhen, greifen Städte auch zur neo-liberalen Politik der Privatisierung. Flughäfen zum Beispiel, einst Teil der öffentlichen Infrastruktur, werden an privatrechtliche Träger ausgegliedert. Politisch haben es solche privaten Träger leichter, ihre Projekte gegen regionale Opposition durchzusetzen, wirtschaftlich haben sie die unternehmerische Potenz und Freiheit, um sich weltweit an der Planung, Finanzierung oder am Betrieb von Airports zu beteiligen. Globalisierung schafft, wie jede Freihandelspolitik, Gewinner und Verlierer. Viele Städte, haben vom Wachstum der internationalen Dienstleistungswirtschaft profitiert. Andere, waren von

³ Zu den demokratietheoretischen Implikationen: *Scharpf, Fritz*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970

der De-Industrialisierung Westeuropas in den letzten Jahrzehnten hart betroffen und haben sich nicht erholt.

Die Hyperglobalisierung, wie sie der Neoliberalismus vorantreibt, verringert generell den Handlungsspielraum des Nationalstaats und seiner Demokratie.⁴ Ähnliches gilt für die Städte. Die Hoffnung auf die gestaltende Kraft urbaner Entwicklungsplanung ist längst der Anpassung an Forderungen und Wünsche grosser Investoren gewichen, von denen das Wachstum der lokalen Wirtschaft abhängt. Internationale Investoren sind kaum eingebettet in die lokale Gesellschaft. Sie bekunden darum auch weniger Mühe als lokale Unternehmungen, ihre Entscheidungen allein und ausschliesslich an ihr betriebliches Renditekalkül auszurichten. Privatisierte Infrastruktur- und Dienstleistungsunternehmen, die der Dynamik des Marktes ausgesetzt sind, wirtschaften unter bestimmten Bedingungen zwar effizient und bringen ihren Kunden bessere Leistungen. Deren politische Kontrolle jedoch ist vermindert. Kommt hinzu, dass dann allzu entfernte Investoren sich mehr schlecht als recht um die Belange der lokalen Kunden kümmern. Die Privatisierung der englischen Eisenbahnen ist ein gutes Beispiel dafür. Die politisch-demokratische Opposition gegen die Vorhaben und Geschäftspraktiken hat schlechtere Karten, wie Beispiele privatisierter Wasserversorgung zeigen. Selbstverständlich bleibt vieles in der Hand der kommunalen Rathäuser und der Agglomerationsverbände. Indessen bleiben die geringere Relevanz „gestaltender urbaner Planung“ und die Verengung des Einflusses demokratischer Entscheidung als beunruhigende These.

Viertes Problem: Konfliktintensität urbaner Politik

Urbane Politik ist geprägt von der Vielfalt und Intensität von Konfliktlagen, wie sich etwa in der Konkurrenz zwischen Flächennutzungen zeigt. Lokale Politik greift darin in doppelter Weise ein: Einerseits beeinflusst sie über die Verkehrserschliessung und weitere Ausstattungen die Standortgunst, andererseits versucht sie über die Raumplanung eine sinnvolle Gesamtnutzung aller Flächen zu erreichen. Dabei prallen die unterschiedlichsten Interessen aufeinander: dem Kleingewerbe und den Wohnungen, die aus mietgünstigen Lagen verdrängt werden, stehen die Interessen der rentableren Dienstleistungen gegenüber, welche höhere Bodenpreise bezahlen können. Pendler verlangen schnelle Verkehrswege; dagegen wehren sich lärm- und abgasgeplagte Anwohner. Städte sind Brennpunkte wirtschaftlicher Innovation: Neues, Besseres verdrängt Altes und oft auch Gutes. Der österreichische Wirtschaftswissen-

