

Bürgerbeteiligung in München: Bedarf und Aufgaben

- I. Beteiligung der Bürgerschaft an der Gestaltung ihrer Lebenswelten:
Problembefunde
 1. Delegitimierung der Kommunalpolitik
 2. Gemeininteresse und Partikularinteressen in der Stadtgesellschaft
 3. Geltendmachung, Aushandlung und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen
 4. Klärung und Deliberation gesellschaftlicher Interessen

- II. Folgen und Folgerungen
 1. Bürgerschaft kommt sich abhanden
 2. Betroffenheit als Last und Chance
 3. Legitimation, Repräsentation, kommunale Demokratie
 4. Maßstäbe, Bürgerqualifikation, Praxis

I. Beteiligung der Bürgerschaft an der Gestaltung ihrer Lebenswelten: Problembefunde

Kommunale Willensbildung und Entscheidung leidet unter Akzeptanzdefiziten, die mittlerweile die Demokratie selbst beschädigen könnten. Sie gründen vor allem in den stark abnehmenden Möglichkeiten der Bürgerschaft, auf die Gestaltung ihrer Lebenswelten folgenreich einzuwirken. Dieser Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten zeigt sich in verschiedenen Problemdimensionen kommunaler Willensbildung und Entscheidung. Zu diesen gehören insbesondere die Delegitimierung bindender Entscheidungen der gemeindlichen Repräsentativorgane, die ungleich verteilten Chancen zur Artikulation und Geltendmachung entscheidungserheblicher Interessen und Belange sowie deren nur selten deliberative Klärung und Gewichtung.

1. **Delegitimierung der Kommunalpolitik:** Die Wahlbeteiligung ist besonders auf kommunaler Ebene stark rückläufig. Die wichtigste Quelle der Legitimation kollektiv verbindlicher Entscheidungen trocknet aus. Fällt die Beteiligungsquote deutlich unter 50 Prozent der Wahlberechtigten und verteilt sich diese Quote auf verschiedene politische Parteien, dann wird die Repräsentation der Gemeindebürgerschaft durch den Rat zur erklärungsbedürftigen Fiktion. Wird solche Repräsentationskraft vom Rat weiterhin ohne weiteres beansprucht, erscheint das anmaßend.

Auch die zunehmende Unverbindlichkeit kommunaler Wahlprogramme wird in diesem Zusammenhang zum Problem. Welche konkreten Politikvorhaben („Policies“) aus solchen Programmen künftig zu entwickeln wären und welche nicht, mit welchen bestimmten Entscheidungen zu rechnen wäre und mit welchen nicht, lässt sich den zur Wahl gestellten Programmen kaum noch entnehmen. Die Verbindung zwischen gewähltem Politikprogramm und je durchgeführten Politikvorhaben reißt ab. Kommunalpolitik wird nicht mehr aus einem Gestaltungsentwurf heraus erklärt, entschieden und gerechtfertigt, der die Befindlichkeit der Gemeinde in die Zukunft hinaus umgriffe und integrierte und so dann auch in Wahlen legitimiert worden wäre. Kommunalpolitik erscheint gegenwartsverhaftet, situativ, opportunistisch, kurzatmig und kaum vorhersehbar. Hinzu kommt eine vermehrt zu beobachtende Neigung der planenden Verwaltung und der maßgeblichen politischen Akteure, möglicherweise konfliktträchtige Vorhaben gezielt zu verschleiern, in ihren Auswirkungen zu verharmlosen oder als „alternativlos“ darzustellen. Das tatsächlich verfolgte Vorhaben kann dann oft überhaupt nicht mehr, nur zum Teil oder zu spät Gegenstand öffentlicher kommunalpolitischer Auseinandersetzung werden. Dies alles fördert den Rückgang der Wahlbeteiligung und schwächt die wahlvermittelte Rechtfertigungsfähigkeit kommunaler Politik.

Gewiss sind Kommunalwahlen vor allem Persönlichkeitswahlen. Doch wirkt auch dies der nachlassenden Legitimation kommunalpolitischer Willensbildung und Entscheidung kaum entgegen. Dem Bedeutungsverlust programmatisch-inhaltlicher Sachsubstanz entspricht auf Seiten der kommunalpolitischen Eliten nämlich zunehmend eine politisch unbefestigt-fluide Persönlichkeit. Das scheint vor allem an den Selektionsbedingungen zu liegen, die den Weg in die moderne Kommunalpolitik heute prägen. Zu ihnen gehören die frühe Rekrutierung und weitere Sozialisation in politischen Parteien, die Zuteilung von Belohnung und Ansehen nach Maßgabe des Erfolgs im parteipolitischen Apparat sowie die zunehmend existenzielle Angewiesenheit auf den Verbleib in diesem System. Begünstigt und geformt wird dadurch eine Persönlichkeit, die dazu neigt, den Machterhalt als Letztwert zu begreifen, die Nicht-Identifikation mit konkreteren Politikzielen als eher karriereförderlich zu erfahren, jede bindende Festlegung auf allzu bestimmte Entscheidungsalternativen zu meiden und als demgegenüber vorzugswürdig eine opportunistische Ad-hoc-Orientierung zu verinnerlichen. In dem Maß, in dem solche außergeleiteten Persönlichkeiten zur Wahl stehen, kann die Wahl als unterscheidende („Besten“-)Auslese immer weniger funktionieren, ihre Legitimationskraft nimmt erneut ab.

