

Prof. Dr. Ursula Münch
Akademie für Politische Bildung/Universität der Bundeswehr München
u.muench@apb-tutzing.de

Rede Vollversammlung

Bayerischer Städtetag 9. Juli 2025 in Würzburg

„Zusammen Denken – Zusammen Handeln – Zusammen Verantworten“

Gliederung:

1. Demokratischer Verfassungsstaat: Gewaltenteilung inklusive kommunale Selbstverwaltung
2. Diffuse Zustimmung der Bürgerschaft als Bedingung und als größer werdende Herausforderung
3. Vertrauensvolle Zusammenarbeit von Staat und Kommunen im Mehrebenensystem als zentrale Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit und als Gegenmittel zu Überregulierung
4. Bayerischer Städtetag 2025: „Zusammen Denken – Zusammen Handeln – Zusammen Verantworten“: ein ungewöhnliches Papier
5. „Beziehungsstatus“: Grundsätzliches Vertrauen mit Gesprächsbedarf

Demokratischer Verfassungsstaat: Gewaltenteilung inklusive kommunale Selbstverwaltung

Wir Deutschen haben das Glück, in einem sehr klug verfassten und austarieren politischen System zu leben. Der Begriff „Demokratie“ oder „freiheitliche Demokratie“ beschreibt dieses System aber nicht völlig zutreffend.

Treffender ist es, vom „demokratischen Verfassungsstaat“ zu sprechen.¹ Dieser Begriff weist darauf hin, dass die im Grundgesetz formulierten zentralen Rechte, Strukturen und Werte Vorrang haben – sogar vor dem Demokratieprinzip.

Den demokratischen Verfassungsstaat zeichnen also Vorkehrungen aus, die verhindern sollen, dass aus dem Mehrheitsprinzip eine Mehrheitsdiktatur wird. Dazu gehört das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ in Artikel 1 des Grundgesetzes ebenso wie das klug gewobene Geflecht von Vorkehrungen zu Parlamentarismus, Verfassungsgerichtsbarkeit und Föderalismus, das einerseits die Konzentration von Macht verhindern soll, andererseits die Voraussetzungen für politische Stabilität und Handlungsfähigkeit schafft.

Und ja: Zu diesem klug gewobenen Geflecht gehört natürlich die kommunale Selbstverwaltung – nur wenige europäische Staaten (Österreich, Spanien) kennen ähnliches. Nach dem Ende der NS-Zeit wurde in allen Landesverfassungen des erst noch zu gründenden Weststaates die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Keine bringt es so auf den Punkt wie die Bayerische: „Die

¹ Vgl. Tine Stein: Die Rekonstruktion des demokratischen Verfassungsstaates, in: Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums. Zur ökologischen Kritik und Reform des demokratischen Verfassungsstaates. Opladen: Westdeutscher Verlag 1998.

Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ (Art. 11 IV Bayerische Verfassung). Und die Bayerische Gemeindeordnung in der umfassenden Neuordnung von 1952 formuliert in Artikel 1 sogar noch prägnanter: Die Gemeinden „bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens“.

Diffuse Zustimmung der Bürgerschaft als Bedingung und als größer werdende Herausforderung

Jedes politische System benötigt die grundsätzliche – die sogenannte „diffuse“ – Zustimmung des Großteils seiner Bevölkerung. In autokratischen Systemen kann diese diffuse Zustimmung erzwungen werden: durch Indoktrination und Repression. Ein demokratischer Verfassungsstaat zeichnet sich dadurch aus, dass er diese Zustimmung nicht erzwingen kann und auch nicht will, sondern ebenso glaubwürdig wie kontinuierlich um sie wirbt.

Die Glaubwürdigkeit ergibt sich zum einen durch die Verwirklichung von Prinzipien wie der Rechtsstaatlichkeit sowie durch eine Institutionen- und Verfahrensordnung, die der Bürgerschaft möglichst viele Freiheiten sowie Beteiligungsrechte gewährt.

Zum anderen hängt die Glaubwürdigkeit aber natürlich auch von der Leistungsfähigkeit unseres Staates sowie seiner Städte und Gemeinden ab.

