

Klaus Selle

Wem kann man denn heute noch trauen?

Überlegungen zum kommunikativen Kontext von Bürgerbeteiligung in Prozessen der Stadtentwicklung



Unser Verständnis von Stadtentwicklungsprozessen – und der Rolle, die Bürgerbeteiligung dabei spielt – bedarf ständigen „Neu-Denkens“. Aber selten gab es so viele Anlässe, diese Aufforderung ernst zu nehmen wie in diesen Tagen. Dabei nimmt das kommunikative Umfeld, in dem Aufgaben der Stadtentwicklung bearbeitet werden, eine besondere Rolle ein. Denn der hier zu beobachtende Wandel bleibt nicht ohne Einfluss auf Substanz und Gestaltung der Verständigung in Stadtentwicklungsprozessen. Bei alledem spielt das Thema „Vertrauen“ eine wesentliche Rolle. Dies soll mit einigen Schlaglichtern erläutert werden.

Die Art und Weise, wie wir in der Gesellschaft miteinander kommunizieren, woher wir unsere Informationen beziehen, wie wir Gesichtspunkte erfassen, Meinungen austauschen und Standpunkte entwickeln, ist zweifellos auch für das kommunikative Geschehen in Stadtentwicklungsprozessen von Bedeutung. Immer wieder stellt sich jedoch hier wie dort die Frage, was noch vertrauenswürdig ist und wem man noch trauen kann. Und immer öfter scheint diese Frage rhetorisch zu sein. Das legt düstere Ein- und Aussichten nahe. Von ihnen ist zunächst die Rede. Um aber nicht im Dystopischen zu verharren, werden dem abschließend einige (Beteiligungs-)Tugenden entgegengestellt, die es zum Teil erst noch zu entwickeln gilt. Diese Argumentation greift Aspekte aus einer breiter angelegten „Revision“ unseres Beteiligungsverständnisses auf (dazu ausführlicher Selle 2018 und 2019) und vertieft sie mit dem Ziel, den durchaus engen Zusammenhang von Kontext, Substanz und Vertrauen zu verdeutlichen. Am Anfang steht eine persönliche Erfahrung:

Upload: eine Verwirrung

Wer erinnert sich noch an eines der besonders umstrittenen politischen Themen im Frühjahr 2019? Gemeint ist der Streit um die EU-Urheberrechtsrichtlinie, genauer um deren Artikel 17 (vormals 13). Da gingen viele, zumeist junge Menschen auf die Straße, um zu protestieren. Es waren die sogenannten Uploadfilter, die ihren Zorn erregten. Sie seien ein ganz unverhältnismäßiges Mittel, um von Nutzern hochgeladene Inhalte daraufhin zu prüfen, ob sie Urheberrechte verletzen. Zudem seien sie enorm fehleranfällig und mit ihrer Einführung würde nicht nur die Meinungsfreiheit, sondern das gesamte Internet gefährdet.

Die Protestierer hatten meine spontane Sympathie. Das lag auch daran, dass wir als Forschungseinrichtung an einer Uni-

versität gerade Opfer einer Abmahnkanzlei geworden waren, die das Internet daraufhin durchscante, ob irgendwo Inhalte ihrer Mandanten ohne Genehmigung Verwendung fanden und für jeden Verstoß vierstellige Summen einklagten. Unser vermeintlicher „Verstoß“ bestand darin, dass wir zur Identifikation bestimmter Räume in der Stadt die im Netz frei verfügbaren Luftbilder genutzt hatten – was völlig legal ist. In einem Bericht über die Methoden unserer Arbeit haben wir dann einzelne dieser Bilder gezeigt, selbstverständlich ordentlich auf die Quellen verweisend, was für uns nicht nur legitim, sondern auch notwendig war, um Transparenz über Forschungsmethoden herzustellen. Die Klage gegen diese Verwendung hielt und halte ich für einen Skandal. Also war ich mit Überzeugung auf Seiten der Protestierenden – ohne allerdings genau zu wissen, ob mein Ärger wirklich mit dem politischen Streitthema zusammenhing.

