



Geoff Gallop

Gesundheit in der Stadt und deliberative Demokratie



Die Art und Weise, wie wir unsere Städte bauen und in diesen leben, hat signifikante gesundheitliche Auswirkungen, und zwar unabhängig davon, ob sich unser Fokus auf ansteckende oder nicht übertragbare Krankheiten richtet. Was die aktuelle Epidemie nicht übertragbarer Krankheiten wie z.B. Übergewicht und Diabetes, angeht, werden unsere gebaute Umwelt und unsere Transportsysteme als kritische Faktoren angesehen. Es ist daher kaum überraschend, dass die Weltgesundheitsorganisation die Urbanisierung und ihre Verwaltung als eine der größten gesundheitlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts einstuft (WHO and Metropolis 2014).¹

Bei der Vorbereitung von Gegenmaßnahmen verfügen unsere Stadtplaner und Manager über zahlreiche Hinweise und weitreichende Erfahrung im Hinblick darauf, was für die Förderung der Gesundheit in der Stadt förderlich oder hinderlich ist. Einiges davon bezieht sich auf den Typ und den Ort der Gesundheitsdienstleistungen in einer Stadt und einiges bezieht sich auf die Flächennutzungsplanung und -regulierung im Allgemeinen. Das bedeutet, dass wir jetzt eine bessere Vorstellung davon haben, wie smarte und nachhaltige Energie auszusehen hat, nämlich „ein politischer Rahmen, der ein urbanes Entwicklungsmuster fördert, das sich durch eine hohe Bevölkerungsdichte, Nachbarschaften, die sich für Fußgänger und Fahrradfahrer eignen, intakte Grünflächen, Mischnutzungsgebiete (z.B. Entwicklungsprojekte für Wohn- und kommerzielle Zwecke), verfügbare öffentliche Verkehrsmittel sowie beschränkten Straßenbau auszeichnet.“ (Resnik 2010).

Politik als Hindernis und Hauptlösung

In vielerlei Hinsicht lautet die Frage nun nicht mehr „Was müssen wir tun?“, sondern „Wie tun wir es am besten?“ Ich rede hier nicht nur von den menschlichen und technischen Ressourcen und Kapazitäten, die zum Herbeiführen von Änderungen benötigt werden, sondern auch von der Frage der politischen Akzeptanz und den damit zusammenhängenden Problemen, wie z.B. der öffentlichen Meinung, Eigeninteressen und politischer Führung. Kaum etwas – oder gar nichts – kommt ganz ohne Politik und Kontroversen aus, und der Konflikt um die Agenda zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation in Städten ist keine Ausnahme. In „WHO and Metropolis“ (2014) heißt es: „Die gute Nachricht ist, dass für viele Herausforderungen, die wir zu bewältigen haben, tech-

nische Lösungen existieren. Der partizipative Ansatz, bei dem Tatsachen zur Information und zur Umsetzung von Abhilfemaßnahmen verwendet werden, gewinnt ebenfalls an Dynamik. Doch Fortschritte brauchen Zeit. Politik stellt das größte Hindernis dar. Politik stellt aber auch die Hauptlösung dar.“

Wir müssen uns die Stadt nicht als Siedlungsform, sondern als ein System von Beziehungen vorstellen, in dem es Macht- und Interessenshierarchien gibt. All jenen, die daran interessiert sind, Lösungen für eine Verbesserung der gesundheitlichen Situation in Städten zu finden, stehen die Menschen gegenüber, die den Status quo aufrechterhalten wollen. Vielleicht ist es eine lokale Gemeinde, die sich gegen eine gemischte Siedlung oder eine neue Transportroute wehrt. In englischsprachigen Ländern wird dieses Phänomen als „NIMBY“ („not in my back yard!“) bezeichnet. Möglicherweise sind es die Bauträger, die kein Interesse daran haben, für den Schutz der Umwelt und der Lebensstandards mehr auszugeben. Es kann auch sein, dass ein Stadtplaner nicht von seinen „modernistischen“ Werten abweichen will. Marinova, McGrath und Newman (2004) schreiben dazu: „Das dominante modernistische Entwicklungsparadigma des zwanzigsten Jahrhunderts basierte auf zentralisierter und hierarchischer Planung“, bei der „die sozialen Probleme und mit der Lebensqualität zusammenhängende Probleme, die komplex und nicht quantifizierbar sind und daher als schwierig eingestuft werden, ignoriert wurden“. Leider ist es auch oft so, dass Projekte zur Schaffung gesunder Städte nicht sehr gut verwaltet werden, wodurch die gesamte Idee gefährdet wird. Auch Reformer versuchen manchmal, Geld zu sparen!