Die kommunale Ebene spielt für beide Aspekte eine ganz zentrale Rolle – für die „Inputseite“ und auch die „Outputseite“. Dabei tut sich zwangsläufig ein Spannungsverhältnis auf: Sind viele Beteiligungsmöglichkeiten vorhanden und werden diese von der sog. Zivilgesellschaft auch genutzt, geht es nie schnell und auch nie harmonisch zu. Aber: Diese Einbindung der Bürgerschaft, die nirgends wirksamer geschieht als auf der kommunalen Ebene,

trägt gegebenenfalls zur Zufriedenheit mit den Entscheidungsprozessen vor Ort bei und damit auch zur Identifikation mit der eigenen Kommune. Davon profitieren im Ergebnis alle staatlichen Ebenen.

Aber natürlich hängt die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns nicht nur von den „Anbietern“ ab, sondern auch von den Erwartungen der Bürgerschaft an den Staat und die Kommunen.

Diese Erwartungen sind im Laufe der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland stetig gestiegen. Das hat etwas mit dem von ihnen erwirtschafteten wirtschaftlichen Wohlstand zu tun, aber durchaus auch mit den Folgen des Parteienwettbewerbs: In der Vergangenheit waren gerade die bundesdeutschen Volksparteien auf „ein Mehr und eine bessere Zukunft abonniert“ und eben „nicht auf die Verwaltung des Mangels und eine Politik der Zumutungen“.² Angesichts der Häufung von Krisen funktioniert das alte Erfolgsrezept der Bundesrepublik, Konflikte mit Geld bzw. Transferleistungen zu befrieden, immer weniger.

Auch wenn ein Teil der Erwartungen der Bürgerschaft überzogen sein mag, und es gerade in Zeiten von sicherheitspolitischer Bedrohung, Klimakrise und demografischem Umbruch viele gute Gründe für Maßhalteappelle gibt, folgt aus dem Zulauf zu populistischen und extremistischen Kräften meines Erachtens eine klare Schlussfolgerung:

Sollten sich Anzeichen ergeben, dass mit Blick auf die Handlungsfähigkeit „etwas“ nicht gut läuft, kann man „das“ nicht auf sich beruhen lassen. Bliebe die entsprechende Resonanz aus, so der Hinweis des Soziologen Hartmut Rosa, dann würde ein derartiges politisches Verhalten von seriösen

² Elmar Wiesendahl: Volksparteien: Aufstieg, Krise, Zukunft. Opladen: Barbara Budrich 2011.

Parteien und politischen Akteuren dem Gefühl des Ausgeliefertseins, des Kontrollverlusts, des Nichtbeachtetwerdens und der Machtlosigkeit massiv Vorschub leisten.

Resonanz, so Professor Rosa, bedeutet „das Hören des dezidiert Anderen“, und das könne durchaus auch irritierend sein.³

Die Folgen der Krisen, der gesellschaftliche Wandel sowie die veränderten Kommunikations- und Informationsgewohnheiten verändern die Rahmenbedingungen politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung massiv.

Eigentlich teile ich die Diagnose von der angeblich „letzten Patrone der Demokratie“ nicht.⁴ Da steckt mir etwas zu viel Automatismus und Alarmismus drin. Gleichzeitig ist der Zusammenhang zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und Demokratiezufriedenheit offensichtlich und auch empirisch belegt: Nur wenn es den politischen Ebenen, angefangen bei der kommunalen über die Landes-, die Bundes- und schließlich die europäische Ebene gelingt, den Bürgern zu beweisen, dass Demokratien nicht nur diskussionsstark, sondern auch handlungsfähig sind, nur dann kann es gelingen, verloren gegangenes Vertrauen wieder zurück zu gewinnen.⁵

³ Harmut Rosa: Demokratie braucht Religion. Über ein eigentümliches Resonanzverhältnis. Basierend auf einem Vortrag beim Würzburger Diözesanempfang 2022. München: Kösel 2023, S. 59.

⁴ Ministerpräsident Markus Söder bei einer Pressekonferenz am 24.2.2025; <https://www.br.de/nachricht/250224-br24-statement-soeder-bundestagswahl-100.html>.