Als in einigen der von mir ansonsten geschätzten Medien behutsam widersprochen und auf das Urheberrecht als hohes, schutzwürdiges Gut hingewiesen wurde, nahm ich das etwas irritiert zur Kenntnis – und ordnete es mit leichter Missbilligung der Kategorie „interessengeleitete Argumentation“ zu. Meine Irritation aber steigerte sich zur Verwirrung, als Jaron Lanier, ein echter Insider der Internetwelten, lapidar feststellte, dass der Widerstand gegen die EU-Urheberrechtsreform allein den Internetgiganten nutze (Lanier 2019). Es bedurfte dann schon gar nicht mehr der Feststellung, dass das Thema „Uploadfilter“ eine Chimäre sei und die Diskussion darüber „wohl als Treppenwitz der deutschen Netzpolitik in die Geschichte eingehen“ werde (Herwig 2019) – ich wusste auch so schon nicht mehr, wo mir der Kopf stand.

Inzwischen lässt sich bei nahezu allen Themen beobachten, wie sie sich in immer engeren Zeitabständen in informativ-er Kakophonie auflösen. Zugleich formieren sich „Lager“,

die mit einigen Versatzstücken des Themas hantieren und auf sie gestützt unveröhnlich Position beziehen. In allen Themen der Zeit – vom Klimawandel über die Energiewende bis zur Elektromobilität (um nur Beispiele zu nennen) – vollziehen sich diese Prozesse. Auf allen Ebenen: transnational wie lokal. Und immer wieder stellt sich dem Ratlosen die Frage: Wem kann man denn heute noch trauen, wenn man sich eine Meinung bilden will?

„Downside uses“: Ambivalenzen einer Demokratisierung

Früher war das anders, so scheint es im Rückblick. Wer die Informationsgewohnheiten vor 60, 70 Jahren anschaut, stößt auf klare Verhältnisse: Die „Tagesschau“ im Fernsehen war die unstrittige Instanz für die Informationen und eine Meinung besorgte man sich jeweils aus Blättern, die der eigenen Haltung nahestanden (für die einen „Bild“, die anderen „Spiegel“, wieder andere „FAZ“ etc.). Diese Medien waren „Gatekeeper“, wie man heute sagt. Sie regelten den Zu- und Ausgang von Informationen und lieferten verlässlich das, was die Kundschaft erwartete. Das hatte einen sehr wesentlichen „Nebeneffekt“: Unerwünschtes blieb draußen. Die Produktion und Verbreitung von Nachrichten war das Privileg weniger. Der ganz überwiegende Teil der Gesellschaft hatte keine Stimme.

Dieser Zustand wurde spätestens in den 1960er Jahren nicht mehr einfach nur hingenommen. Man besann sich auf eine Analyse von Karl Marx, wonach „Die Gedanken der herrschenden Klasse in jeder Epoche die herrschenden Gedanken [sind], d.h. die Klasse, welche die herrschende materielle Macht der Gesellschaft ist, ist zugleich ihre herrschende geistige Macht.“ (Marx 1846). Verkürzt auf die Formel „die herrschende Meinung ist die Meinung der Herrschenden“, machte man sich auf in den Kampf gegen „Meinungsmonopole“ – zunächst mit Demonstrationen vor Pressehäusern, dann mit dem Aufbau alternativer Medien. Das war mühsam und blieb oft auf einzelne „Szenen“ oder Milieus beschränkt.

Mit dem Siegeszug des Internets änderten sich dann aber innerhalb weniger Jahre die Verhältnisse grundlegend: Heute können alle mit allen überall auf der Welt Informationen und Meinungen austauschen: „2,7 Milliarden Menschen nutzen Facebook, Instagram, WhatsApp oder den Messenger, 2 Milliarden davon jeden Tag“ (AllFacebook.de 2019) Das ist zweifellos eine Demokratisierung ungeahnten Ausmaßes. Produktion und Verbreitung von Nachrichten ist nun eine Angelegenheit aller. Eine Errungenschaft, von der man vor einem halben Jahrhundert nicht einmal hätte träumen können. Wie wirkmächtig diese Entwicklung ist, kann man in nahezu allen Protestbewegungen des letzten Jahrzehnts ablesen – vom arabischen Frühling über die Regenschirmproteste in Hongkong bis zu den weltweiten Aktionen von Fridays for Future. Sie alle verdanken vor allem den neuen Medien ihre Mobilisie-

rungskraft und Dynamik. Inzwischen ist das Internet zu einer zentralen Nachrichtenquelle geworden ist. „Für 32% der Internetnutzer ist das Internet die wichtigste, für 12% sogar die einzige Nachrichtenquelle, hierunter bei den 18–24-jährigen sogar 33%.“ (Klinger 2018, S. 235). Tendenz steigend.