Dies veranlasst mich zur folgenden Frage: Sind wir mit unserer derzeitigen Art und Weise Politik zu machen imstande, strukturelle und politische Initiativen, die für die Schaffung gesunder Städte erforderlich sind, ins Leben zu rufen? Wie

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf der Grundsatzrede auf der City Health International 2017 Conference in Basel am 13. September 2017

maximieren wir die Chancen, dass eine sich auf Tatsachen stützende Politik die Oberhand in den wirklich wichtigen Aufgabenbereichen der Regierung und der öffentlichen Meinung gewinnt?

Mit unserem Typ System und seinen Rechenschaftsmechanismen, bei denen regelmäßige Wahlen und die öffentliche Meinung im Mittelpunkt stehen, bedarf es einer starken Führung mit Unterstützung durch effektive Kampagnen und politischen Verstand, um sicherzustellen, dass Tatsachen gehört werden und etwas bewirken können. In einem gewissen Maße ist es schon immer der Fall gewesen, aber das trifft noch mehr in einer Welt zu, die durch „Post-Wahrheit“-Denkweisen und -Praktiken geprägt wird, bei denen die mit wissenschaftlichen Erkenntnissen verbundenen Disziplinen ignoriert werden und die Debatte „größtenteils von emotionalen Faktoren beeinflusst wird, die mit den Einzelheiten von Politik nichts zu tun haben“. (Übersetzung des englischsprachigen Wikipedia-Eintrags) Viel zu häufig bekommen wir zu sehen, wie Eigeninteressen und fundamentalistische Überzeugungen über tatsachenbasierte Initiativen triumphieren. Dies gilt nicht nur für den Städtebau, sondern auch für Dienstleistungen für ausgegrenzte, schutzbedürftige und stigmatisierte Menschen. Ein Paradebeispiel ist der Kampf um Initiativen zur Schadensbegrenzung, wie z.B. medizinisch überwachte Injektionsräume. Es sind bereits viele Siege errungen worden, aber wenn wir die gesundheitliche Situation für alle verbessern wollen, bleibt noch einiges zu tun.

Wissenschaft und öffentliche Meinung

Dieser Stand der Dinge führt uns zu der Frage, ob wir Umstände schaffen können, mit denen die öffentliche Meinung auf eine andere Weise beeinflusst werden kann. Im Moment nimmt das Problem Gestalt im Rahmen parteipolitischer und ideologischer Kämpfe an und wird durch Abstimmungen, Umfragen und manchmal Straßenproteste sichtbar. Manchmal kommt es zu offiziellen Konsultationen, die aber meistens nicht inklusiv oder deliberativ genug sind, um in diesen politischen Kämpfen etwas bewirken zu können. Diejenigen, die gut darin sind, andere Menschen zu führen, beziehen Tatsachen in den Entscheidungsfindungsprozess mit ein, und es hilft ungemein, wenn sie behaupten können, dass nicht nur die „Vernunft“ und „Tatsachen“ auf ihrer Seite sind, sondern auch die „öffentliche Meinung“. Daher brauchen wir bessere Wege, wissenschaftliche Erkenntnisse mit der Autorität der öffentlichen Meinung zu vereinen. Traditionelle und neue Formen des politischen Engagements – wie von Wahlen und Kampagnen – sind nur von beschränktem Nutzen. Wir brauchen mehr, wie wir bereits oft sehen konnten, wenn sich gewählte Regierungen auf ihr Mandat beriefen, aber angesichts der parlamentarischen oder außerparlamentarischen Opposition scheiterten. Das bringt mich zu den verschiedenen Institutionen, die auf dem Prinzip der deliberativen Demokra-

tie basieren (wie z.B. Bürgerforen, Konsensuskonferenzen, Planungszellen, deliberative Umfragen und Bürgerversammlungen) und einen Beitrag zur demokratischen Politik leisten.