⁵ Für weitere Nachweise vgl. Wolfgang Merkel: Wie resilient ist unsere Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2024, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/demokratie-in-gefahr-2024/549906/wie-resilient-ist-unsere-demokratie/>

Dazu ist Unterschiedliches erforderlich:

- Erstens eine problembezogene Prioritätensetzung der politisch Verantwortlichen,
- zweitens die Fähigkeit und Bereitschaft der Bürger, ihre Erwartungen an Staat und Kommunen an die veränderten sicherheits-, finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen,
- und drittens, aber bestimmt nicht letztens: eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen.

Wie wichtig diese vertrauensvolle Zusammenarbeit ist und worauf es dabei ankommt, wissen alle hier im Raum, die politische Verantwortung tragen, aus Ihrem Tagesgeschäft:

- Die wenigsten Menschen außerhalb von Ministerien, Verwaltungen sowie politik- oder rechtswissenschaftlichen Instituten interessieren sich für die Aufgabenverteilung im Bundesstaat. Vielmehr gilt aus der Sicht der Bürger: „Entscheidend ist, was hinten rauskommt“, so der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl im August 1984.
- Mit dem so genannten „Blame Game“, also der Zuweisung von Schuld an die jeweils andere Ebene, erreicht man meistens nur eines: Das Ansehen aller wird beschädigt, und es geht das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems verloren.

Vertrauensvolle Zusammenarbeit von Staat und Kommunen im Mehrebenensystem als zentrale Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit und als Gegenmittel zu Überregulierung

Wie gut oder schlecht die Beziehungen zwischen einem Land und seinen Kommunen oder einem Land und dem Bund sind, hängt von ganz unterschiedlichen Faktoren ab: In unserer Parteiendemokratie spielen die Parteien dabei eine ganz wichtige Rolle – sie können nicht nur der Sand, sondern sehr wohl auch das Öl im Getriebe sein.

Und klar: Es wirkt sich aus, wenn die Bedeutung politischer Parteien gerade in kleineren Kommunen abnimmt und die von ungebundenen kommunalen Wählervereinigungen zunimmt.

Nun könnte man mit Blick auf den Bedeutungsverlust der Parteien in den kommunalen Gremien sagen – „was soll's“ und man könnte dann Theodor Eschenburg zitieren, der 1960 feststellte: „Es gibt keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten“.

Aber: Das wäre meines Erachtens zu kurz gegriffen. Denn: Es ist natürlich relevant, ob die politischen Parteien auf kommunaler Ebene stark oder schwach sind:

- Erstens wirkt sich das auf den Grad der Fragmentierung in den Stadt- und Gemeinderäten aus.
- Zweitens und vor allem: Der Bedeutungsverlust der politischen Parteien in den Kommunen hat zur Folge, dass die Parteien nicht mehr so verlässlich als vertikales Scharnier zwischen Bund, Ländern und Gemeinden funktionieren. Vor diesem Hintergrund ist es wichtiger und sinnvoller denn je, die kommunalen Spitzenverbände in die politische Entscheidungsfindung auf Landes- oder Bundesebene einzubeziehen.

Sie können nämlich die beschriebene Ausdünnung im vertikalen Scharnier zumindest teilweise ausgleichen.

In der Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem Freistaat und seinen Städten, und darum geht es bei Ihrer Zusammenkunft in Würzburg natürlich, gibt es einiges Bemerkenswertes: neben den bereits erwähnten Regelungen in der Bayerischen Gemeindeordnung und in Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung ist auch die Bestimmung in der Bayerischen Verfassung zu nennen, die die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Gesetzgebungsarbeit seit 1998 herausstellt:

„Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren“ (Art. 83 Abs. 7 Bayerische Verfassung).

Zur Bedeutung Kommunalen Spitzenverbände

Die Probleme und Aufgaben der bayerischen Städte mit Blick auf Finanzen, Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur ähneln sich durchaus. Aber selbst im Freistaat Bayern unterscheiden sich städtische Ausgangslagen und Interessen. Diese dann auch immer wieder ungleiche Betroffenheit bringt es mit sich, dass einzeln vorgebrachte Stellungnahmen oder Anliegen zwangsläufig nicht repräsentativ sind.