Genau hier liegt allerdings auch ein Problem, denn: Nicht nur die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen wurde demokratisiert, sondern auch die von Lügen und Verfälschungen. Und: Es eröffneten sich ungeahnte Möglichkeiten der Manipulation – von der big-databasierten Beeinflussung demokratischer Wahlen über die deep fakes perfekt gefälschter Bilder und Videos bis zur „normalen“ Selektivität der Algorithmen. Die Ambivalenzen dieser Entwicklung sind mittlerweile überdeutlich geworden. Selbst Mark Zuckerberg zieht sich der Blauäugigkeit (Klein 2018): „When we started, we thought about how good it would be if people could connect, if everyone had a voice. Frankly, we didn’t spend enough time investing in, or thinking through, some of the downside uses of the tools“. Kurzum: Die Tatsache, dass nun alle eine Stimme haben (können), ist von enormer Ambivalenz. Sie ist so ausgeprägt, dass man geneigt ist, einem düsteren Bild Yuval Noah Hararis zuzustimmen, der in der „kurzen Geschichte der Menschheit“ schrieb: „Wenn wir die Gefängnismauern niederreißen, um in die Freiheit zu laufen, landen wir unweigerlich im Hof eines noch größeren Gefängnisses“ (Harari 2013, S. 151).

Substanzverlust: verkürzt, entstellt, empört

Natürlich wäre es zu kurz gesprungen, den Zustand des kommunikativen Umfeldes und die Frage, wem man denn (nicht nur in Diskussionen über Stadtentwicklung) noch trauen kann, allein auf neue Medien zurückzuführen. Aber sie haben doch erheblichen Einfluss, prägen ganz wesentlich unsere Mitteilungs- und Verständigungsformen – und damit auch deren Inhalte: „Ich will ehrlich sein, es besorgt mich, dass das amerikanische Volk so wenig über bestimmte Probleme wissen will, dass es sich mit 128 Zeichen zufriedengibt.“ Mit diesem Satz geißelte der ehemalige US-Außenminister Rex Tillerson (2018) das Kommunikationsverhalten seines bisherigen Chefs, der ihn wenige Tage zuvor entlassen hatte und ihm auf eben dem Medium, das Tillerson hier im Blick hatte, hinterherrief, er sei „dumm wie ein Stein“ und „faul wie die Hölle“.

An diesem Vorgang ist zweierlei bemerkenswert: Der unflätige Stil, der für öffentliche Mitteilungen eines Präsidenten der Vereinigten Staaten bis vor kurzem absolut undenkbar gewesen wäre. Und der Hinweis auf die Verkürzung selbst komplexer Fragen nicht nur in dem Twitter-Gewitter des erwähnten Präsidenten. Tatsächlich ist die Kürze der Botschaften ein wesentliches Merkmal heutigen Kommunikationsverhaltens. Eine ruhige Darstellung von Sachlagen und Meinungsbildern, die ihren Raum braucht, scheint niemandem mehr zuzumuten zu sein.

