

## Zum Geleit

---

Kennen Sie den? Fliegen zwei Planeten aneinander vorbei und grüßen sich. „Hey altes Haus“, sagt der eine. „Wie geht es dir?“ „Ach“, antwortet der andere seufzend, „Nicht so toll. Ich habe Homo Sapiens.“ Darauf der erste aufmunternd: „Mach Dir nichts draus, das geht vorbei!“

Es ist für mich immer wieder eine recht ernüchternde Erkenntnis, dass wir Menschen weniger die Krönung der Schöpfung sind, als wohl eher als total verrückt abgestempelt werden müssen. Es gibt auf der Erde keine anderen Lebensformen, die ihren eigenen Lebensraum derartig systematisch vernichten, wie wir Menschen. Wir müssen uns nur kurz vor Augen führen, was wir in dem winzigen Zeitfenster von nicht einmal zwei Jahrhunderten alles „geschafft“ haben: Der Großteil aller natürlichen Ressourcen des Planeten ist aufgebraucht, ganze Regionen durch unsere verseuchten Abfälle nahezu unbewohnbar und das größte Ökosystem der Erde – das Meer – steht kurz vor dem Kippen. Ja, wir verändern sogar unser Klima und haben nicht einmal die geringste Ahnung, welche Konsequenzen das mit sich bringen wird.

Wann immer ich darüber nachdachte, spürte ich schnell meinen Trotz hochkommen: Es konnte doch nicht sein, dass wir Menschen weiterhin so tun, als wäre alles bestens und unbeirrt – und sogar immer schneller – mit der Zerstörung des Planeten fortfahren? Mehr als ein Jahr lang machten wir uns also auf die Suche nach dem Hoffnungsschimmer: nach Personen, Projekten und Initiativen, die zeigen, dass wir Menschen auch anders können. Wenn es – so unser Ansatz – bereits heute Mittel und Möglichkeiten gäbe, um wirklich nachhaltig zu leben, dann wäre das doch ein Grund zur Hoffnung. Das Ergebnis war eindeutig: Es gibt viele Gründe, hoffnungsvoll zu sein. In Kalifornien fanden wir einen groß angelegten Wohnpark mit 600 Wohnungen, der selbst bei einem westlichen Lebensstil mehr Energie produziert, als er verbraucht. Selbst in der Bankenmetropole Frankfurt setzt sich die größte Wohnbaugesellschaft für nachhaltiges Wohnen ein und hat bereits mehr als 3.000 Wohnungen im Passivhaus-Standard errichtet – und das zu inzwischen nur noch vier Prozent höheren Errichtungskosten gegen-

über herkömmlichen Wohnungen. Vier Prozent! Und Kopenhagen mauserte sich innerhalb von rund 15 Jahren zur Fahrrad-Metropole Europas. Heute nutzen dort mehr EinwohnerInnen das Fahrrad als den öffentlichen Verkehr oder Autos. Täglich werden unvorstellbare 1,27 Millionen Kilometer geradelt. Wir fanden hunderte solcher Beispiele: in Metropolen mit mehreren Millionen EinwohnerInnen genauso wie in mittelgroßen Städten oder in ländlichen Gemeinden.

Die erstaunliche Erkenntnis unserer zahlreichen Gespräche und Telefonate mit Verantwortlichen von Städten auf der ganzen Welt war jedoch, dass man in vielen Fällen überhaupt nichts von den vielen Innovationen anderenorts wusste. Nicht selten arbeiteten Städte gerade an Projekten, von denen man dachte, sie wären Pionierprojekte, wohingegen aber bereits viele andere Städte längst Erfahrung damit hatten. Somit werden also in Städten auf der ganzen Welt immer wieder dieselben Räder neu erfunden. Die Chancen stehen dadurch nicht schlecht, dass dabei meist auch dieselben Fehler nochmals gemacht werden. Was für eine Verschwendung von Ressourcen!

Bereits heute lebt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten – 2050 sollen es bereits zwei Drittel sein. Nachhaltigere Städte wären somit ein wichtiger Etappensieg. Wenn wir es nun schaffen könnten, dass dieselben Fehler nicht tausendfach auf der ganzen Welt wiederholt werden und sich dadurch die Geschwindigkeit deutlich erhöht, mit der Städte nachhaltiger werden, ja dann hätten wir etwas erreicht.

Das war die Geburtsstunde der URBAN FUTURE Global Conference: Eine internationale Plattform, wo sich EntscheiderInnen aus Städten untereinander austauschen, über Erfolge und Misserfolge unterhalten, gelungene und weniger gelungene Projekte skizzieren oder Erfolgsfaktoren teilen. Im Rahmen der Vorbereitungen für die erste Konferenz kam uns aber eine weitere, spannende Erkenntnis: Viele Städte hatten wirklich tolle Projekte am Start, um nachhaltiger zu werden – hervorragend ausgearbeitet, wissenschaftlich fundiert, professionell aufgesetzt und absolut stimmig. Und doch scheiterten sie oftmals spektakulär bereits kurz nach der ersten Veröffentlichung am harten Widerstand der BewohnerInnen. Welche sind die Gründe, dass in einer Metropole wie London die Citymaut für Autos relativ unspektakulär eingeführt wird, wohingegen in zahlreichen anderen Städten deutlich weniger ambitionierte Projekte binnen kürzester Zeit sterben? Ein Grund liegt klar auf der Hand: Kommunikation. Daran bzw an deren Ermangelung scheitern unzählige Projekte, bevor sie überhaupt begonnen haben. Die meisten Nachhaltigkeitsprojekte haben etwas mit Veränderung zu tun: Veränderung von Prozessen, Veränderung von Verhalten oder beidem. Wird ein solches Projekt – so „gut“ es objektiv gesehen auch sein mag – schlecht kommuniziert, so tendieren dessen Erfolgchancen gegen Null.

