

Michael Lobeck, Claus-C. Wiegandt

„Can't buy me trust“

Zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung



In zahlreichen Städten ist derzeit ein Vertrauensverlust von Bürgerinnen und Bürgern in die kommunale Politik und Verwaltung zu beobachten. Dabei ist Vertrauen zentral für die Beziehung zwischen den lokalen Akteuren und somit für eine handlungsfähige Stadtentwicklungspolitik, so die wesentliche These des Beitrags. Kommt es jedoch zu einem „zerstörerischen Misstrauen“, rücken bisher bewährte Mechanismen einer Abwägung und Entscheidungsfindung in den Blick. Es stellen sich in der Folge grundsätzliche Fragen nach den konstituierenden Faktoren von Vertrauen und Misstrauen in der Stadtentwicklung sowie den Ursachen für lokale, stadspezifische Vertrauenskulturen.¹

„Vertrauen ist in modernen Zeiten nötiger als jemals in der Geschichte, und es ist gleichzeitig knapper als jemals in der Geschichte. [...] Vertrauen ist nicht erzwingbar, es wirkt allumfassend und es verstärkt sich schließlich selbst.“ (Bude 2011, S. 14 f.)

Vertrauen in der Krise?

Nach den deutlichen Stimmenverlusten der beiden großen Parteien bei den Landtagswahlen in Bayern und Hessen im Herbst 2018 wurde bei den Analysen zuallererst ein Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust in die Politik als Ursache genannt. Den etablierten Parteien und ihren Vertretern wird offensichtlich nicht mehr zugetraut, die vielfältigen Herausforderungen des Landes zu lösen. Über diese jüngsten Wahlschlägen hinaus wird inzwischen vielerorts ein „tiefgreifender Vertrauens- und Legitimationsverlust des Politischen“ (Nassehi 2016, S. 104) festgestellt. Nicht nur auf der Landes- und Bundesebene, sondern auch auf der kommunalen Ebene ist seit einigen Jahren ein schleichender Vertrauensverlust vieler Akteure in die Glaubwürdigkeit oder Leistungsfähigkeit des Handelns von Politik und Verwaltung zu beobachten.

Dieser Verlust beeinflusst die Steuerung der Stadtentwicklungspolitik. Mit dem Vertrauensverlust in die handelnden Personen und Institutionen geht bei den Bürgerinnen und Bürgern in den Städten das Gefühl geringer Einflussmöglichkeiten in demokratische Institutionen und politische Verfahren einher. Ein allgemeiner Frust gegenüber der kommunalen Politik scheint weit verbreitet. Den Wahlversprechen wird immer

weniger geglaubt, die Kompetenz oder die Absichten von Verwaltungen werden angezweifelt, ein oft diffuses Misstrauen gegen „die Eliten“ wird nicht nur von extremistischen Parteien artikuliert. Planerische Abwägungen im Sinne eines kommunal formulierten Gemeinwohlinteresesses werden nicht mehr nachvollzogen oder mitgetragen. Manchmal sind auch die Medien von dieser bedenklichen Stimmungslage betroffen.

Explorative Studie

In diesem Beitrag werden Überlegungen zum Phänomen des Vertrauensverlustes und seiner Auswirkungen in das Handeln der Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene vorgestellt. Sie sind das Ergebnis einer explorativen Studie für den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Ziel der Studie war es, den Einfluss von Vertrauen und von Vertrauensverlust zwischen der Zivilgesellschaft auf der einen Seite sowie der Politik und Verwaltung auf der anderen Seite auf die Prozesse der kommunalen Stadtentwicklung in Deutschland auszuloten. Die Beziehungen von Politik und Verwaltung oder auch der Bürgerschaft zu Investoren, Projektentwicklern und Bauherren wurden in dieser ersten Studie nicht berücksichtigt.

Für die Aufgabe haben wir uns auf zwei Wegen mit dem Vertrauen in der Stadtentwicklung beschäftigt. Zum ersten haben wir Erkenntnisse aus verschiedenen Fachdisziplinen – wie etwa der Soziologie, der Philosophie oder der Psychologie – gesichtet, um das essenzielle Phänomen des Vertrauens und seine stabilisierende Funktion für soziale Systeme besser zu verstehen. Zum zweiten haben wir Gespräche mit einzelnen Akteuren der Stadtentwicklung geführt, um den besonderen Stellenwert von Vertrauen für die räumlichen Prozesse herauszuarbeiten.