Wichtigste Quelle der Legitimation kommunalpolitischer Entscheidung bleibt das demokratisch gesetzte Recht. Diese Quelle rinnt freilich dünner. Modernes Gesetzesrecht ist immer stärker von bloßen Protoprogrammen geprägt. Das sind gesetzliche Vorschriften, die sich in sog. „unbestimmten Rechtsbegriffen“ auf semantisch offene Vorgaben wie etwa die „Zumutbarkeit“ oder „Angemessenheit“ beschränken, also gerade an zentral konfliktiven Punkten unfertig bleiben und der Vervollständigung bedürfen. Solches Recht führt in Abwägungen hinein. Diese sind kaum noch durch parlamentarisch gesetztes Gesetzesrecht diszipliniert. Vielmehr werden sie immer stärker unmittelbar von administrativen, ökonomischen und ver-

bandlichen Eigen- bzw. Sonderinteressen gesteuert werden. Welche Dichte des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) den Anliegern einer Straße „zumutbar“ ist, kann den einschlägigen Parlamentsgesetzen selbst nicht entnommen werden. Das ergibt sich erst aus allgemeinen Verwaltungsvorschriften wie den „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt)“, in denen insbesondere die notwendigen Quantifizierungen vorgenommen werden. An der Verfertigung solcher Verwaltungsvorschriften wirken maßgeblich Verwaltung und organisierte Interessen mit, gelegentlich auch Repräsentanten der Kommunalpolitik, sehr selten Vereinigungen der Zivilgesellschaft, so gut wie niemals konkret Betroffene oder gar eine allgemeine Öffentlichkeit. Auch sind diese Verwaltungsvorschriften in der Regel weder veröffentlicht worden noch ohne weiteres zugänglich. Mit anderen Worten: das demokratisch legitimierte Gesetzesrecht steuert die politische und administrative Entscheidung nicht, die solches Recht vervollständigende und also erst steuerungswirksame Verwaltungsvorschrift aber ist demokratisch kaum legitimiert.

Die Gemeinde war eine „Keimzelle der Demokratie“. Das ist sie nicht mehr.

2. **Gemeininteresse und Partikularinteressen in der Stadtgesellschaft:** Interessen *des* Gemeinwesens lassen sich ohnehin viel schwerer bestimmen als Partikularinteressen *im* Gemeinwesen, und noch schwerer sind sie durchzusetzen. Die Bestimmung und Verwirklichung von **Gemeininteressen** erfordert in einer modernen, unübersichtlichen und überlasteten Stadtgesellschaft nahezu immer auch die Bereitschaft zu Einschränkung und Verzicht. Wer beispielsweise weniger unter Lärm, Luft- und Lichtverschmutzung sowie Hektikstress leiden will, muss beträchtliche Einschränkungen des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) in Kauf nehmen, und zwar auch dann, wenn Kompensationsangebote eines ÖPNV bestehen. Gesellschaftliche „win-win“-Lagen sind in der modernen Kommune unwahrscheinlich, Verteilungskämpfe demgegenüber zu erwarten. Diese finden schon längst statt: um den öffentlichen Raum, um Mobilitätschancen, um wenigstens halbwegs naturbelassene Umwelten und gesunde Lebensräume oder um den Zugang zu Bildung, Kultur und Kommunikation. Solche Bedingungen erschweren die Verständigung auf und die Durchsetzung von Gemeininteressen. Sie lassen schon den bloßen Versuch als naiv erscheinen, sich um einen Konsens zu werthaltigen Gemeingütern wenigstens zu bemühen. Als smart empfiehlt sich unter diesen Bedingungen vielmehr rücksichtsloser Egoismus.

Dieser Egoismus erscheint schließlich als erwartbares Normalverhalten, er wird von moderner Stadtplanung ebenso als Grundgegebenheit vorausgesetzt wie dadurch zugleich immer wieder neu bestätigt, eingeübt und verstärkt. So ist etwa das Wissen um die in gesundheitlicher, ökonomischer und soziokultureller Hinsicht schlechterdings zerstörerischen Auswirkungen des MIV längst verfügbar. Auf das Verhalten der MIV-Teilnehmer/innen wirkt sich solches Wissen aber kaum aus. Sie sind Jahrzehnte lang auf den rücksichtslosen Einsatz des Autos hin konditioniert worden. Entsprechendes gilt für das Verhalten der administrativen und politischen Eliten vor Ort. Sie scheuen sich, um des gemeinen Interesses der ganzen Kommune willen den MIV zurückzudrängen. Das ist innerhalb der gegebenen Verhältnisse auch durch-

aus vernünftig. Denn sie müssen um Akzeptanz, Folgebereitschaft und Wählerstimmen fürchten, wenn sie sich dem rücksichtslosen Partikularinteresse der MIV-Teilnehmer/innen verweigern. Im Ergebnis wird dann keine der mehreren MIV-Spuren einer Straße für das Fahrrad umgewidmet.

Partikularinteressen haben es leichter. Vor allem können sie in der Regel mit weniger Rücksicht auf Abstimmungsnotwendigkeiten, Kosten und Folgen geltend gemacht werden. Diese Kosten und Folgen fallen zwar weiter an. Doch können sie dann sehr oft anderen Stadtvierteln, Milieus und Lebenswelten aufgebürdet, in andere Biotope verlagert, in die Luft, in das Wasser, auf künftige Generationen oder überhaupt in die Zukunft verschoben werden. Organisierte und organisationsgestützte Partikularinteressen haben daraufhin erheblich größere Chancen, wahrgenommen zu werden und sich durchzusetzen als unorganisierte, womöglich nur spontan geltend gemachte Interessen. Und natürlich liegt das auch daran, dass Partikularinteressen in der Regel hauptberuflich, in Vollzeit und langfristig wahrgenommen werden. Gemeininteressen sind demgegenüber auf das sogenannte „Ehrenamt“ in Verein, Bürgerinitiative, Stadteilladen o. ä. verwiesen. Dieses muss neben Arbeit und Familie wahrgenommen werden und lässt in der Regel eine auf Dauer angelegte Professionalisierung von vornherein nicht zu.