Einzelkontakte sind sicherlich notwendig, sie sind aber erstens nicht von jeder Stadt leistbar, zweitens sind sie wie erwähnt nicht repräsentativ, und drittens würden sie in ihrer Summe mit Blick auf die erwarteten Reaktionen natürlich das jeweilige Gegenüber auf staatlicher Ebene überlasten.

Gäbe es die kommunalen Spitzenverbände nicht, müsste man sie also erfinden: Nur ihnen gelingt eine sowohl für die kommunale Selbstverwaltung als auch für die staatliche Leistungsfähigkeit unerlässliche Integrationsleistung: Der Bayerische Städtetag sowie die anderen kommunalen Spitzenverbände stellen ja nicht nur die zweifelsohne beeindruckende Expertise ihrer Geschäftsstelle bereit, sondern ihm und Ihnen gelingt im Ergebnis durchaus mühsamer Prozesse ja viel mehr: Die Integration der Expertise Ihrer Mitglieder: also aller 25 kreisfreien Städte, aller 29 Großen Kreisstädte sowie von über 250 kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden im Freistaat Bayern.

Offensichtlich hat der Bayerische Städtetag außerdem die Funktion einer Interessenvertretung. Aber als noch viel bedeutsamer erscheint mir seine Funktion als integrierender Komplexitätsreduzierer. Zumindest dann, wenn ihm genügend Zeit bleibt, organisiert der Verband in demokratischen Prozessen die Willensbildung seiner Mitglieder und erarbeitet aus zwangsläufig auch abweichenden Einzeleinschätzungen eine gemeinsame Position.

„Genügend“ ist hier das entscheidende Attribut zum Stichwort Zeit.

Dieser mühsame Prozess der Integration und der Komplexitätsreduktion setzt voraus, dass erstens die Kommunalen Spitzenverbände bei den einschlägigen Verfahren angehört und zweitens ihnen dabei eine angemessene Frist eingeräumt wird.

Bayerischer Städtetag 2025: „Zusammen Denken – Zusammen Handeln – Zusammen Verantworten“: ein ungewöhnliches Papier

Der Bayerische Städtetag legt zu jeder seiner Vollversammlungen ein Diskussionspapier vor. Auf seiner Website kann man die Papiere seit 2011 nachlesen.⁶ Das diesjährige Diskussionspapier halte ich für ein ungewöhnliches.

Es thematisiert nämlich nicht nur die Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden sowie dem Freistaat, sondern: Es problematisiert sie auch. Und da kommt unmissverständlich Unmut zum Ausdruck. Gleichzeitig wird aber auch gelobt und gedankt.

Sie merken: Ich arbeite mit einem Kunstgriff: Ich halte die im Papier formulierte Kritik für nachvollziehbar, aber als Außenstehender fehlen mir die letzten Einblicke. Und naturgemäß liegt noch keine Rückmeldung durch die Staatsregierung vor. Diese Lücke kann und soll aber im anschließenden Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Florian Herrmann geschlossen werden.

Davon abgesehen erlaube ich mir, dem aktuellen Papier des Bayerischen Städtetages eine bemerkenswerte Dialektik von Kritik und Anerkennung zu bescheinigen und gleichzeitig meinen Respekt für den darin zum Ausdruck kommenden Mut zu zollen, einen an die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung gehenden Zweifel unverhohlen zum Ausdruck zu bringen.

Denn: Was sagt es eigentlich über die tatsächliche Qualität einer in Sonntagsreden natürlich zu rühmenden Beziehung aus, wenn der Absender der Botschaft die Sorge äußert, seine Forderungen würden nicht zur Kenntnis genommen, wenn er den einseitigen Verlauf von Gesprächen moniert und

⁶ Vgl. <https://www.bay-staedtetag.de/>.

wenn er zudem feststellt, es sei „vielfach Uneinigkeit und Misstrauen zwischen den Ebenen gewachsen.“

Sicherlich: Man könnte all das mit dem Hinweis abwehren, gejamert werde immer und am liebsten auf hohem Niveau. Aber das genau ist ja die Crux: Würde die Staatsregierung so reagieren, würde sich ja wiederum etwas bestätigen, was der Bayerische Städtetag moniert. Auch das eine Form der Dialektik.