¹ Der Titel des Beitrags „Can't buy me trust“ ist angelehnt an eine pointierte Aussage bei Osterloh/Weibel (2006, S. 21) zur sehr eingeschränkten Käuflichkeit von Vertrauen.



Unsere Gesprächspartner hatten unterschiedliche berufliche Hintergründe. Erfahrene Stadtbauräte und Stadtplaner haben uns ebenso Rede und Antwort gestanden wie Projektentwickler und Vertreter aus der Zivilgesellschaft, Politikberater und Wissenschaftler. Eine Auswertung dieser sieben Gespräche und der Literatur bildet die Grundlage für diesen Beitrag.

Zwei Grundpositionen

In Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern lassen sich heute verschiedene Haltungen gegenüber dem Handeln der kommunalen Verwaltung bzw. der kommunalen Politik beobachten. Stark vereinfacht gesprochen gibt es zwei Positionen: Auf der einen Seite ist aus der Bürgerschaft zu hören: „Die machen das schon, das ist in Ordnung, da kommt schon was Gutes bei raus.“ Bei solchen Haltungen wird den Entscheidungsträgern für Stadtentwicklungsprozesse ein gewisses Vertrauen entgegengebracht. Es wird eine Sachkenntnis in der Verwaltung vermutet, der Politik wird eine Orientierung am Gemeinwohl zugestanden. Häufig wird ein solches Vertrauen in die Kommunalpolitik allerdings nicht ausdrücklich ausgesprochen. Das Vertrauen ist vielmehr stillschweigend vorhanden. Es wirkt selbstverständlich und braucht nicht ständig betont zu werden.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Haltungen gegenüber der kommunalen Verwaltung und Politik, die von tiefem Misstrauen geprägt sind: „Die bekommen es nicht geregelt, denen wachsen die Sachen über den Kopf, die machen ja doch, was sie wollen“ sind Äußerungen, die immer wieder zu vernehmen sind. Das Spektrum eines solchen Misstrauens erscheint dabei breit. Es reicht von Zweifeln in die Sachkenntnis der Verwaltungen über den Verdacht, dass in Hinterzimmergesprächen politische Entscheidungen präjudiziert werden, bis hin zu der Annahme, dass die Bürgerschaft bewusst getäuscht wird. Bestimmte Entwicklungen in den Städten würden in der Verwaltung und Politik nicht gesehen oder falsch bewertet, Kostensteigerungen würden einzelne Projekte oder den gesamten städtischen Haushalt aus dem Ruder laufen lassen oder gewichtige Argumente würden bei politischen Entscheidungen bewusst zurückgehalten, um Projekte auch gegen eine vermutete Mehrheit in der Bürgerschaft umzusetzen.

Beschaffenheit von Vertrauen und Misstrauen

Einige grundsätzliche Aspekte zum Phänomen des Vertrauens können zunächst helfen, die beiden Haltungen einzuordnen. Vielfach wird heute beschrieben, dass die Gesellschaft sehr komplex geworden sei, was die Einwirkungsmöglichkeiten von Politik erheblich reduziert. (Nassehi 2016, S. 57 ff., 85 ff.). Dieser generelle Trend gilt auch für Stadtentwicklungsprozesse. Auch hier ist eine Zunahme an Komplexität spürbar. Kommunale Planungsprozesse sind für die einzelnen Bürgerinnen und Bür-

ger nur noch schwer zu durchschauen. Zudem ist der Umbau der Städte aufgrund von Wachstum oder Schrumpfung heute weit schwieriger als Stadterweiterungen auf der grünen Wiese in früherer Zeit. Politische Entscheidungen werden mittlerweile durch ein vielschichtiges Expertenwissen und -handeln bestimmt. Indikatoren dafür sind etwa die Begründungen für Bebauungspläne, die erheblich an Umfang zugenommen haben und meist in einem schwer verständlichen „Juristendeutsch“ verfasst und daher oft auch nicht nachvollziehbar sind.