3. Geltendmachung, Aushandlung und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen und Belange: In den Kommunikationsräumen der komplexen modernen Gesellschaft können bürgerschaftliche Diskurse mit deliberativ-übergreifendem Anspruch, kann selbstbewusste **bürgerliche Öffentlichkeit** kaum noch auf den Weg gebracht und aufrecht erhalten werden. Die institutionalisierten **kommunalen Politikforen** – Räte, Bezirksausschüsse, Bürgerversammlungen, auch Beiräte u. ä. – haben teils schon von vornherein kaum Entscheidungsbefugnisse. Im übrigen haben sie diese Befugnisse vielfach faktisch an die Fachverwaltungen abgetreten. Diese verfügen über mehr Ressourcen, darunter insbesondere auch mehr Zeit, können durch Verzögerung und sonstige Kooperationsverweigerung beträchtlichen Gegendruck aufbauen, sie haben – insbesondere im Vergleich mit dem ehrenamtlich engagierten Bürger – eine viel stärkere mediale Präsenz, und sie sind vor allem erheblich besser vernetzt. Verwaltungsvorlagen werden daraufhin in den formell entscheidungsbefugten Gremien meist mehr oder weniger „durchgewunken“. Hinzu kommt die parteipolitische Kolonisierung kommunaler Politikforen, in deren Zugriff diese verödet oder zu Schauplätzen des bloßen „Spektakels“ (*Debord*) geworden sind.

Zwar öffnen sich in kommunalen Plan- und Genehmigungsverfahren **Einwendungsmöglichkeiten**, in deren Wahrnehmung kommunale Öffentlichkeit entstehen und sich verwirklichen *könnte*. Doch erweitern sich diese Einwendungsmöglichkeiten nirgends zu echten (Mit-)Entscheidungsmöglichkeiten oder wenigstens zu einer Vetoposition. Das zehrt an dem Sinn, den plan- oder genehmigungsbetroffene Bürgerschaften der Einwendung noch zuzumessen bereit sind, und zwar um so mehr, je öfter erhobene Einwendungen als ganz wirkungslos erfahren werden. Und diese Einwendungsmöglichkeiten öffnen sich viel zu spät. Sie

können dann das „Ob“ des Verwaltungsvorhabens, das typischerweise schon im Vorfeld mit den je bedeutsamen bzw. mächtigen Partikularinteressen informell abgestimmt worden ist, tatsächlich nicht mehr erreichen; selbst grundlegende Aspekte des „Wie“ lassen sich dann nur selten noch beeinflussen. Einwendungen werden allenfalls in Randständigem beschieden, bleiben im übrigen aber meist in floskelhafter Scheinbescheidung tatsächlich unbeachtet.

Diese Einwendungsmöglichkeiten sind deshalb nicht völlig funktionslos. Jedenfalls eine gewisse Verzögerung des jeweiligen Vorhabens können sie bewirken. Das mag Raum schaffen für eine vertiefte Überprüfung, die Entwicklung besserer Ideen, erforderlichenfalls auch für einen effizienteren Widerstand betroffener Bürgerschaften. Doch selbst bei einer in diesem Sinn produktiven Wahrnehmung der Einwendungsmöglichkeit wird das die Entstehung einer kompetenten bürgerlichen Öffentlichkeit, die dann ihrerseits wichtiges Medium einer Rückeroberung des Politischen durch die Bürgerschaft selbst werden könnte, allenfalls zufällig befördern.

Weit davon entfernt, dem entgegen zu wirken, verschärft internetgestützte Social Media das Problem noch. Sie vereinnahmt planmäßig Aufmerksamkeit, leitet diese in die Dauererregung veröffentlichter Privatheit ab und bindet sie dort. Der Ausbildung bürgerschaftlicher Öffentlichkeit als Forum gemeinweseninteressierter **Deliberation vor Ort** ist das nicht zuträglich.

Das **Bargaining** i. S. einer vorteilsorientierten Aushandlung von **Partikularinteressen** in der Gemeinde wird demgegenüber typischerweise über genau dafür eingerichtete, zeitstabile Kanäle kommuniziert. Diese bleiben informell und undurchsichtig, sind also gegen die Drittbeobachtung durch Betroffene oder Medien geschützt. Ein bestimmter Kommunikationsstil wird dadurch gefördert, der Kritik entzogen und vor seiner Öffnung für Responsivität, Diskurs und Deliberation bewahrt. Geprägt ist dieser Kommunikationsstil durch aktenmäßige Kommunikationsführung, durch die Orientierung an ebenso vorgegebenen wie unveröffentlichten Regeln bzw. Maßstäben („Grundsätze“, „Richtlinien“, „Leitfäden“ u. a. Verwaltungsvorschriften), durch die Verselbständigung der „dienstlichen“ Rolle bzw. Funktion gegenüber der sie ausfüllenden und anonym bleibenden Person, durch hierarchische Binnenkommunikation, durch die Bevorzugung formaler und quantitativer Maßstäbe, durch die Zerlegung von Problemzusammenhängen und deren schrittweise Abarbeitung sowie durch die Beschränkung und autoritär-hierarchische Kontrolle aller Außenkontakte. In diesem Kommunikationsstil gleichen sich Verwaltungen und wirtschaftende Unternehmen offensichtlich, in ihm finden sie ohne weiteres immer wieder zueinander. Die auch in den kommunalen Raum massiv durchschlagende Bankenkrise, zahlreiche Lebensmittelskandale oder die weitgehende Auslagerung der materiellen Stadtplanung auf profitgesteuerte Unternehmen haben dies immer wieder gezeigt. Der Verbund ökonomischer und administrativer Macht wird hierdurch nicht nur gefördert, sondern systematisch schon gegen seine bloße Infragestellung abgedichtet. Erneut zeigt sich umgekehrt die systemisch-strukturell bedingte Selbstfindungsschwäche solcher Interessen, die von vornherein auf die Offenlegung, auf die Ent-Deckung eines „gemeinen Wesens“ zielen.