Die inhaltliche Argumentation erscheint plausibel:

- Wer als kommunaler Spitzenverband demokratisch legitimiert die Belange verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedeutsamer Entitäten vertritt, darf nicht als Bittsteller behandelt werden, dessen Anhörung und Einbeziehung in das Belieben der Ministerien gestellt wird.
- Wer die für den demokratischen Verfassungsstaat lebenswichtige kommunale Expertise aggregiert und integriert, ist kein Vollzugsorgan, sondern für die Umsetzung politischer Vorhaben unverzichtbarer Partner auf Augenhöhe.
- Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände darf keine Einbahnstraße darstellen. Das heißt: Die Staatsministerien, aber auch der Landtag, sollten auch inhaltlich auf die Anmerkungen und Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände reagieren und so zeigen, dass sie sich ernsthaft mit deren Vorschlägen auseinandergesetzt haben. Ein solches Feedback gehört sich nicht nur aus Gründen der Höflichkeit, sondern trägt zudem dazu bei, zum Nutzen aller die Präzision und Qualität künftiger Stellungnahmen noch weiter zu steigern.

- Wenn ein Gesetzesvorhaben erst dann den kommunalen Praxischeck durchläuft, nachdem es bereits der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, hat das zur Folge, dass mögliche Defizite beim Vollzug der Regelung nicht geräuschlos und zügig behoben werden können.
- Wenn die Staatsregierung eine für die Städte und Gemeinden so zentrale Normensammlung wie die Bayerische Bauordnung durch ihr „erstes Modernisierungsgesetz“ novelliert, dann erscheint es als Affront, dass die kommunalen Spitzenverbände nur am Rande informiert wurden.
- Und natürlich gilt: Bei allen staatlichen Entscheidungen ist die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Kommunen zu berücksichtigen und deren angemessene Finanzausstattung zu sichern.

Insgesamt: Werden verbrieft und inhaltlich überaus sinnvolle Anhörungsrechte formalistisch abgehandelt, riskiert man dreierlei:

- Man verprellt erstens auch das eigene politische Umfeld,
- man verschenkt zweitens mit das Wertvollste, worauf unser demokratischer Verfassungsstaat aufgebaut ist: die praktische Verwaltungserfahrung und die Bürgernähe seiner kommunalen Ebene,
- Drittens wird womöglich das konterkariert, worum es doch eigentlich geht: der Abbau von überflüssigen Regularien, also von Überregulierung, der die Bürger nervt und die Handwerksbetriebe und Unternehmer lähmt.

Im Papier wird darüber hinaus – und das finde ich aus demokratietheoretischer Sicht bemerkenswert – die Sorge geäußert, hinter diesen einzelnen verfahrensmäßigen „Unaufmerksamkeiten“ könne mehr stecken.

Und zwar etwas, was ich – wohlbemerkt in meinen eigenen Worten und nicht denen des Städtetages – als die „Arroganz der höheren Ebene“ bezeichnen würde.

Ebenfalls bemerkenswert ist, dass sich das Diskussionspapier jedoch bei der Suche nach konkreten Ursachen für das schwindende Vertrauen zwischen den Ebenen weitgehend zurückhält. Nicht allein aus Gründen der Ebenen-Ausgewogenheit erlaube ich mir daher die Empfehlung an den Bayerischen Städtetag, an diesem Punkt mit Blick auf den eigenen Verantwortungsbereich dranzubleiben. Die Frage nach der Verantwortung für den Vertrauensverlust müssen schließlich alle politischen Ebenen auch selbstkritisch beantworten.

Wir wissen es: Was die übergeordnete Ebene aus sachlichen Gründen unbedingt durchsetzen will, wird von der nachgeordneten Ebene womöglich ganz anders wahrgenommen: zum Beispiel als dem eigentlichen Problem überhaupt nicht angemessene Lösung und vor allem als überzogenes Hierarchiedenken der Führungsebene.

Dagegen lässt sich einwenden, dass diese unterschiedliche Betrachtung nichts Neues ist und zum Geschäft dazu gehört.