Inklusion, Deliberation und Einfluss

Der Aufgabenbereich und die Tätigkeit dieser Initiativen variieren, aber sie alle fühlen sich einer willkürlich ausgewählten (im Gegensatz zu sonst „schichtenartigen“) Teilnehmergruppe und einer ordnungsgemäß begünstigten Deliberation verbunden. Sie schaffen sozusagen Mini-Öffentlichkeiten, die als „demografische Repräsentation der breiteren Bevölkerung dienen und sich zusammen über ein Thema informieren und es besprechen sollen, um die öffentliche Meinung und den Entscheidungsfindungsprozess zu dokumentieren“. (Escobar/Elstub 2017). Daher wären zwei der drei Hauptelemente der deliberativen Demokratie Inklusion und Deliberation. Das dritte ist Einfluss oder „die Fähigkeit, die Politik und die Entscheidungsfindung zu beeinflussen“. Um wirklich etwas zu bewirken, ist es wichtig, dass Vorschläge von Teilnehmern einer Jury oder einer Versammlung angenommen oder zumindest sehr ernst genommen werden. Daher wird heutzutage die häufig so genannte „Konsultation“ dafür kritisiert, dass sie nicht nur nicht deliberativ und inklusiv genug ist, sondern auch nicht in gutem Glauben erfolgt. Dies gefährdet das Vertrauen und verwehrt den Konsultierenden die Autorität, die sie brauchen, um politisch etwas bewirken zu können (Hartz-Karp 2005).



Abb. 1: Deliberative Aushandlungsprozesse

Die Verbindung zwischen der Beratung der Mini-Öffentlichkeit und der Entscheidungsfindung existiert hier nicht nur in Form der Bereitschaft seitens der Regierungen, diese Beratung ernst zu nehmen, sondern auch indirekt in Form ihrer Beeinflussung der öffentlichen Meinung im weiteren Sinne. Fishkin und Mansbridge (2017) drücken es folgendermaßen aus: „Bekannte deliberative Institutionen sind in den Werten und Interessen der



Öffentlichkeit verankert; die Stimme, die sie lauter machen, ist also nicht die der Eliten.“ Dies verleiht dem deliberativen Prozess Autorität in den Augen der breiten Öffentlichkeit, die von der modernen Politik enttäuscht ist. Das Ergebnis ist eine Fallstudie weder in Sachen „wütender Populismus“ noch in Sachen Top-Down-Politikgestaltung durch Eliten, denen die Menschen nicht mehr vertrauen. Wenn es korrekt praktiziert wird, werden die Ergebnisse „das repräsentieren, was die Allgemeinbevölkerung denken würde, wenn diese Bürger solch gute Bedingungen vorfinden würden, dass sie über diese Angelegenheit nachdenken könnten“. (Fishkin/Mansbridge 2017)



Abb. 2: Alle Gruppen sind vertreten.

Beispiele

Es könnte sich handeln

- um eine kleine, aber scheinbar unlösbare lokale Angelegenheit, die mit einem bestimmten Gesundheitsdienst oder Planungsvorschlag zusammenhängt,
- um arge Probleme, bei denen unausweichlich Kompromisse zwischen verschiedenen konkurrierenden Zielen geschlossen werden,
- um eine aus neuen Technologien resultierende Herausforderung, deren Konsequenzen noch nicht genau abzusehen sind,
- oder um gesamtgesellschaftliche Angelegenheiten, z.B. Stadtplanung oder ein kommunaler Haushalt.

Wir können viele Beispiele nennen, wo solche Probleme durch deliberative Demokratie gelöst wurden – und das mit beeindruckenden und positiven Ergebnissen. In Australien beispielsweise fördert und unterstützt die New Democracy Foundation² die Schaffung von Mini-Öffentlichkeiten, um den Prozess der Politikgestaltung zu optimieren. Die Organisation fungierte als Partner lokaler und nationaler Regierungen, ebenso wie parlamentarischer Ausschüsse. Zu den abgedeckten Themen gehören Wasserpreise, lokale Verwaltung, Kernbrennstoffkreislauf, lokale Haushalte, Infrastrukturplanung, Übergewicht, Radverkehrspolitik, Verkehrsknoten, sichere und dynamische Städte, Energie und parlamentarische Reformen. Ihre Arbeit und die anderer Parteien wurde von der breiten Öffentlichkeit bemerkt; im Rahmen einer vor kurzem durchgeführten Umfrage wurde festgestellt, dass Bürgerforen eine 57%ige Unterstützung genießen – nur 12% sind dagegen, und 31% sind unentschlossen (Pollinate 2017).