4. **Klärung und Deliberation gesellschaftlicher Interessen und Belange:** die bestehenden Arenen der institutionalisierten Willensbildung in Politik und Verwaltung sind auch in der Gemeinde geprägt durch bestimmte Zutrittsbedingungen und Verbleibvoraussetzungen, durch exklusive Kommunikationsgefüge und durch Verschweigekartelle bzw. Verschweigezonen, durch hochselektive Relevanzmuster und Anreizstrukturen und durch besondere Zeithorizonte. In ihrem Zusammenwirken begünstigen diese Prägungen systematisch das Bargaining partikularer Interessen. Sie benachteiligen demgegenüber eine an Gründen ausgerichtete, verständigungsorientierte und ein gemeinsam getragenes Ziel anstrebende, in diesem Sinn also **deliberative Klärung verallgemeinerungsfähiger Belange** – so weit, wie letztere überhaupt noch auffindbar erscheinen. Auch so wird Stadtgesellschaft schon strukturell daran gehindert, in eine Deliberation von Interessen und Belangen auf das Ziel ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit hin einzutreten, um letztlich als Gesellschaft aus sich selbst heraus immer wieder neu ihr gemeinsames Wesen hervorzubringen, sich sozusagen wieder zu finden.

Hinzu kommt, dass für die vernünftige Gestaltung eines zukunftsfähigen kommunalen Gemeinwesens mehr denn je **Wissen** erforderlich wäre. Das Wissen, dessen die Erforschung und deliberative Ausmessung der Möglichkeitsräume dieses Gemeinwesens bedürfte, ist heute sehr ungleich verteilt. Es ist auch nur sehr beschränkt zugänglich. Vielmehr handelt es sich, einem tief in das 19. Jahrhundert zurückweisenden Herkommen folgend, weithin immer noch um administratives Arkanwissen. Dieses ist freilich dazu tauglich, die strukturell-institutionalisierte Überlegenheit der Fachverwaltungen und der mit ihnen verbundenen Kommunikations-, Willensbildungs- und Entscheidungsnetzwerke weiter zu festigen, und zwar sowohl gegenüber der Zivilgesellschaft wie auch gegenüber politischen Eliten. Die dramatische, inzwischen auch vielfach beklagte Rückständigkeit der bayerischen Kommunalverwaltung im Hinblick auf Informationszugang und Verfahrenstransparenz dürfte hierin einen wichtigen Grund finden. Im übrigen zeigt sich hier, dass Bürgerschaft über Wissensspeicher und ein funktionierendes „Gedächtnis“ verfügen muss. Sonst wird sie ihrer Geschichte nicht bewusst werden, aus dieser also auch nicht ihre Zukunft entwerfen können. Dann wird sie den Netzwerken aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft schon deshalb ausgeliefert bleiben, weil diese bürokratisch-aktenmäßig arbeiten, also Vergangenheit und Gegenwart weit über den Tag hinaus fortplanen können.

II. Folgen und Folgerungen

1. **Bürgerschaft kommt sich abhanden:** In der Wahrnehmung der betroffenen Zivilgesellschaft vor Ort verwandelt sich, was Gestaltung kommunaler Lebenswelten sein sollte, in eine fortgesetzte **Landnahme kommunaler Lebenswelten**. Die hier streitenden Mächte – typischerweise Unternehmen, Fachverwaltungen, einige Verbände mit Mobilisationspotential oder Öffentlichkeitszugang, nachrangig auch (v. a.: MINT-)Wissenschaften und verwaltungsnah politische Eliten – scheinen für demokratisch legitimierte, gesetzesrechtlich vermittelte

Steuerung und Kontrolle kaum noch erreichbar. Die Verfahren, in denen der Streit dieser Mächte stattfindet, wirken undurchsichtig und kaum berechenbar, dem Zutritt und Zugang von außen weitgehend verschlossen. Kommunale Demokratie und Verwaltung nehmen auch insoweit **neofeudale Züge** an.

Aus **Citoyens werden Zuschauer**. Diesen mag allein schon der Gedanke befremdlich erscheinen, es könnte das von außen beobachtete Geschehen noch zu beeinflussen sein. Sie spüren, dass sie sich in die Rolle der Preisgegebenen und Ausgelieferten bescheiden sollen, denen Ersatzbefriedigung im Konsum empfohlen wird, der trösten mag, doch nie wirklich heilen kann, und also zu immer neuer Ersatzbefriedigung drängt. Ganz unzeitgemäß, geradezu traumverloren wird ihnen die Idee anmuten, dass es einst, im Morgenrot der Demokratie, doch gerade auf ihren eigenen Wille ankommen sollte. Für geradezu schwärmerische Verrücktheit werden die konsumierenden Zuschauer die Vorstellung halten, dass es doch eigentlich ihr eigener Wille sein müsste, in dem genau derjenige Wandel ihrer Lebenswelten Grund und Grenze zu finden hätte, den sie nun aber offenbar nur noch erleiden können. So ist Demokratie im kommunalen Nahraum ein Gegenstand ferner Erinnerung geworden.

Ganz besonders zu bemerken ist das dann, wenn Demokratie weit über Wahlen oder Abstimmungen hinaus gedacht werden soll. Dann müsste nämlich **Demokratie als Lebensform** begriffen und verwirklicht werden. Dann müsste in steter, nie endender und allenfalls für kurze Zeit gedämpfter Auseinandersetzung ein „gemeines Wesen“ angestrebt werden, in dem Wissen aber, es doch nie endgültig erreichen und befestigen zu können. Das wäre der Diskurs gelebter Demokratie. Erst in ihm wird es den Bürgerinnen und Bürgern möglich sein, sich ihre politische Existenz teils neu zu erschaffen, teils wieder anzueignen. Bürgerbeteiligung ist in dieser Perspektive also keineswegs nur die kontingente, nicht recht dazu passende und stets ein wenig verdächtige Ergänzung „eigentlich“ demokratischer Praktiken und Routinen. Es verhält sich vielmehr gerade umgekehrt. Bürgerbeteiligung erweist sich hier als eine Ursprungs- und Normalform der bürgerschaftlichen Gemeinschaft, und zwar durchaus auch noch in den global verfügbaren, komplexen Großgesellschaften der kapitalistischen Moderne und ihrer Kommunen.