Neben der Kürze ist Schnelligkeit ein weiteres Merkmal heutiger Informationserzeugung und Verbreitung. Nachrichten verbreiten sich in ungeahnter Geschwindigkeit. Dabei verändert sich oft ihr Inhalt: Man schreibt voneinander ab, reicht ohne prüfende Recherchen Bruchstücke weiter, fügt Kommentare hinzu, interpretiert nach eigenem Gutdünken und so fort. Diese zeitgemäße Ausgabe der „Stillen Post“ führt zu ähnlichen Ergebnissen wie ihre analogen Vorfahren – nur dass es jetzt kein Spiel mehr ist. Das zeigt sich auch darin, dass sich selbst banale Nachrichten auf diesem Wege in feindselige Botschaften verwandeln können. Denn Provokation und „Lautstärke“ werden eher gehört als abwägende Meinungen. Der frühere Google-Mitarbeiter Tristan Harris zitiert etwa eine Studie der Yale-Universität, nach der jedes Wort der Empörung in einem Tweet dessen Retweets um 17% erhöhe (Demling 2019). Im Kampf um Aufmerksamkeit wirken insbesondere die Algorithmen der werbefinanzierten Plattformen wie Brandbeschleuniger. Das alles bleibt nicht auf die digitalen Welten beschränkt. Da die klassischen Medien (Fernsehen, Presse) immer mehr das Internet selbst als Nachrichtenquelle nutzen, erreichen zum Beispiel *shit storms* aller Art auch die Zeitungen und Nachrichtensendungen. Sie verstärken ihrerseits die Aufmerksamkeit für derlei Kommunikationsverhalten – ohne innezuhalten und zu fragen, wer sich denn da äußert und wie „repräsentativ“ dies für die Gesamtgesellschaft ist.

Feindbilder: Muster populistischer Mobilisierung

„Wer Teile der Bevölkerung durch Gerüchte, Lügen oder Halbwahrheiten mobilisieren möchte, kann das mit geringen Kosten und wenig Aufwand tun“, stellt Ulrike Klinger (2018, S. 236) fest und beschreibt einen der typischen Verzerrungsprozesse im Internet: Aus 1.000 feiernden Jugendlichen bei einem Stadtfest im Sommer 2017 wurden zunächst 1.000 „randalierende Jugendliche mit Migrationshintergrund“ – und daraus entstand dann in den rechtspopulistischen Kanälen eine „islamische Grapschparty“. Vereinfachung und Verzerrungen sind die Lieblingssmittel populistischer Propaganda. Sie sind nicht auf Einzelmeldungen beschränkt, sondern ergeben sich auch aus der Summe vieler Meldungen. So weisen z.B. Thomas Hestermann und Elisa Hoven (2019) detailliert nach, wie etwa die AfD systematisch Furcht vor Kriminalität erzeugt und dabei Zuwanderer in den Mittelpunkt stellt. Verallgemeinerung von emotionalisierend dargestellten Einzelfällen, systematische Ausblendung relativierender Daten, eigene Wortprägungen und „toxische Narrative“ („Messermänner“, „Lügenpresse“) etc. erzeugen Vorstellungen von Verhältnissen in der Gesellschaft, die sich weit von den tatsächlichen Zahlen entfernen.

In einer Studie des Ipsos-Instituts (Grimm 2019) wird das verallgemeinernd so beschrieben: „Die Diskurse sind ... überwiegend negativ konstruiert, es wird polarisierend und emotional über Kontrolle, Kriminalität und Betrug debattiert – in der

menschlichen Wahrnehmung verstärken sich damit soziale Phänomene zu überdimensionalen Problemen mit dringendem politischen Handlungsbedarf“. Wie sehr das gelingt, mag schon eine einfache Schätzfrage verdeutlichen: In der Wahrnehmung der (in der erwähnten Studie) Befragten ist jeder fünfte Bundesbürger (21%) Muslim. Der tatsächliche Anteil liegt jedoch lediglich – so Ipsos – bei 4%. Vor diesem Hintergrund muss auch zu denken geben, dass mehr als die Hälfte (!) aller aus Anlass der Landtagswahlen 2019 in Sachsen und Brandenburg Befragten die Auffassung vertraten, die AfD spreche aus, was die anderen (Parteien) nicht sagen (dürfen).