² www.newdemocracy.com.au

Dialogue with the City in Perth

Als ich von 2001 bis 2006 Premierminister von Western Australia war, kam im Planungsportfolio eine Reihe innovativer Mechanismen zum Einsatz, um bestimmte Angelegenheiten zu identifizieren oder bei der Entscheidungsfindung Beratung zu bieten: sechs Konsenskonferenzen, drei Bürgerforen, eine deliberative Umfrage, drei Mehrkriterienanalyse-Konferenzen und zwei Gestaltungsdiskurse (Gregory/Hartz-Karp/Watson 2008). Am wichtigsten war jedoch Dialogue with the City im Jahre 2003, als 1.100 Teilnehmer zusammenkamen, um für die Hauptstadt Perth einen Planungsrahmen zu entwerfen. Es wurde vereinbart, dass die Regierung ihre Empfehlungen in die Tat umsetzen würde, was sie auch tat. Ein Drittel der Teilnehmer wurde zufällig ausgewählt, ein Drittel setzte sich aus eingeladenen Stakeholdern zusammen und ein weiteres Drittel meldete sich freiwillig, nachdem die Menschen Anzeigen in Zeitungen, im Radio und im Internet gesehen bzw. gehört hatten. Es kamen Experten zu Wort, ebenso wie interessierte Parteien, aber auch nicht vertretene Minderheiten, wie z.B. junge Menschen, Aborigines und Menschen, deren Muttersprache nicht Englisch ist. Es war ein langer Prozess, der nicht nur aus der Bereitstellung von Informationen und Deliberationsphasen bestand, sondern auch aus einer Umsetzungsphase, an der 100 Teilnehmer aus dem Dialogue beteiligt waren. Das Ergebnis – Network City: Eine Gemeindeplanungsstrategie – wurde vom Kabinett grundsätzlich übernommen und wurde, zusammen mit einer Erweiterung der Personenschiennenverkehrs- und Radverkehrsinfrastruktur sowie Initiativen wie Liveable Neighbourhoods (Nachbarschaften mit Niveau) und Travel Smart (Intelligentes Reisen), Teil des Programms zur Schaffung einer gesünderen Stadt. Gelegentlich kam es zu Protesten gegen das Projekt, seine Verbindung zu den Bemühungen der Regierung, Nachhaltigkeit zu gewährleisten, und seine Dreifachbilanz, doch diese blieben erfolglos ange-



sichts dessen, wie sich die Gemeinschaft die Strategie zu eigen machte (siehe Hartz-Karp 2005 und Marinova/McGrath/Newman 2004).

Viele Menschen kritisieren die deliberative Demokratie als ein Konzept, das zu stark mit dem Mittelstand verbunden ist und das nicht autoritativ genug ist, um denjenigen, die andere Menschen führen und sich für Tatsachen einsetzen, genügend Macht zu verleihen. Wer behauptet, dass nur Hochgebildete Zugang „zur Sprache und zu den Prozessen der Deliberation“ haben, wird durch die empirischen Beweise eines Besseren belehrt. Das Gegenteil ist der Fall: Die deliberative Demokratie begrenzt die Vorherrschaft der Eliten, anstatt sie zu verstärken, indem sie „für durchschnittliche politische Akteure Platz schafft, um Ideen, Meinungen und Diskurse ins Leben zu rufen, anzufechten und darüber nachzusinnen“. (Curato/Dryzek/Ercan/Hendriks/Niemeyer 2017) Eigentlich liegen heute zahlreiche Beweise dafür vor, dass die deliberative Demokratie nicht nur in einem besseren politischen Dialog resultiert, sondern auch in „sinnvolleren, realistischeren, vertretbaren“ Empfehlungen – selbst wenn die Angelegenheit mit beträchtlichen Kontroversen und Komplexität verbunden ist“. (Schechter 2017) Dies spricht für die Fähigkeit von Durchschnittsbürgern, anderen zuzuhören, eine Angelegenheit in einem respektvollen Ton zu besprechen, ihre Meinung zu ändern, falls die Beweise überzeugend sind, und anschließend eine Entscheidung zu treffen. Dies ist ein beeindruckendes Ergebnis, das unsere Demokratien stärker gemacht hat.