Realisierte Bürgerbeteiligung als Normalform bürgerschaftlicher Existenz ist freilich Zukunftsmusik. Nach deren Takt muss die Gegenwart erst noch tanzen lernen. Vor Zeiten entworfen als ein von der Bürgerschaft angeeigneter Lebensraum kann dementsprechend auch das **städtische Quartier** vorderhand nur noch erkannt werden als Straßenrandbebauung, als Konsumkulisse und Mobilitätsrahmung für aggregierte Einzelne. Nicht aber wird es noch erlebbar als steingewordener Ausdruck der Gemeinschaft eines verantworteten Lebens in der Stadt. Kommunale Demokratie verliert sowohl ihren Ort wie auch ihren „demos“, ihr in seinem gemeinen Wesen sich selbst erkennendes **Volk**.

An seiner Stelle findet sich eine Ansammlung von Zuschauern, Konsumierenden und – Opfern. Diese haben Dringlicheres zu tun als sich um Diskurse zu kümmern, in denen ein modernes Gemeinwesen sich selbst wenigstens in ersten Umrissen erkennen könnte, in denen es

seiner aktuellen Befindlichkeit und seiner Geschichte, seines Wollens und der ihm zuzudenkenden Entwicklungspfade in vernünftiger Deliberation gewahr werden könnte. Ihre Kinder haben MIV-induzierten Husten, sie müssen zum Arzt gebracht werden, doch wann nur, und wie? Der kleine Lebensmittelsupermarkt um die Ecke hat letzten Monat aufgegeben, nun muss man das Essen aus dem „Nahversorgungszentrum“ heranschaffen, zu dem aber keine zumutbare ÖPNV-Verbindung besteht. Also wird man für Arzt und Einkauf mit dem Auto wieder anderthalb Stunden im Stau des Stadt-MIV zu kalkulieren haben. Und man wird sich den ohnmächtigen Zorn derer vorzustellen haben, die an den Straßen wohnen, die man durchfahren muss. Sie mögen ihrerseits hustende Kinder haben, also auch Opfer sein, nun aber der Beschädigungen, die man selbst ihnen zuzufügen gezwungen scheint. Statt endlich solidarisch gegen die Barbarei des ungebremsten MIV vorzugehen fallen dessen Opfer übereinander her, oft genug auch noch mit der Waffe des Autos. Solidarität, Zuversicht, wechselseitige Ermutigung oder gar die Lust, sich für ein humaneres Gemeinwesen einzusetzen, sind unter solchen Bedingungen kaum zu erwarten. Vielmehr zeigt sich, dass die Bürgerschaft in dem Maß, in dem sie ihres auch baulich ausgeformten Lebensraums enteignet wird, sich selbst verändert, mehr noch: sich auflöst, zerfällt und in isolierte Einzelne zerstreut. Womöglich erfüllt sich genau darin dann auch ein Bild von dieser Bürgerschaft, das in den Kreisen der administrativen, politischen und ökonomischen Eliten lange schon ausgemalt wird.

Zugleich deutet sich hier ein Zusammenhang zwischen Stadtgestaltung und Bürgerbeteiligung an. Diese braucht, um sich zu qualifizierter Gemeinwohlkompetenz aus- und fortbilden zu können, einen geeigneten **Stadtraum**. In glitzernden Konsummeilen, supermarktumstellten Asphaltbrachen, verkehrsumtosten Betonpflanzkübelabstellstätten oder ähnlichen „Nicht-Orten“ (*Augé*) ist solcher Stadtraum nicht erreichbar. Um sich dort zu finden, braucht Bürgerschaft eigene und besondere Orte. Sie muss solche Orte beanspruchen, sie schützen, sie sich aneignen und gestalten können, gewissermaßen im raumschaffenden Vorgriff auf eine verestigte Arbeit am gemeinen Wesen. Bürgerbeteiligung muss ausreichend geeigneten Stadtraum finden können, und das müsste ein Grundanliegen jeder Stadtplanung der Zukunft werden.

Gewiss ist München davon denkbar weit entfernt. Das mindeste aber, was auch hier und heute schon einzurichten wäre, ist die Öffnung der Stadtgestaltungskommissionen für bürgerschaftliche Partizipation. Es kann nicht angehen, dass sich in diesen Kommissionen weiter nahezu ausschließlich ohnehin meist schon vernetzte Partikularinteressen aus Wirtschaft (v. a. Architekten, Stadtplaner u. ä.), Verwaltung und Parteipolitik zusammenfinden, um über eine Gestaltung der Lebensräume von Bürgerschaften zu befinden, die diese Gestaltung dann nur noch erdulden können. Und es ist ein Skandal, wenn betroffenen Bürgerschaften die Mitwirkung mit der hochfahrend-arroganten Begründung aus dem Planungsreferat verwehrt wird, es könnte die Objektivität und Unvoreingenommenheit der Stadtgestaltungskommission dadurch in Gefahr geraten.

2. Betroffenheit als Last und Chance: Die Befindlichkeit aktueller Bürgerbeteiligung mag unentwickelt, gefährdet und bedroht sein. Das ändert nichts daran, dass unorganisierte, oft