⁴ Zum „Trilemma“, wonach starke Demokratie, starker Staat und starke Globalisierung nicht gleichzeitig zu haben sind, sondern nur jeweils zwei davon realisierbar sind: *Rodrik, Dani, Das Globalisierungs-Paradox- Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2011.*

schafter Joseph Schumpeter ⁵ hat in diesem Zusammenhang von der „schöpferischen Zerstörung“ des kapitalistischen Marktes gesprochen. Aber nicht immer ist diese Zerstörung schöpferisch. Zwar hat man gelernt, das kulturelle Erbe alter Stadtbilder und Bauten zu bewahren. Vielerorts sind diese aber nur noch Inseln neben schnell hochgezogenen Vierteln, in denen nach ganz anderen, nicht unbedingt menschlichen Massstäben investiert und gebaut wird. Im urbanen Raum wird mehr als anderswo wahrnehmbar, dass das wirtschaftliche Wachstum mit alten wie neuen gesellschaftlichen Ungleichheiten verbunden ist. Alte Ungleichheiten - die Art etwa wie Unterschicht und Oberschicht wohnen - sind unübersehbar in der Topographie der Städte. Ebenso sind Städte Brennpunkte neuer sozialer Spaltungen: Die zunehmende gesellschaftliche Segregation in „Ausländerquartieren“ verweist auf ungelöste Probleme bei der Einwanderung und sozialen Integration. Wo letztere nicht funktioniert, wird öffentliche Sicherheit zum Problem.

Die grosse Zahl wirtschaftlich-sozialer Konflikte, die Teilzuständigkeiten vieler politischer Akteure und ihrer Partikularinteressen sowie das Fehlen einer „Gesamthand“ im Agglomerationsraum begrenzen Politik zumeist auf das „muddling through“. Der deutsche Begriff des „Durchwurstelns“ hat einen unberechtigten negativen Beiklang. Denn immerhin hat die Politik der kleinen Schritte, welche Probleme pragmatisch und von Fall zu Fall löst, auch ihre Vorteile: Sie erlaubt - mit den Abstrichen, die wir oben gesehen haben - den Ausgleich verschiedenster Interessen und geht keine übergrossen Risiken ein. Sie muss sich zwar oft mit zweitbesten Lösungen begnügen, bleibt aber dennoch lern- und innovationsfähig. Nicht zu übersehen ist, dass viele Anstösse für neue Politiken und ihre erste Umsetzung von den Städten ausgehen. Beispiele sind etwa die Politiken zur Drogenbekämpfung, zur Sozialintegration von Ausländern, oder die Energiewende. Städte agieren nicht selten als Versuchslabors, in denen, nach der Methode des „trial and error“, jene Lösungen gesucht und versucht werden, die später als Erfahrung und „best practice“ von unten nach oben in die nationale Politik und ihre Gesetzgebung einfließen.

Der Schwachpunkt pluralistischer Verhandlungspolitik liegt in der engen Grenze für strukturelle Reform. Kann das Wachstum der Agglomeration in vernünftige Bahnen gelenkt werden? Gibt es Möglichkeiten, den Zwangsverkehr der Pendler, der stärker wächst als alles andere im urbanen Raum, nicht durch noch mehr Verkehr zu lösen, sondern durch engere Zuordnung

⁵ *Schumpeter, Josef*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Stuttgart 2005, (engl. Original 1942)

von Arbeitsplätzen und Wohnraum? Gibt es Optionen, die Agglomeration ökologisch verträglicher, nachhaltiger für die nächste Generation zu machen? Das sind Fragen struktureller Reform, die zunächst einmal gestellt werden müssten. Aber sie übersteigen die Handlungsmöglichkeiten pluralistischer Verhandlungspolitik, sobald diese auf den Widerstand kurzfristiger Partialinteressen stösst.

Fünftes Problem: Wo bleibt der Einfluss der Demokratie?