Um bei solch hohen Komplexitäten handlungsfähig zu bleiben, hat schon Ende der 1960er Jahre der Soziologe Niklas Luhmann Vertrauen als einen generellen Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität entdeckt und gedeutet (Luhmann 2014). Demnach ermöglicht Vertrauen gesellschaftlichen Subjekten, bestimmte Ereignisse auszuschließen – etwa den plötzlichen Zusammenbruch der politischen Ordnung, die genuine Böswilligkeit von Kollegen oder die Nichteinhaltung von Absprachen (Nussli 2002, S. 100). Vertrauen vereinfacht dadurch das soziale Handeln und stellt sich als ein sehr grundlegender Mechanismus heraus, der das Alltagsleben konstituiert (Bude 2011, S. 14) – unabhängig davon, ob wir ihn im kommunalpolitischen Handeln in der Stadtentwicklungspolitik oder etwa in der Wirtschaft oder auch der Partnerschaft finden. Vertrauen kann allerdings nicht erzwungen oder erkaufte werden, es muss schließlich geschenkt werden. Allerdings wird Vertrauen durch Vertrauen gestärkt: „Wenn man erfährt, dass der Andere genauso vertraut, wie man selbst vertraut, traut man sich beim nächsten Mal auch wieder zu vertrauen“ (Bude 2011, S. 15).

Gleichzeitig ist Misstrauen ebenso eine Form der Komplexitätsreduzierung (Endreß 2002, S. 76). Auch Misstrauen trägt in einer komplexen Welt zu Vereinfachungen bei und ermöglicht immer wieder den alltäglichen Umgang mit Unsicherheiten. Wie schon Vertrauen bietet auch Misstrauen die Möglichkeit, unübersichtliche Situationen zu bewältigen und alltägliches Handeln zu erleichtern. Misstrauen führt allerdings dazu, dass Informationen häufig gar nicht mehr wahrgenommen oder nur verengt aufgenommen werden (Selle 2018, S. 59). Im Gegensatz zum Vertrauen ist Misstrauen nicht durch eine konstruktive Haltung geprägt. Misstrauen beinhaltet vielmehr eine eher ablehnende Einstellung gegenüber dem Anderen. In der Kommunalpolitik entzieht es dadurch den Entscheidungsträgern, die guten Willens unterwegs sind, die Unterstützung und damit eine Grundlage für ein gemeinwohlorientiertes Handeln.

Einige Differenzierungen können helfen, das so grundlegende und bedeutungsvolle Phänomen des Vertrauens besser zu verstehen. Generell sind drei Ebenen des Vertrauens zu unterscheiden (Endreß 2002, S. 67):

- Auf einer Mikroebene geht es um unmittelbare soziale Beziehungen, also um das Vertrauen in einzelne Personen, also um ein „interpersonales Vertrauen“ (Osterloh/Weibel 2006, S. 35).

- Auf einer Mesoebene liegt der Fokus stärker auf der Kompetenz der Personen oder auch einer beruflichen Gruppe. Hier wird also von der einzelnen Person abstrahiert. Es geht bei dieser Form des Vertrauens um professionelle Interaktionen, etwa beim Arzt-Patienten-Verhältnis oder bei der Stadtplanung um die Spielregeln des planerischen Verwaltungshandelns. Die Erfahrung und das Expertenwissen sind ausschlaggebend für diese Ebene der Vertrauensbeziehung. Diese Form des Vertrauens kann sich auch auf ganze Behörden oder Unternehmen beziehen und wird dann als „institutionelles Vertrauen“ bezeichnet (Osterloh/Weibel 2006, S. 35).
- Auf einer Makroebene geht es schließlich um ein Systemvertrauen zur Erfüllung genereller Erwartungen. Dies umfasst „Funktionssysteme unserer Gesellschaft“, die in allen Details zumindest von Laien nicht zu durchschauen sind und vom Rechtssystem bis zum Hybridautomobil reichen (Bude 2011, S. 14).

Für das Vertrauen in stadtentwicklungspolitischen Zusammenhängen bedeutet dies, zwischen einem „persönlichen Vertrauen“ und einem „generalisierten, versachlichten Systemvertrauen“ zu unterscheiden. Generell ist zu beobachten, dass in komplexen Gesellschaften persönliches Vertrauen zunehmend durch generalisiertes Vertrauen ersetzt wird (Endreß 2002, S. 66).