spontan sich entwickelnde Interessen, die dann meist in sehr konkret greifbarer **Betroffenheit** gründen, nicht nur für das „gemeine Wesen“ schlechthin konstitutiv bleiben. Sie können auch ihren ersten Entstehungs- und Entfaltungsraum immer noch nur in der Gemeinde finden. Je schwächer solche Interessen in der Konkurrenz mit organisierten Partikularinteressen werden, desto kleiner wird die Chance der Gemeinde, sich zu einem vollständigen Gemeinwesen fortzubilden. Betroffenheit bedarf deshalb der Bestimmung. Sie muss befähigt werden, sich zu finden, Schritt für Schritt weiter zu klären und zu qualifizieren, sie muss die Möglichkeit erhalten, sich auszudrücken und folgenreich einzubringen in kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Dies auch deshalb, weil ein aus Betroffenheit entstehendes, dann aber nur im Erleiden geschärftes Interesse zunächst auf Abwehr und Verteidigung gerichtet sein wird. Darin wird es sich schnell erschöpfen. Seine Träger werden die Gelegenheit in der Regel weder suchen noch finden können, es in gemeinsamem Bemühen produktiv zum Gemeininteresse fortzubilden. Neben Beruf und Familie werden sie meist die Kraft nicht mehr aufbringen können, sich das Wissen, die politischen Fertigkeiten, die Phantasie und die Motive zu erschließen, die zu einer konstruktiv-, „positiven“ Wiederaneignung ihres Gemeinwesens nötig wären. Hierin liegt die Wahrheit der im übrigen sehr dummen Rede vom nur sich verweigernden „Wutbürger“. Als Voraussetzungen einer verstetigten **Gemeinwohlsorge aus Betroffenheit** bräuchten Bürgerinnen und Bürger, die sich auf den Weg in ihr Gemeinwesen machen, Erleichterung und Entlastung in Beruf und Familie, zugewandte Aufmerksamkeit und motivierende Anerkennung aus dem institutionalisierten Politikbetrieb, sie bräuchten Wissensangebote, Lernorte und Kommunikationsräume. Dies alles fehlt in München nahezu vollständig.

Entsprechendes gilt für die politische Grundbefähigung *par excellence*, **Möglichkeitsräume** zu erschließen, in denen die Kommune vielleicht doch noch eine menschengemäße Zukunft finden könnte. Ohnehin kleiden die Netzwerke aus Wirtschaft und Verwaltung ihre Verwertungs- und Vernutzungsinteressen heute typischerweise in den Anschein verriegelter Alternativlosigkeit. Routiniert pflegt jedes Bestehen darauf, dass auch dem kommunalen Gemeinwesen noch Möglichkeitsräume offenstehen könnten, als illusionär, als utopisch – im strengen Sinn dieses Worts – zurückgewiesen zu werden. Fortschritt nennen dann die Verwalter des Wirklichen, die Herren der Tat und die Verkünder des „pragmatischen Kompromisses“ das, was sich vor Ort doch nur als Kreislauf von Landnahme und Vernutzung darstellt, der sich immer schneller dreht, freilich auf der Stelle. Sie denunzieren eine aus Betroffenheit, Leiden und Hoffnung gespeiste politische Phantasie als naiv, die diesen Kreislauf wenigstens verlangsamen will, damit nach Möglichkeiten seiner Öffnung hin zu menschengemäßen urbanen Lebenswelten überhaupt erst wieder gesucht werden kann. So sägen sie sich zwar selber den Ast ab, auf dem sie sitzen. Mit ihnen werden freilich alle stürzen, und nach aller Erfahrung werden auch nicht sie es sein, die am härtesten aufschlagen.

Andererseits sind beträchtliche **Qualifikationsrückstände und -probleme** auf Seiten der Bürgerschaft nicht zu leugnen. Das erschwert es diesen Bürgerschaften, die Beengtheit bloßer

Abwehr und Verteidigung zu überwinden. Sie haben Schwierigkeiten, in einen Raum zukunftsgerichteter Gestaltung hinauszutreten und dort ein von ihnen verantwortetes Gemeinwesen erst zu entwerfen und dann auch tatsächlich zu gestalten. Und doch werden sie sich genau dazu qualifizieren müssen. Denn sie, *und sie allein*, sind es, die jene Verantwortung übernehmen könnten und müssten. Das Partikularinteresse und seine Repräsentanten werden immer in der unfruchtbaren Spirale von Landnahme, Vernutzung und wieder neuer Landnahme verfangen bleiben; zu einem gemeinen Wesen wird man so nicht finden können.

3. Legitimation, Repräsentation, kommunale Demokratie: Im klassischen Repräsentationsmodell soll die Legitimation politischer Gestaltung und Entscheidung vor allem durch Wahlen beschafft werden. Das gelingt heute, wie eingangs dieser Überlegungen schon bemerkt, auch im kommunalen Rahmen nicht mehr. Klassische Repräsentation kann massive und tiefgreifende **Legitimationsprobleme** ganz offensichtlich nicht mehr unsichtbar machen. Solche Probleme werden immer häufiger und immer nachdrücklicher geltend gemacht. Und zunehmend wird im Anschluss daran dann auch bemerkt, dass der institutionalisierte Politikbetrieb nur noch auf Sicht fahre, dass er in immer engeren Spielräumen als große Lösung anzupreisen suche, was sich alsbald doch nur als notgeboren-hinfälliger Kompromiss erweise, dass er schon keine Kraft mehr zu haben scheine, die grundlegende Frage auch nur zu stellen: „Wie können wir leben wollen, wie sollen wir leben?“.

Aber auch aus selbstbewusster, kundiger und **kompetenter Betroffenheit** heraus werden die Legitimationslücken nicht vollständig zu schließen sein, die nach dem klassischen Repräsentationsmodell schon lange nicht mehr geschlossen werden können. Auch Betroffene können nicht für „das Volk“ der Gemeinde sprechen und dabei beanspruchen, als solches über deren Gemeinwohl authentisch und abschließend befinden zu können. Diesen Anspruch können indes auch die gemeindlichen Parlamente nicht mehr glaubwürdig geltend machen. Er wird wohl inzwischen, auch wenn das nur selten offen eingeräumt werden mag, von keinem dafür in Frage kommenden Akteur mehr exklusiv zu vertreten sein. Auch auf Gemeindeebene lässt sich kein „Volk“ oder ähnlich hochintegriertes Kollektivsubjekt mehr modellieren und zur Gestaltung seines Geschicks an- und aufrufen. Dementsprechend werden sich auch ein Gemeinwesen und sein Gemeinwohl nicht mehr entwerfen lassen, als seien sie noch endgültig fassbar und so dann feststellbar. Solche Fiktionen mochten lange einigermaßen funktioniert haben, heute sind sie unglaubwürdig.