Größeres Vertrauen

Was die Autorität angeht, kommen wir nun zu der wichtigsten Erkenntnis überhaupt: „größeres Vertrauen der Öffentlichkeit in die Entscheidung, den Entscheidungsfindungsprozess und, mit der Zeit, in die Regierung im Allgemeinen.“ (Schechter 2017) Die „ganze Gemeinschaft“ fühlt sich durch die „Mini-Öffentlichkeit“ repräsentiert und bringt auf diese Weise gemachten Empfehlungen mehr Vertrauen entgegen. Schließlich wird die Entscheidung von „Menschen wie mir“ getroffen, die imstande sind, jeden Trick von Experten, jede durch Eigeninteressen motivierte Manipulation oder jede Verschleierung durch Politiker zu durchschauen. Genauso wichtig ist die Erkenntnis, dass deliberative Praktiken beim Lösen tiefgreifender Konflikte – ob diese religiöser, rassistischer, ethnischer oder nationaler Natur sind – helfen, die in vielen Gemeinschaften das Vertrauen und die soziale Einheit untergraben. Die Beweise dafür „liefern Formate von Diskussionsgruppen in ziviler Gesellschaft, die sich mit verschiedenen Themen befassen: von gemischten Identitäten bis hin zu komplexeren Bürgerforen mit Teilnehmern von verschiedenen Seiten“. (Curato/Dryzek/Ercan/Hendriks/Niemeyer 2017) Gegenseitiges Vertrauen ist gleichzeitig ein Mittel und ein Zweck, und es sind häufig diese Art Unterteilung sowie die Klassen- und Statusunterschiede, die die Bemühungen, Lösungen für stadtweite Probleme zu finden, untergraben.

Die deliberative Demokratie spricht uns nicht nur als Bürger an, die sich einen besseren Zugang und eine verstärkte Rechenschaftspflicht wünschen, sondern auch als Entscheidungsträger, die in einer zunehmend außer Kontrolle geratenen Welt bessere Ergebnisse erreichen wollen. Wie brauchen eine neue Allianz zwischen der Wissenschaft und der Demokratie, in der unsere Wissenschaftler uns das Beste geben, was man mithilfe ordnungsgemäß durchgeführter Studien erreichen kann, und unsere deliberativen Versammlungen das Beste, was eine ordnungsgemäß durchgeführte Deliberation bieten kann, wenn es um die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der menschlichen Gesellschaft geht. Fishkin und Mansbridge (2017) drücken es folgendermaßen aus: „Falls die vielen Versionen einer deliberativeren Demokratie den Erwartungen gerecht werden, können sie dabei helfen, die demokratische Legitimität wieder zum Leben zu erwecken, für eine authentischere Bildung des öffentlichen Willens zu sorgen, einen Kompromiss zwischen den Eliten, denen die Menschen nicht vertrauen, und den verärgerten Stimmen des Populismus zu schließen, und sie können auch dabei helfen, einige unserer gemeinsamen normativen Erwartungen an die Demokratie zu erfüllen.“

Prof. Dr. Geoff Gallop,
Emeritus der Graduate School of Government an der
Universität von Sydney und ehemaliger Vorsitzender der
australischen republikanischen Bewegung; von 2001 bis
2006 Premierminister von Western Australia

Quellen:

- Nicole Curato/John Dryzek/Selen Ercan/Carolyn Hendriks/Simon Niemeyer (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research, *Daedalus* 146(3) Sommer 2017.
- Oliver Escobar/Stephen Elstub (2017): Forms of Mini-Publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice, New Democracy Foundation, 8. Mai 2017.
- James Fishkin/Jane Mansbridge (2017): Introduction: The Prospects and Limitations of Deliberative Democracy, *Daedalus*, 146(3) Sommer 2017.
- Judy Gregory/Janette Hartz-Karp/Rebecca Watson (2008): Using deliberative techniques to engage the community in policy development, *Australia and New Zealand Health Policy*, 5; 16.
- Janet Hartz-Karp (2005): A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City, *Journal of Public Deliberation*, 1(1).
- Dora Marinova/Natalie McGrath/Peter Newman (2004): Dialogue with the City: An Era of Participatory Planning for Provision of a More Sustainable Infrastructure in Perth?, 6th International Summer Academy on Technology Studies – Urban Infrastructure in Transition.
- Pollinate Research/The Pulse (2017): Australian Perspectives on Trust, the Political System and Citizens Juries, April 2017.
- David Resnick (2010): Urban Sprawl, Smart Growth and Deliberative Democracy, *American Journal of Public Health*, Vol 100, No 10, October 2010, pp. 1852-1856.
- David Schechter (2017): Benefits of the Jury Model, New Democracy Foundation, 23. Juni 2017.
- WHO and Metropolis (2014): Cities for Health.