Ebenso hilfreich wie die drei Ebenen des Vertrauens ist die Unterscheidung zwischen „fungierendem Vertrauen“ und „reflexivem Vertrauen“ (Endreß 2002, S. 68 ff). Fungierendes Vertrauen ist implizit und bleibt „stillschweigend begleitend“ eine nicht thematisierte Hintergrundannahme sozialen Handelns. Reflexives Vertrauen ist hingegen auf spezifische soziale Situationen und die „Artikulation von Risikolagen oder Misstrauensunterstellungen“ zugeschnitten. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang die unbewusste oder bewusste Erwartungshaltung in das Verhalten anderer. Dies kann in Stadtentwicklungsprozessen bei Beteiligungsverfahren eine wichtige Rolle spielen.

Fließend sind schließlich die Übergänge zu anderen Begriffen wie „Hoffen“, „Glauben“, „Zuversichtlichsein“ oder „Überzeugtsein“, „Sich-verlassen-Auf“, „Auf-jemanden-Bauen“ oder „Versprechen“, die sich alle auf Zukunftserwartungen unter den Bedingungen von Ungewissheit und Unsicherheit beziehen (Nuisl 2002, S. 89). Wie fließend die Begrifflichkeiten sein können und zum Teil auch unterschiedlich gesehen werden, kann am Beispiel des Wettens verdeutlicht werden. Handelt es sich beim Wetten um eine „Vertrauenshandlung“ oder eine „vage Hoffnung“? Für politisches Handeln ist hier das Stichwort der „Kontrolle“ bedeutsam. Wenn vollständig vertraut wird, bedarf es eigentlich keiner Kontrolle. Dabei wird jedoch auch deutlich, dass Vertrauen ganz ohne Kontrolle zu Missbrauch einlädt.



Abb. 1: Die Übergänge zu „Hoffen“ und „Glauben“ sind fließend (Fotos: Jost)

Implikationen für die Stadtentwicklung

Kommunales und staatliches Handeln ist in den vergangenen Jahren durch einen Vertrauensverlust gekennzeichnet (Selle 2018, S. 58 ff.). Dieser Vertrauensverlust korrespondiert mit einer hohen Aufmerksamkeit für planungsbezogene Konflikte in der Stadtentwicklung. Offensichtlich ist dies bei Großprojekten wie Stuttgart 21 oder der Hamburger Olympiabewerbung. Aber auch viele kleinere Stadtentwicklungsprojekte werden in ihrer Sinnhaftigkeit angezweifelt. Die Proteste gegen die Schließung von Baulücken erschweren etwa die Umsetzung der Strategie einer städtebaulichen Innenentwicklung, die Widerstände gegen den Ausbau von Straßenbahnlinien oder andere Verkehrsinfrastrukturprojekte beeinträchtigen eine umweltgerechte kommunale Mobilitätspolitik. Die Beispiele für die Skepsis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber privatwirtschaftlichen und öffentlichen Projekten ließe sich fortführen (Marg u.a. 2013; Matzig 2011). Veränderung war schon immer ein schwieriges Geschäft, eine Granularisierung der Gesellschaft in vielfältige Interessengruppen erschwert heute den Wandel in den Städten jedoch zusätzlich (Nassehi 2016, S. 67 ff.).

Die Proteste gegen die Umsetzung privatwirtschaftlicher Bauvorhaben oder den Ausbau der städtischen Infrastruktur deuten auf ein verändertes Verhältnis von zivilgesellschaftlichen, öffentlichen und privaten Akteuren in Aushandlungsprozessen hin (Othengrafen/Sondermann 2015, S. 7). Trotz der vielfachen Bekenntnisse zur Bürgermitwirkung haben viele Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, dass Entscheidungen zur Stadtentwicklung über ihre Köpfe hinweg getroffen werden und die Meinungsbildung zu den jeweiligen Vorhaben bei Beteiligungsprozessen bereits abgeschlossen sei (Selle 2013, S. 231 ff.). Insgesamt ist vielerorts das Vertrauen in eine demokratische Entscheidungsfindung über einzelne Stadtentwicklungsvorhaben verloren gegangen. Der massive Vertrauensverlust in Prozeduren, Institutionen und das politische Personal



Abb. 2: Versprechen in die Zukunft – hier im privaten Bereich

wird als eine wesentliche Ursache für die Widerstände gegenüber Planungs- und Bauvorhaben gesehen (Selle 2018, S. 15). Dies gilt sowohl für die Verfahren der Entscheidungsfindung als auch für die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse. Es scheint häufig schwer zu vermitteln, dass berechnete Interessen im Rahmen einer Abwägung im Planungsprozess und in der politischen Diskussion einem gerechten Ausgleich zuzuführen sind, der die Mehrung des Allgemeinwohls – bei allen Schwierigkeiten einer Definition (vgl. z.B. Selle 2018, S. 135 f.) – zum Ziel hat.