Das bedeutet freilich keineswegs, dass auf die Vorstellung eines gemeinen Wesens und Wohls in theoretisch-konzeptioneller und politisch-praktischer Absicht ganz verzichtet werden müsste. Das Gemeinwohl wird jedoch vorsichtiger und anspruchsvoller gedacht werden müssen. Es wird, gerade in kommunalen Bezügen, nur noch als das Ziel eines demokratischen, genauer: eines **demokratieermöglichenden, demokratieerzeugenden und demokratischernden Kommunikationsprozesses** zu denken sein.

Das wird ein vor aller Institutionalisierung, Repräsentation und Spezialisierung stattfindender Kommunikationsprozess sein müssen. Er wird jenes Gemeinwohlziel in dem mitlaufend im-

mer wieder aktualisierten Bewusstsein anzustreben haben, es niemals je vollständig erreichen zu können. Schon allein in solchem Streben aber wird dieser Kommunikationsprozess den ersten Vorschein eines gemeinen Wesens auffinden können. In der ernsthaften, kompetenten und ausdauernden Beteiligung an einer solchen Kommunikation wird die größte noch denkbare Annäherung an dasjenige gemeine Wesen zu finden sein, in dem die beteiligten Bürgerinnen und Bürger ihr Selbstverständnis in kollektiver Verbundenheit suchen und, vielleicht, finden können. Auch das ist in der schon genannten Formel von der „Demokratie als Lebensform“ mitgemeint. Mehr wird heute kaum möglich sein. Und doch, wäre nicht allein dieser Kommunikationsprozess schon als Zivilisationsfortschritt anzusehen?

An dieser Stelle ist stets einem Missverständnis entschieden entgegen zu treten. Demokratie als Lebensform, als Praxis der niemals ihr Ende findenden Auseinandersetzung in der fortbildenden Gestaltung eines gemeinen Wesens, meint **keineswegs Entscheidungsverzicht**. Selbstverständlich sind Unterbrechungen des politischen Diskurses durch Entscheidungen immer wieder notwendig. An diesen Entscheidungen sind die betroffenen Bürgerschaften aber zu beteiligen, und sei es nur durch Vetorechte. In solchen Diskursunterbrechungen kann sich eine Bürgerschaft erst des Standes dieses Diskurses vergewissern, um diesen Stand dann nicht nur als Ausgangspunkt für gestaltendes Handeln festzustellen, sondern auch als vorderhand stabilen Anknüpfungspunkt einer Fortsetzung des Diskurses zu nutzen.

Auch deshalb können die Irreversibilität mancher Entscheidungen oder deren Unvereinbarkeit mit fundamental-kompromissunfähigen Interessen, die aber dennoch zum diskursiv zu ermittelnden Selbstbild der Bürgerschaft gehören, so große Probleme aufwerfen. Viele Entscheidungen werden deshalb viel längere Zeit benötigen, manche gar nicht getroffen werden können. Indes dürfte heute weniger die Langsamkeit politischer Willensbildung und Entscheidung, als vielmehr deren stete, zum Teil geradezu irrsinnige Beschleunigung das größere Hindernis einer Wiederaneignung des Politischen durch eine Bürgerschaft sein, die ihrer selbst gerade erst bewusst würde. Wie dem auch sei, Bürgerbeteiligung muss in Möglichkeiten der Mit- oder sogar Alleinentscheidung ausmünden, soll sie die ihr heute obliegenden Funktionen erfüllen können.

4. **Maßstäbe, Qualifikation, Praxis:** Einen gewissen Ausgleich für die bezeichneten Defizite demokratischer Legitimation wird Bürgerbeteiligung dann durchaus leisten können. Sie muss sich dazu aus kompetenter Betroffenheit entwickeln und von dieser weiter angeleitet und ausgestaltet werden können. Im Gelingensfall könnte sie so zu einem wichtigen Baustein in der Basis eines neuen Gefüges kommunaler Demokratie werden.

Betroffenheit wäre dafür auch anhand einiger, doch möglichst weniger, Merkmale vorsichtig zu objektivieren. Zu einer derartigen **Objektivität der Betroffenheit** könnten bekannte Maßgrößen und sonstige Orientierungen des Planungsrechts immerhin hinleiten, die etwa die Art, Intensität, räumlichen Nähe oder zeitlichen Dauer einer Einwirkung ins Auge fassen. Weitere Objektivierungsmedien könnten hinzutreten. Hierbei könnte es sich beispielsweise um die Einwohnerzahl, die Altersstufen und die Familienstrukturen, die Milieuschichtung und

-mischung sowie die Lebenslagen oder die weiteren soziokulturellen Eigenarten eines bestimmten Quartiers handeln, um ein ausweislich entsprechender Aktivitäten dort vorfindliches Gemeinschaftsbewusstsein oder die Eignung des Quartiers, zum Experimentraum möglicher Zukünfte eines größeren Gemeinwesen zu werden. Das eine Quartier mag sich nach Maßgabe solcher und ähnlicher Kriterien für die Einführung eines genossenschaftlichen und autofreien Wohnens, ausgreifenderer Formen des „urban gardening“ oder kleingewerblich-handwerklicher Nutzungen eher eignen als andere Quartiere, es wird vielleicht durch infrastrukturelle Maßnahmen oder kommerzielle „Entwicklungs“-vorhaben anders betroffen sein als jene, kann daraufhin eine andere Art der Betroffenheit geltend machen.