Die lokale Demokratie steht offensichtlich vor einer Reihe von Problemen, wie ich sie genannt habe: Die Frage der politischen Repräsentation der Agglomeration ist ungelöst. Die Nutzer und Zahler öffentlicher Leistung fallen auseinander. Lokale Entscheidungen werden irrelevant, die Vielfalt und Intensität gesellschaftlicher Konfliktlagen nimmt zu, und die Verhandlungspolitik stösst an Grenzen. Das alles macht es schwieriger, den Demokratieanspruch zu erfüllen, wonach Bürgerinnen und Bürger die Geschehnisse ihrer urbanen Lebenswelt in unverfälschter und relevanter Weise mitbestimmen. Ein weiteres Problem hat der englische Politologe Colin Crouch⁶ diagnostiziert: Er macht in den Demokratien der westlichen Industrieländer Symptome des Zerfalls aus. Zwar funktionierten die demokratischen Institutionen äusserlich nach wie vor, aber ihre eigentliche Substanz sei am Schwinden. Parteien hätten den Boden zu ihrer Wählerschaft verloren, liessen sich den aufwändigen Wahlkampf von kapitalkräftigen Unternehmen und Financiers bezahlen, die freilich Gegenleistungen verlangten und auch erhielten. Die Bürgerschaft werde in die Rolle des passiven Zuschauers von medialen Schaukämpfen verwiesen und habe viel Vertrauen in die Politiker und Politikerinnen verloren. Im Zuge der Globalisierung habe gesellschaftliche Ungleichheit zugenommen, seien die Gewerkschaften geschwächt, das Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zugunsten des ersteren verschoben worden.

Neue Partizipationsformen als Regeneration der Demokratie?

Die Schwierigkeiten lokaler Demokratie und die allgemeinen Zerfallserscheinungen von Demokratie sind freilich nur die eine Seite der Medaille. In vorindustrieller Zeit hiess es: „Stadtluft macht frei“, und später sind Städte zu Orten geworden, in denen zwischen Bürgerschaft und ihren gewählten Vertretern ein intensiverer Austausch, oft auch eine besonders lebendige Demokratie entstehen konnte. Gab es Konflikt zwischen politischen Eliten und Volk, so war die dichtbesiedelte Stadt seit je auch ein bevorzugter Ort der politischen Mobilisierung und des Protests. Prominente Beispiele jüngerer Zeit sind etwa die Aktionen von benachteiligten

⁶ Crouch, Colin, Postdemokratie, Frankfurt 2008.

Unterschichten in den Banlieues französischer Städte, die wochenlangen Strassenbesetzungen durch Studierende und aufgebrachte Bürger in Hongkong mit ihrer Forderung nach echten Wahlen der Stadtregierung, oder die Demonstrationen gegen das Grossprojekt des Stuttgarter Bahnhofs. In der lokalen Politik geht es vielfach um Handfestes, sinnlich Erfahrbares. Direkte Betroffenheit sowie die Einheit von Ort, Personen und Handlung machen lokale Politik zuweilen dramatisch. Mehr als auf höherer Ebene ist lokale Politik nicht nur Sache der gewählten Volksvertreter und Behörden, sondern bewegt auch die Zivilgesellschaft.

Die Stuttgarter Bürgeraktionen gegen das Grossprojekt der Deutschen Bahn sind in mehrerer Hinsicht aufschlussreich. Sie endeten mit einer Volksabstimmung, die zwar nicht im Sinne der Initianten ausging. Sie zeigten aber doch, dass Bürgerbewegungen die Agenda und die Mechanismen institutioneller Politik über den Tag hinaus beeinflussen können. Denn in der Folge beschäftigten sich zivilgesellschaftliche Organisationen wie auch Politikerinnen und Politiker in Deutschland vermehrt mit der Frage nach erweiterten Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerschaft, und dies nicht nur bei Grossprojekten, sondern in der Kommunalpolitik generell. Das reiht sich ein in die Beobachtung, dass heute in vielen Ländern und auf allen Ebenen des Politiksystems neue Formen der Partizipation über die repräsentative Demokratie hinaus an Boden gewinnen.