Aber diejenigen, die längere Phasen überblicken, diagnostizieren dass sich im Verhältnis der Staatsregierung zu den kommunalen Spitzenverbänden auch deshalb etwas verändert hat, weil sich innerhalb der Staatsregierung etwas

verändert hat: Das Verhältnis zwischen den Staatsministerien ist in einer Koalitionsregierung ein anderes als in einer Alleinregierung.

Damit ich richtig verstanden werde: Ich spreche hier keine Empfehlung über die Zusammensetzung der Bayerischen Staatsregierung aus, sondern ich beschreibe eine Begleiterscheinung von Koalitionsregierungen, die Außenstehenden womöglich gar nicht bewusst ist:

Das Phänomen des geringen Vertrauens von Koalitionspartnern und der Segmentierung und Abschottung der Ministerien nach Parteizugehörigkeit ist nicht dem Bund vorbehalten.

Für die Kommunalen Spitzenverbände bedeutet die damit einhergehende Neigung zu einer gewissen Einsilbigkeit der Staatsregierung, dass die Gelegenheiten und Möglichkeiten zum so wichtigen informellen Austausch deutlich weniger geworden sind. Damit meine ich nicht das „Durchstechen“ von internen Informationen, sondern damit meine ich den vertrauensvollen Austausch zwischen Partnern.

Um nochmals den Soziologen Hartmut Rosa zu zitieren: Die Grundform von Resonanz sei „Hören und Antworten; etwas erreicht mich und ruft mich an, und ich stelle plötzlich fest, es entsteht eine Verknüpfung dadurch, dass ich in der Lage bin, auf das Empfangene zu reagieren“.⁷

Bezogen auf Gespräche und Diskussionen kann dann laut Hartmut Rosa passieren, dass jemand sich „erreichen“ lässt, dass jemand „auf-hört“ und feststellt: „So habe ich das noch nie gesehen“.

⁷ Hartmut Rosa: Demokratie braucht Religion. Über ein eigentümliches Resonanzverhältnis. Basierend auf einem Vortrag beim Würzburger Diözesanempfang 2022. München: Kösel 2023, S. 59, 60.

Ich habe bereits erwähnt, dass das Papier des Bayerischen Städtetages eine bemerkenswerte Dialektik von Kritik und Anerkennung aufweist. Vieles an der Zusammenarbeit wird auch gelobt, etwa die Gespräche im Forum über Bürgerbegehren/Bürgerentscheide, an dem neben den Kommunalen Spitzenverbände die seriösen Landtags-Fraktionen sowie Verbände beteiligt sind.

Und der Städtetag formuliert in seinem Papier nicht nur Lob, sondern auch Verständnis – und zwar für den großen Druck, der auf der Staatsregierung lastet. Alles soll schnell gehen, es gibt hohe Erwartungen – nicht nur des Ministerpräsidenten an seine Regierung, sondern vor allem auch der digital aktiven Teil-Öffentlichkeiten.

Da hat sich etwas verändert – als Folge sowohl der politischen Großwetterlage als auch der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bayerischen Landtag:

Wie bereits gesagt: In einer Koalitionsregierung gelten andere Kommunikations- und Machtregeln als in den früheren Alleinregierungen:

- Wenn die „interne“ Einigung, also der Ausgleich mit dem Koalitionspartner, aufwendig und zeitraubend ist, führt dies dazu, dass man die Expertise des Städtetags erst zu einem Zeitpunkt abfragt, wenn nichts Relevantes mehr geändert werden kann.
- Und die gestiegene Zahl an außerparlamentarischen Akteuren, die öffentlichkeitswirksam politische Mitsprache einfordern, fördert nicht die Transparenz politischer Entscheidungen, sondern führt im Gegenteil zum Verlust der früher vorhandenen politischen Gelassenheit. Niemand lässt sich gern seine Vorhaben „zerreden“.

Die geschilderten Entwicklungen sind keine Besonderheit des Freistaats Bayern. Überall scheinen die kommunalen Spitzenverbände inzwischen häufiger vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden und dadurch gezwungen zu sein, ihre Anliegen ggf. über die jeweilige politische Partei vorzubringen. Genau das war im Freistaat bislang unüblich bzw. gar nicht erforderlich.