Vertrauensverlust zeigt sich in Stadtentwicklungsprozessen in ganz unterschiedlichen Ausprägungen. Meist ist der Verlust bei Einzelnen mit der Gewissheit verbunden, dass die jeweils andere Seite ihre Entscheidungen nicht richtig trifft und es der Einzelne selbst besser weiß. Häufig spielen aber auch Vorurteile eine wichtige Rolle, die zum Misstrauen gegenüber kommunalpolitischem Handeln führt. Fehlendes Vertrauen in solches Handeln zeichnet sich durch ein breites Spektrum an Ausprägungen aus. Bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern fängt die Skepsis bei der unzureichenden Fachkompetenz und Sachkunde in die Entscheidungsträger an und hört bei der Annahme auf, die Entscheidungsträger würden bewusst falsche Aussagen treffen, um ihre eigenen Ziele zu verwirklichen.

In diesem Spektrum, in dem sich Misstrauen gegenüber kommunalpolitischen Entscheidungen abspielt, kommt der Abwägung der unterschiedlichen Interessen und Belange eine zentrale Rolle zu. Teils wird schon der Abwägungsvorgang mit dem Einstellen der unterschiedlichen Belange in Frage gestellt. Hier wird eine – bewusst oder auch unbewusst – falsche Bewertung von Sachverhalten unterstellt. Teils wird aber auch die eigentliche Abwägung mit dem Zurückstellen und gleichzeitigen Bevorzugen einzelner Belange von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mitgetragen. Der eigentliche Abwägungsvorgang bleibt für sie eine „Black Box“. Andere Interessen, die eine Entscheidung begründen können, werden als Argumente nicht anerkannt. Hier werden stattdessen eigene Interessen und Positionen hart vertreten und Kompromisse für eine Entscheidung, die sich an übergeordneten Zielen ausrichten,

nicht mehr akzeptiert. Verbunden sind diese harten Verhandlungspositionen mit dem fehlenden Vertrauen in die Redlichkeit der Entscheidungsträger, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wertzuschätzen und in die Entscheidungen einzubeziehen.

Die Unterscheidung in ein persönliches und generalisiertes Vertrauen kann hier helfen, das Phänomen genauer zu verstehen. Vertrauen in den einzelnen Sachbearbeiter der kommunalen Verwaltung gibt es vielleicht noch, weil man sich persönlich kennt und vielleicht sogar schätzt, doch schon das Vertrauen in die Verfahren ist gebrochen. Eine sachgemäße Behandlung wird schließlich angezweifelt und zu guter Letzt das gesamte System verurteilt. Einem solch generalisierten Misstrauen ist schwer zu begegnen. Zu unterscheiden ist also zwischen einem Misstrauen in die fehlende fachliche Kompetenz der Anderen und einem Misstrauen in die Absichten und Ziele der Anderen, die von allgemeinen systemischen Überlegungen getragen werden.

Betrachtet man das Phänomen Vertrauen in unterschiedlichen Städten vergleichend, scheint der Vertrauensverlust in das Handeln der kommunalen Verwaltungen und der kommunalen Politik unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Nicht alle Kommunen sind in gleicher Weise und Stärke von diesem generellen Trend berührt. Wir beobachten Städte, in denen es eine Grundstimmung in der Bevölkerung gibt, die von einem generellen Misstrauen in kommunalpolitisches Handeln geprägt ist. In anderen Städten besteht hingegen ein positives Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerschaft und Kommune – Misstrauen beschränkt sich hier punktuell auf einzelne Vorhaben.

Ursachen für Vertrauensverlust

Wie ist es in den vergangenen Jahren zu einem verstärkten Vertrauensverlust in kommunalpolitisches Handeln gekommen? Die von uns identifizierten Ursachen sind als ein erster Vorschlag zu verstehen, auch wenn sicher nicht alle Aspekte universell für alle Kommunen gelten. Eine genauere Analyse steht noch aus und wäre in einer detaillierten Untersuchung wünschenswert.