Aus diesem Grund hatten wir bereits in einer frühen Planungsphase der Konferenz beschlossen, dem Thema der „richtigen“ Kommunikation mit BürgerInnen einen hohen Stellenwert einzuräumen. Was helfen die besten Projektideen, wenn fehlgeleitete Kommunikation durch eine Stadt bei diesem Thema dann nur verbrannte Erde hinterlässt?

Unter Federführung eines Teams der Karl-Franzens-Universität Graz führten wir im Rahmen der ersten URBAN FUTURE Global Conference im November 2014 ein höchst erfolgreiches Symposium durch, das TeilnehmerInnen aus ganz Europa anzog und zu intensiven Debatten führte. Wie kommen demokratische Entscheidungen zustande? Wie kann Konsens in einer Stadt erreicht werden bzw sollte beim Anstoß von Veränderungsprozessen überhaupt auf Konsens Wert gelegt werden? Wie sollten Städte ihre Entscheidungsprozesse gestalten, wie ihre BürgerInnen einbinden und welche konsensfördernden Maßnahmen haben sich in der Praxis bereits bewährt? Dieses Buch fasst die Beiträge der ExpertInnen zusammen, die im Rahmen des Symposiums sprachen. Es gibt Ihnen als LeserIn einen exzellenten Überblick über die unterschiedlichsten Spannungsfelder, die Dynamiken von Entscheidungsprozessen in Städten und die praxiserprobten Ansätze. Rufen Sie sich diese Inhalte immer wieder in Erinnerung. Sie werden Ihnen bei Projekten in Ihrer Stadt eine mehr als wichtige Hilfestellung bieten und die Chancen Ihres Projekts deutlich verbessern. Jetzt müssen Sie es nur noch starten!

*Gerald Babel-Sutter*

Konferenzmanager URBAN FUTURE Global Conference

# Demokratiethoretische Aspekte der Entscheidungsfindung im urbanen Raum

---

Wolf Linder<sup>1</sup>

## I. 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 Volkes 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 BürgerInnen 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 die 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,

---

1 Em. Prof. Dr. *Wolf Linder*, Emeritierter Universitätsprofessor am Institut für Politikwissenschaften, Universität Bern.

damit Entscheide vertretbar sind. StaatsrechtlerInnen 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 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 großstädtischen 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 keine/n einheitliche/n AkteurIn 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?

## **II. 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 Agglomeratio-

nen 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/zur PendlerIn. 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 (zB 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 und keine politische Repräsentation für die Fragen der Gesamtentwicklung der Agglomerationen gibt.

### III. Zweites Problem: Fiskalische Inzidenz

Das Postulat fiskalischer Inzidenz verlangt, dass der Zahler- und Nutzerkreis für eine öffentliche Aufgabe deckungsgleich ist. 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 zugutekommen, welche sie geleistet haben und dass für die öffentlichen Leistungen alle Begünstigten 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 EinwohnerInnen 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 BürgerInnennähe 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 Begünstigte/r, wer ist Belastete/r 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 UnternehmerInnen, ArbeitnehmerInnen, Berufsgruppen aus der Wirtschaft und aus dem 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 *Olson*<sup>2</sup> zweierlei: Organisations- und Konfliktfähigkeit. Organisationsfähig ist ein Verband, wenn er seinen Mitgliedern einen exklusiven Vorteil anbieten kann; konfliktfähig ist ein/e AkteurIn soweit, als er/sie eine Leistung verweigern kann, welche die anderen AkteurInnen 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. Kommen 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 jene der FluglotsInnen. Dennoch weisen die FluglotsInnen eine weit höhere Konfliktfähigkeit aus: Verweigern diese ihren Dienst, so steht der Flugbetrieb still, während für das streikende Reinigungspersonal schnell Ersatz aufgeboden 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“.<sup>3</sup> Auch hier gilt der Matthäus-Effekt: Wer hat dem wird gegeben (Mt 25:29).

#### **IV. 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 GroßinvestorInnen bemühen, so tun sie das aus zwei Gründen. Zum einen sollen Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen werden, zum anderen geht es um die Sicherung von Steuereinnahmen. Städte sind, genau wie

---

2 *Olson*, Die Logik kollektiven Handelns (1968).

3 Zu den demokratiethoretischen Implikationen: *Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung (1970) 29–53.



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 TrägerInnen ausgegliedert. Politisch haben es solche privaten TrägerInnen 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, GewinnerInnen und VerliererInnen. Viele Städte, haben vom Wachstum der internationalen Dienstleistungswirtschaft profitiert. Andere waren von 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.<sup>4</sup> Ähnliches gilt für die Städte.

Die Hoffnung auf die gestaltende Kraft urbaner Entwicklungsplanung ist längst der Anpassung an Forderungen und Wünsche großer InvestorInnen gewichen, von denen das Wachstum der lokalen Wirtschaft abhängt. Internationale InvestorInnen 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 KundInnen bessere Leistungen. Deren politische Kontrolle ist jedoch vermindert. Hinzu kommt, dass dann allzu entfernte InvestorInnen sich mehr schlecht, als recht um die Belange der lokalen KundInnen 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.

---

4 Zum „Trilemma“, wonach starke Demokratie, starker Staat und starke Globalisierung nicht gleichzeitig zu haben sind, sondern nur jeweils zwei davon realisierbar sind: *Rodrik, Das Globalisierungs-Paradox – Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft* (2011) 241–268.