Nun ist Bürgerpartizipation in europäischen Städten zunächst nichts Neues.⁷ Sie äusserte sich nach 1968 vor allem in Formen des spontanen Protests, damals etwa gegen Frauendiskriminierung, AKW's, Umweltverschmutzung, durchgehend gegen Massenentlassungen, heute auch gegen Globalisierung und in Einwanderungsfragen. Zivilgesellschaftliche Einmischung ist zum vertrauten Register politisch Aktiver geworden, die sich nicht mit der Teilnahme an Wahlen begnügen. Viele ihrer Organisationen - von Attac, Greenpeace bis zum Weltsozialforum - haben sich professionalisiert, internationalisiert, und sie wissen die Medienaufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Sie alle kennen den fundamentalen Mechanismus ihrer Aktionen: Geschickte zivilgesellschaftliche Mobilisierung kann Macht aus dem Nichts erzeugen.

Eher neu ist nun aber, dass der zivilgesellschaftlichen Protest heute institutionalisiert wird, und zwar durch geregelte bürgerschaftliche Mitwirkung. Das kann über verschiedenste verfahrensrechtliche Formen geschehen: in frühen Phasen des Planungsprozesses oder an dessen Ende, im Ergebnis bindend oder nicht, konsultativ auch in Volksabstimmungen, oder aber rechtlich bindend in Volksinitiativen, Referenden und Plebisziten.

⁷ Vgl. etwa: *Grottian, Peter*, Großstadt und neue soziale Bewegungen, Basel 1983, oder *Grauhan/Linder*, Politik der Verstädterung, Frankfurt 1974

Das alles sind Chancen für eine Regeneration von Demokratie. Partizipation zwingt politische Eliten zu vermehrter Berücksichtigung der Belange der Bürgerschaft. Sie verkleinert zunächst den freien Handlungsspielraum der Behörden, erweitert aber zugleich deren Handlungsfähigkeit durch grössere Glaubwürdigkeit der Politik. Bürgerpartizipation hat eine besondere Chance in der Agglomeration: Sie kann jene langfristigen, oft grundlegenden Themen aufgreifen, welche der Aufmerksamkeit der fragmentierten Organisation der Agglomeration und dem Arrangement der saturierten Interessen entgehen.

Die Leistungsfähigkeit bürgerschaftliche Partizipation sollte freilich nicht überschätzt werden. Zunächst hängt ihre Reichweite von zwei voneinander abhängigen Grössen ab: von der Kraft zivilgesellschaftlicher Organisationen, Partizipation institutionell durchzusetzen, und vom Widerstreben politischer Eliten, sie zu gewähren. Ist dieses Kräftegleichgewicht gefunden, so wird eine politische Kultur zu entwickeln sein, die mit den neuen Formen der Partizipation kreativ umgehen kann. Politiker und planende Behörden einerseits werden ihre Haltung aufgeben müssen, Partizipation als blosse „public relations“ für ihre eigenen Vorstellungen zu betreiben. Andererseits bringt institutionalisierte Partizipation ihren Initianten meist weniger Erfolg sie erhoffen. Und es bleibt ein hohes Mass an Risiko und Ungewissheit: Zwar kann man annehmen, dass Partizipation unterschiedliche Präferenzen zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft nicht nur aufdeckt, sondern partiell zu überbrücken vermag. Ob partizipierende Bürger aber in jedem konkreten Fall für eine längerfristige, gemeinwohlverträglichere und enkelkompatiblere Entscheidung eintreten als die politischen Eliten, muss offen bleiben.

Literaturverzeichnis

Crouch, Colin, Postdemokratie, Frankfurt 2008.

Grauhan/Linder, Politik der Verstädterung, Frankfurt 1974

Grottian, Peter, Großstadt und neue soziale Bewegungen, Basel 1983

Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

Rodrik, Dani, Das Globalisierungs-Paradox- Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2011.

Scharpf, Fritz, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970

Schumpeter, Josef, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Stuttgart 2005