- Kommunalpolitik besteht notwendigerweise aus Versprechungen für die Zukunft. In einer komplexen Welt sind allerdings nicht alle Rahmenbedingungen für diese Zukunft durch eigenes Handeln kontrollierbar. Diese durchaus vorhandene Einsicht wird aber von Seiten der Politik besonders im Wahlkampf nur ungerne beherzigt, weil damit die eigene Handlungsmächtigkeit in Frage gestellt wird. So wecken Versprechungen Erwartungen, die nicht eingelöst werden können und zu Enttäuschungen in der Bürgerschaft führen. Dies wird oft den Verwaltungen angelastet. In der Folge wird ihr Expertenwissen in Frage gestellt oder im Fall von Kostensteigerungen bei öffentlichen Bauvorhaben auch angezweifelt.
- Eine Folge der komplexen Rahmenbedingungen sind die vielfach beklagten Probleme, in formellen Verfahren zu Lösungen zu kommen. Informelle Verfahren werden deshalb vorgeschaltet, um den Interessenausgleich außerhalb des starren formalen Rechtsrahmens zu ermöglichen. Es wird allerdings befürchtet, dass sich mit der Länge der gesamten Verfahren die Ausgangssituation für Entscheidungen verändert und sich die Komplexität der Verfahren erhöht: Neue Fakten und Erkenntnisse können auftreten, die Finanzierungsmodalitäten können sich wandeln, politische Mehrheiten können wechseln. In der Öffentlichkeit getroffene Entscheidungen erscheinen dann nicht mehr zeitgemäß, was vereinfachend dem politischen System zugerechnet wird und nicht der Komplexität von Abstimmungsverfahren, die viele Interessen integrieren.
- Eine Ungleichbehandlung von Adressaten des Verwaltungshandelns wird sowohl von Seiten der Investoren als auch von Seiten der Zivilgesellschaft immer wieder vermutet. Der Vorwurf lautet, dass in Hinterzimmergesprächen einzelne Akteure bevorzugt und öffentliche Verfahren der Abstimmung dadurch unterwandert würden. Erforderlich ist es deshalb, verlässliche Regelwerke zu schaffen und Entscheidungsprozesse transparent zu machen. Abweichungen von solchen Regelwerken der Entscheidungsfindung durch Ausnahmen und Nebenabsprachen gegenüber einzelnen Beteiligten wirken kontraproduktiv und verletzen das Vertrauen in die Redlichkeit der handelnden Akteure.
- Ursachen für einen Vertrauensverlust können auch in den Führungseigenschaften einzelner Akteure liegen. Fehlende Empathie und Emotionalität sowie eine überhebliche und arrogante Haltung einzelner Akteure sind Quellen für ein fehlendes Vertrauen in ihr Handeln. Fairness und gegenseitiger Respekt tragen hingegen zu einem vertrauensvollen Verhältnis der Akteure bei.
- Bei umstrittenen Projekten sind alle Meinungen zuzulassen und alle Interessen zu berücksichtigen. Bürgerinnen und Bürger sollten nicht den Eindruck erhalten, ihre Argumente würden unter den Teppich gekehrt oder ein Vorhaben würde auf Biegen und Brechen durchgesetzt. Eine ehrliche Offenheit gegenüber allen Interessen und eine Prüfung von Alternativen müssen in Abstimmungsprozessen erkennbar sein.
- Deutlich werden sollte, wer Entscheidungen trifft, wie die Rollen bei Abstimmungsprozessen verteilt sind und wie Entscheidungsträger zu ihren Ergebnissen gekommen sind. Die „Black Box“ des eigentlichen Abwägungsvorgangs ist dazu zu öffnen und die getroffene Entscheidung ist mit Überzeugung für die jeweiligen Argumente zu vertreten. Nach der Abwägung darf dann allerdings auch eine Entscheidungsakzeptanz eingefordert werden.
- Eine weitere Ursache für mangelndes Vertrauen liegt in der fehlenden Kompetenz, die der Verwaltung bzw. der Politik unterstellt werden. Den Fakten und Begründungen für Entscheidungen wird oft nicht mehr geglaubt. Dies gilt auch für die Expertise externer Gutachter. Gefälligkeitsgutachten werden vermutet, die Neutralität solcher Beratungsleistungen wird in Frage gestellt. In der Folge werden Gegengutachten in Auftrag gegeben, um eigene Argumentationen zu stärken. Dies führt zu Konfrontationen, bei denen das Vertrauen in ein Fachwissen auf der Strecke bleibt.
- Eine weitere Rolle für eine generell kritische Einstellung gegenüber kommunalpolitischem Handeln spielen heute die neuen webbasierten Medien. Die vielen Stimmen des Misstrauens werden inzwischen sehr schnell und sehr breit im Netz gestreut. Einer unserer Gesprächspartner hat diese Entwicklung mit folgendem treffendem Bild charakterisiert: „Über jedem Stammtisch der Republik hängt ja heute ein großes Mikro und diese ganzen Mikros transportieren die Lautstärke des Stammtisches ins Netz und für alle sichtbar.“ Früher blieben Zweifel und fehlendes Vertrauen in das Handeln der Entscheidungsträger in kleinen Zirkeln, heute werden sie in die ganze Welt gepostet und sind dort dauerhaft dokumentiert.
- Eine neue Logik der Aufmerksamkeit und Anerkennung – etwa in Form von „Likes“ – verstärkt diesen Trend. Selektive, manchmal auch verzerrte Wahrnehmungen gegenüber realen Veränderungen erhalten so ein neues Gewicht in der stadtentwicklungspolitischen Debatte. Negative und reißerische Darstellungen bekommen in der Regel mehr Aufmerksamkeit als neutrale Diskussionen. Eine sachliche Auseinandersetzung tritt dadurch in den Hintergrund.
- Ein letzter Erklärungsansatz liegt in der Größe der Städte. Zu vermuten ist, dass mit wachsender Stadtgröße Entscheidungsprozesse unüberschaubarer werden. Hier wäre die Herausbildung von institutionellem Vertrauen erforderlich, um fehlenden direkten Kontakt und personales Vertrauen zu ersetzen. Diese aktive Leistung scheint von vielen Bürgern jedoch nicht erbracht zu werden. In kleineren Städten scheinen die Persönlichkeiten der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister eine wichtige Rolle zu spielen. Eine ausgeprägte Bürgernähe und eine gute Kooperation mit dem Stadtrat sind hier für die Entscheidungsträger oft leichter zu praktizieren und können helfen, über persönliches Vertrauen ein institutionelles Vertrauen aufzubauen. Aufgrund der persönlichen Nähe bieten kleine Städte bessere Vor-