„Früher war nicht alles besser, es ist nur länger her.“ Damit meine ich: Auch in früheren Legislaturperioden hat es selbstverständlich gelegentlich gehakt. Aber mehr als heute lotete man, bevor Gesetzentwürfe in die Staatskanzlei gingen, die Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten intensiv mit den verschiedenen Betroffenen aus.

Davon hatte auch die jeweilige Staatsregierung etwas: Mit einem breiten Konsens als Basis in ein Gesetzgebungsverfahren hineinzugehen, entlastete enorm. Dazu trug bei, dass in diesen deutlich anderen politischen Konstellationen alle Akteure etwas Selbstverständliches verinnerlicht hatten und dies auch lebten: Die Kommunen sind Teil des Freistaats und der Bayerische Städtetag nicht nur ein „normaler Verband“. Rechtlich gilt das natürlich immer noch. Ob es auch im politischen Alltag gilt, können die meisten im Raum beurteilen. Ich nicht.

„Beziehungsstatus“: Grundsätzliches Vertrauen mit Gesprächsbedarf

Im letzten „Akademiegespräch im Bayerischen Landtag“ sprach die Sozialpsychologieprofessorin Vera King über Vertrauen. Vertrauen, so Frau King, heiße auch: ein Wagnis eingehen. Eine Art Vorschuss geben.⁸ Unter der

⁸ Vgl. „Das Gegenteil von Angst ist nicht Mut, sondern Vertrauen“. Akademiegespräch im Bayerischen Landtag mit Vera King; <https://www.apb-tutzing.de/news/2025-05-19/vera-king-akademiegesprach-bayerischer-landtag-vertrauen>.

Bedingung von Unsicherheit ist Vertrauen besonders wichtig. Vertrauen lässt sich nicht forcieren, sondern höchstens begünstigen.

Bezogen auf unser Thema heißt das: Der anderen politischen Ebene zu-
trauen, dass sie über den Sachverstand und die Verwaltungserfahrung ver-
fügt, von denen man selbst profitieren kann. Und der anderen Ebene zu-
trauen, dass sie auch ohne enge Leinenführung richtig zu handeln willens
und in der Lage ist. Das spart auf beiden Seiten viel Ressourcen.

Es gibt gute und schlechte Rahmenbedingungen für den Aufbau und den Er-
halt von Vertrauen. Grundsätzlich sind Krisen sowie Transformationen und
die in ihrer Folge immer knappen Ressourcen eine denkbar schlechte Voraus-
setzung für vertrauensvolle Beziehungen. Mit Blick auf das Verhältnis von
Freistaat und Kommunen gilt dieser Grundsatz meiner Einschätzung nach
aber nicht.

Im Gegenteil: Gerade weil der äußere Druck durch Ressourcenknappheit und
das Vordringen des Extremismus mitten hinein in den Bayerischen Landtag,
in unsere Kommunen und in unsere Gesellschaft so groß ist und weil die da-
bei zu machenden Erfahrungen auch verbinden, besteht eine breite Basis des
gemeinsamen Vertrauens derjenigen, die politische Verantwortung tragen
und sich auch den Extremisten entgegenstellen wollen und müssen. Das ver-
bindet die Staatsregierung und den Bayerischen Städtetag meines Erachtens
mehr als jeder Zwang zur Optimierung.

Denn, so nochmals Hartmut Rosa: „Zur Unverfügbarkeit der Resonanz ge-
hört .. ihre Ergebnisoffenheit“.⁹ Schließlich ist Resonanz ein „Ort der

⁹ Hartmut Rosa: Demokratie braucht Religion. Über ein eigentümliches Resonanzverhältnis. Basierend auf einem Vortrag beim Würzburger Diözesanempfang 2022. München: Kösel 2023, S. 65.

Entstehung des Neuen“. Und dieses Neue sei „unverfügbar“: Man kann es weder vorhersehen noch vorhersagen.