Betroffenheit ist jedenfalls inzwischen unter den noch einigermaßen fassbaren der wichtigste Anknüpfungspunkt für die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten und für die Zuweisung von Beteiligungsrechten. Schon deshalb bedarf sie einer gewissen Objektivierung, ist dieser freilich auch zugänglich. Solche Objektivierung hat aber, wie schon bemerkt, zurückhaltend zu erfolgen. Völlig unerheblich ist in diesem Zusammenhang die Rechtsform, in der Bürgerinnen und Bürger ihren Aufbruch in ein politisches Gemeinwesen zu unternehmen suchen. Auch die Zahl der sich so zusammenschließenden Akteure ist von untergeordneter Bedeutung. Maßgeblich für ihre Berücksichtigung muss vorrangig die Selbstbeobachtung der sich als betroffen wahrnehmenden und daraufhin sich organisierenden Bürgerschaften sein. Ausschlaggebend muss in erster Linie das Vorbringen, die Sichtweise und Bewertung, insgesamt also die **politische Subjektivität** derjenigen sein, die gegenüber gemeindlichen Absichten, Plänen oder Maßnahmen begründete eigene Betroffenheit geltend zu machen und nachzuweisen suchen. Nur in einer Betroffenheit „auf dem Weg“, die so sich suchend und erkennend artikuliert, kann das gemeindliche Selbst sich wieder finden, das sein eigenes „gemeines Wesen“ erst noch ausmachen und seine eigenes „gemeines Wohl“ erst noch bestimmen muss. Wo sonst schließlich gäbe es gesicherte Quellen dieses Selbst auch heute noch?

Deshalb ist die Gefahr einer **Fehlentwicklung** der aus Betroffenheit erwachsenden Bürgerbeteiligung zwar gewiss zu berücksichtigen. Sie wird auch nicht als gering erachtet werden dürfen. Schließlich sind dieselben Bürgerinnen und Bürger, die nun aus der Wahrnehmung eigener Betroffenheit ein diese Betroffenheit um- und übergreifendes Gemeinwesen und Gemeinwohl hervorbringen sollen, viele Jahrzehnte hindurch gerade davon abgehalten worden, sich selbst zu verantwortlichen Schöpfern ihrer eigenen Sozialität heranzubilden. Sie sollten (und sollen wohl ganz überwiegend auch noch) Einzelne bleiben, konsumierend auf die Mehrung ihres je besonderen Vorteils bedacht. Sie sollten so des Zusammenhangs ihrer individuellen Lagen und Lebenswelten gerade nicht gewahr werden, der sich hinter ihrem Rücken doch immer wieder neu herstellt, um ihnen dann aber als fremde und übermächtige Nötigung entgegen zu treten, etwa als MIV-Überflutung, als Gentrifizierung, als Naturverlust oder als Verrohung in Verkehr und „social media“. Bürgerschaftliche Verantwortung füreinander muss mühsam erlernt werden, und die Bedingungen für solches Lernen waren und sind in den Gesellschaften der kapitalistischen Moderne schlecht.

Doch darf aus der von Fall zu Fall stärker oder weniger stark drohenden Gefahr der Fehlentwicklung nicht der Schluss gezogen werden, es sei aus entwickelter Bürgerbeteiligung eben doch keine dem Gemeinwesen förderliche Instruktion zu erwarten, so dass es bei den eingespielten Formen repräsentativ vermittelter Willensbildung und Entscheidung letztlich sein Bewenden haben müsse. Solche Resignation kann sich die moderne Gemeinde nicht mehr leisten. Im Hinblick auf die Gefahr des Rückfalls in die Gemeinwohlvergessenheit und daraus erwachsende Strategien partikularer Vorteilmehrung ist vielmehr um so mehr darauf zu achten, dass sich entwickelnde Bürgerbeteiligung möglichst viele und geeignete Angebote erhält, sich selbst zu qualifizieren. Einige Möglichkeiten für eine solche **Bürgerqualifikation** sind schon angedeutet worden, entwicklungsfähige Modelle dafür stünden aus vergangener Praxis zur Verfügung („Planungszelle“, „Advokatenplanung“, „Citizen Relationship Management“, „Bürgerbüro“, „Runder Tisch“, „Bürgerforum“, „Bürgerbeirat“, wissenschaftliche Foren u. a. m.).

Im übrigen wird auch hier zu gelten haben, dass die **Praxis** oft die beste Lehrmeisterin ist. Man wird kommunale Willensbildung und Entscheidung der direkten bürgerschaftlichen Einwirkung zu öffnen haben, um feststellen zu können, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen Bürgerbeteiligung der Wiederentdeckung des kommunalen Gemeinwesens und der Wiederaneignung seiner politischen Gestaltung durch die betroffenen Bürgerschaften förderlich ist. Man wird wieder einmal **Vertrauen** zu riskieren haben, nun das Vertrauen, das in die Institutionen des parteipolitisch verkarsteten, weithin selbstbezüglich-unfruchtbar gewordenen und in den Netzen mächtiger Partikularinteressen verfangenen Politikbetriebs vor Ort nicht mehr gesetzt werden kann. Wie sollte es sonst auch gehen.

Aus solchem Vertrauen mag dann sogar Hoffnung entstehen. Bürgerinnen und Bürger werden sich, so kann man hoffen, vielleicht dagegen wehren, laufend ihrer Geschichte beraubt zu werden, „weil das Schlimmste immerhin abgewendet werden konnte“, wenn auch freilich durch das Schlimme, und „weil es jetzt gilt, nach vorne zu blicken“, auf die Gefahr hin freilich, die im Vergangenen liegenden Chancen des Humaneren endgültig aus den Augen zu verlieren. Solche Bürgerinnen und Bürger könnten dann zunehmend deutlicher sehen, dass da kein „Vorne“ mehr ist, vielmehr nur der immer gleiche Strudel von Landnahme und Vernutzung stattfindet, in dem eine menschengemäße Zukunft der kommunalen Gemeinschaft fortgerissen zu werden droht. Sie werden dann womöglich versuchen, ihre **Erinnerung** an einst noch unbedrohte Lebenswelten als Wissensbasis zu nutzen, ihre **Erfahrung** aus früheren Selbstbehauptungsversuchen nicht nur als Niederlagen, sondern auch als ersten Vor-Schein künftiger Gemeinwesen zu deuten und ihre **Expertise** für das Zusammenleben als Werkzeug benutzen. Bürgerinnen und Bürger müssen in solchen Versuchen der Selbstermächtigung unterstützt werden. Gelingen diese Versuche nicht, wird nicht nur die Kommune keine Welt mehr bleiben, „wie wir sie kannten“.