aussetzungen für die Akzeptanz von politischen Leitlinien und Orientierungen, die die jeweiligen Führungspersonen liefern. Auch Tatkraft und Entscheidungsfreudigkeit dieser Personen können in kleineren Städten und Gemeinden das Vertrauen in die kommunale Verwaltung und Politik fördern. Eine genauere Analyse einer kommunalen Vertrauenskultur steht allerdings noch aus.

Die Ursachen für den Vertrauensverlust in kommunalpolitisches Handeln sind also vielfältig und miteinander verschränkt. In den Kommunen dürfte es daher nicht einfach sein, zukünftig einen Nährboden für ein gegenseitiges Vertrauen zwischen der Bürgerschaft und den kommunalen Entscheidungsträgern zu schaffen. Vertrauen kann von den Entscheidungsträgern nicht eingefordert werden – es kann durch den anderen nur geschenkt werden. Für Politik und Verwaltung bedeutet dies, konsequent an der eigenen Vertrauenswürdigkeit zu arbeiten. Auf der einen Seite sollten nur Dinge versprochen werden, die auch gehalten werden können und die eigene Handlungsfähigkeit nicht überzubetonen. Auf der anderen Seite bedeutet es auch, der Bürgerschaft mehr Vertrauen entgegenzubringen, dass diese – wenn von ihr gefordert – sich auch aktiv in Abwägungsprozesse um das Gemeinwohl einbringt. Dazu ist in allen Projektphasen mehr Kommunikation erforderlich als früher, damit auch Gelegenheiten für einen echten Austausch entstehen und alle Seiten die Gelegenheit haben, über Argumente in Ruhe nachzudenken. Für Bürgerinnen und Bürger heißt dies, sich verantwortungsvoll und konstruktiv in einen solchen Dialogprozess einzubringen und sich in der Rolle von Bürgerinnen und Bürgern zu engagieren und nicht in der von Egoistinnen und Egoisten.