Falls das Prämissen sein könnten für die künftige Zusammenarbeit zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden, speziell dem Bayerischen Städtetag, müsste diesem Neuen auch Raum gegeben werden. Ich beginge also einen Fehler, wenn ich „Gestaltungstipps“ für dieses neue „Zusammen Denken“, „Zusammen Handeln“ und „Zusammen Verantworten“ gäbe.

Ich appelliere jetzt also nicht, längere Fristen für Vorläufe zu geben und mehr Rücksprachen mit dem Bayerischen Städtetag im Vorfeld gerade der Beratungen des Ministerrates zu halten. Das liegt ohnehin nahe.

Und ich weise auch nicht darauf hin, dass es keinen Sinn ergibt, eine Frist für die Abgabe einer Stellungnahme von zwei Tagen – womöglich über das Wochenende – zu stellen. Das ist ohnehin jedem klar, dass man so erstens nicht miteinander umgeht, und dass man zweitens mit einer solchen Vorgehensweise natürlich nicht von den Kompetenzen der Städte und des Städtetages profitiert, die man für den eigenen politischen Erfolg doch benötigt.

Ein derartiges Verhalten wäre sogar Teil des „Aggressionsverhaltens“, das Hartmut Rosa für unsere gesamte Gesellschaft identifiziert und von dem wir wissen: Es bringt viel weniger „output“ als erhofft, und es zerstört viel – nicht nur Vertrauen.

Wie überwinden wir dieses unser Land insgesamt in die Schraubzwinde nehmende Aggressionsverhalten?

Wie verleiht man den Beziehungen zwischen Staatsregierung und Bayerischem Städtetag die nötige Resonanz, um all die dringenden und

drängenden Aufgaben der Gegenwart und der Zukunft gemeinsam angehen zu können?

Kein Geheimrezept, aber einen interessanten Ansatz bietet das philosophische „Prinzip der wohlwollenden Interpretation“:¹⁰

Damit ist sehr verkürzt Folgendes gemeint: Äußerungen einer anderen Person oder auch Organisation sollten zunächst so verstanden werden, dass diese möglichst rational und kohärent sind, selbst wenn es mehrere Interpretationsmöglichkeiten gibt.

Keine Sorge: Das ist kein Aufruf zur „Harmonie auf Teufel komm raus“, und auch kein Plädoyer für „mehr Zusammenhalt“. Damit ist vielmehr der „republikanische Gedanke von Demokratie“ gemeint, dass wir uns als Bürger begegnen, die einander gegenseitig etwas zu sagen haben und dabei einander zuhören. Im Englischen spricht man von „give and take reasons“, also vom öffentlichen „Gründe-Geben und Gründe-Nehmen“.¹¹

¹⁰ Vgl. dazu Theresa Schouwink: „Entspannt euch!“, in: philosophie-Magazin vom 11.3.2021; <https://www.philomag.de/artikel/entspannt-euch>; vgl. <https://www.spektrum.de/lexikon/philosophie/nachsichtigkeitsprinzip/1382>; <https://kursbuch.online/montagsblock-190/>.

¹¹ Vgl. Julian Nida-Rümelin: Philosophie einer humanen Bildung. Bonn 2016, S. 4, unter Bezug auf John Dewey: Democracy and Education. Pennsylvania State University 2001.

Die Suche nach dem für das Gemeinwesen Guten läuft also über den Austausch von Argumenten und damit über die Klärung von Standpunkten, professionell gemachten Erfahrungen, Verwaltungsexpertise und auch Interessen.

Konkreter ausgedrückt: Die frühzeitige Einbeziehung des Bayerischen Städtetages als Kommunalem Spitzenverband mag mit Blick auf ehrgeizige Zeitpläne der Bayerischen Staatskanzlei mühsam sein.

Aber wer die Argumente und Gegenargumente der Städte und Gemeinden kennt, kennt die politischen Alternativen. Das schafft Glaubwürdigkeit und Vorsprung – nicht zuletzt auch im Umgang mit den Populisten und Extremisten.

Wer den Sachverstand Kommunalen Spitzenverbände frühzeitig in seine Überlegungen und Gesetzgebungsarbeit einbezieht, bekommt Sachverstand quasi frei Haus. Andere Regierungen müssen das teuer als Beratungsleistung Externer einkaufen.