Vertrauen als zentrales Gut

Der Beitrag hat gezeigt, dass Vertrauen eine wichtige, oft nicht ausreichend berücksichtigte Kategorie für kooperatives Handeln der unterschiedlichen Akteure in der Stadtentwicklung ist. Ohne Vertrauen in Personen und Institutionen, die städtebauliche Projekte vertreten und verantworten, wird die Umsetzung dieser Projekte erschwert, zum Teil sogar verhindert. Aus unterschiedlichen Gründen ist derzeit ein stärkeres Misstrauen in stadtentwicklungspolitisches Handeln zu beobachten, das einzelne kommunalpolitische Entscheidungen beeinträchtigt, in manchen Fällen kommunalpolitisches Handeln auch generell lähmt. Deshalb ist eine intensivere Beschäftigung mit diesem Phänomen erforderlich. Dies gilt sowohl für die Praxis des kommunalpolitischen Alltags als auch für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Phänomen.

Bei einer weiteren Beschäftigung ist unseres Erachtens zwischen „gesundem Misstrauen“ und „zerstörerischem Misstrauen“ zu unterscheiden. Ein „gesundes Misstrauen“ ist für uns ein Korrektiv in Form einer Kritik, die Prozesse befördern und Ergebnisse qualifizieren kann. Entscheidungsgrundlagen können verbessert und Fehleinschätzungen auf diese Weise

korrigiert werden. Von einem solchen „gesunden Misstrauen“ ist ein „zerstörerisches Misstrauen“ abzugrenzen, das ein konstruktives kommunalpolitisches Handeln erschweren und behindern kann. „Zerstörerisches Misstrauen“ kann zu einer fundamentalen Verunsicherung in der gesamten Kommune führen, die bewährte Formen des Interessenausgleichs in Frage stellen. Wenn sich eine solche Stimmungslage von einzelnen Vorhaben ablöst und sich als Grundstimmung in einer Stadt ausbildet, mangelt es an einer kommunalen Vertrauenskultur. Dies wäre kritisch, weil so erforderliche Maßnahmen für eine soziale und ökologisch ausgerichtete Stadtentwicklung beeinträchtigt werden könnten. Ziel sollte es deshalb sein, eine kommunale Vertrauenskultur aufzubauen oder wiederherzustellen, um damit einen wichtigen Beitrag zur Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Stadtentwicklung zu leisten.

Michael Lobeck, Moderator und Berater in der Stadtentwicklung, promediare.de, Bonn

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt, Universitätsprofessor für Stadt- und Regionalgeographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Quellen:

- Bude, H. (2011): Grundformen des Vertrauens aus soziologischer Perspektive. In: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.): Vertrauen und das soziale Kapital unserer Gesellschaft. 30. Sinclair-Haus-Gespräch. Freiburg, S. 12–20.
- Endreß, M. (2002): Vertrauen. Einsichten. Themen der Soziologie. (Transcript) Bielefeld.
- Luhmann, N. (2014)5: Vertrauen. (UTB) Konstanz.
- Marg, S./Geiges, L./Butzlaff, F./Walter, F. (Hrsg.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg.
- Matzig, G. (2011): Einfach nur dagegen. Wie wir unseren Kindern die Zukunft verbauen. München.
- Nassehi, A. (2016): Die Wiedergewinnung des Politischen. Eine Auseinandersetzung mit Wahlverweigerung und kompromisslosem Protest. Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Sankt Augustin/Berlin.
- Nuissl, H. (2002): Bausteine des Vertrauens – eine Begriffsanalyse. In: Berliner Journal für Soziologie Band 12, Heft 1, S. 87–108.
- Osterloh, M./Weibel, A. (2006): Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen. (Gabler) Wiesbaden.
- Othengrafen, F./Sondermann, M. (2015): Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen? In: Othengrafen, F./Sondermann, M. (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Reihe Planungsgrundschau Nr. 23, Berlin, S. 7–30.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. (Verlag Dorothea Rohn) Detmold.
- Selle, K. (2018): Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. (Verlag Dorothea Rohn) Detmold.