Hier haben die typischen Mechanismen populistischer Propaganda bereits Platz gegriffen: Man erfindet erstens ein „Wir“ (z.B.: das „Volk“), beschwört zweitens eine Gefahr, die dieses „Wir“ bedroht (Zuwanderung, EU-Bürokratie sowie die „Eliten“ oder die „Lügenpresse“, die alles das verheimlichen), und inszeniert sich drittens als unerschrockener Kämpfer gegen eben diese Bedrohungen. Von den medialen Kampagnen rechtspopulistischer Gruppierungen über die Desinformationen der Brexitkampagne bis zu den Tweets eines Präsidenten: Sie alle bauen auf diesem simplen Schema auf. An dieser Stelle erübrigt sich die Frage, wem man denn noch trauen kann, endgültig. Denn hier wird absichtsvoll verzerrt und womöglich gefälscht. Erschreckend ist, dass diese Form der Meinungsbildung tief in die Gesellschaft eindringt. Und – noch erschreckender – es gibt viele, die den gezielt produzierten Halbwahrheiten und Falschmeldungen dennoch „vertrauen“. Das führt geradewegs zur nächsten Stufe des Substanzverlustes: der „irrelevanten Realität“.

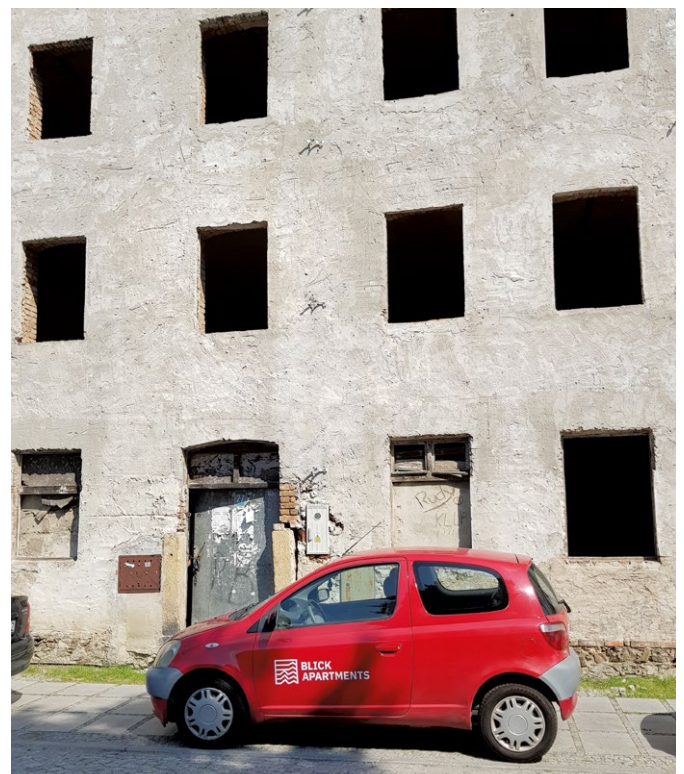


Abb. 1: Transparenz und Missverständnis (Foto: Jost)

Lügen 2.0: von „alternativen Fakten“ zur „irrelevanten Realität“

In einer Meldung des Scotsman vom 18. Juli 2019 heißt es, Boris Johnson habe in einer Versammlung unter großem Beifall des Publikums die EU-Bürokratie angeprangert, weil diese den Fischern der Isle of Man vorschreibe, ihre Heringe in Kühlkissen zu packen. Das sei „pointless, expensive, environmentally damaging health and safety“. Die EU reagierte prompt: „The case described by Mr. Johnson falls purely under UK national competence.“ Gerade die Lächerlichkeit solcher offensichtlichen Lügen zeigt, wie tief durchdrungen das Verhalten solcher Politiker von einem Desinteresse daran ist, was wahr oder unwahr ist – allein der Effekt zählt. Ob allerdings Boris Johnson die Quote öffentlicher Lügen erreicht, die die New York Times 2017 für Donald Trump nachgewiesen hat, steht noch dahin. Jedenfalls vergingen nur wenige Tage im Jahr, an denen der amerikanische Präsident aufs Lügen verzichtete. Dieses gewohnheitsmäßige Lügen, Verfälschen und Verdrehen dauert bis heute an – und wird nicht nur vom amerikanischen Präsidenten praktiziert.

Immer wieder ist die Frage zu hören, warum derlei Verhalten anscheinend politisch folgenlos bleibe. Eine Antwort gab die NYT in dem erwähnten Artikel bereits selbst: Trump „is trying to create an atmosphere in which reality is irrelevant“. Der Wahrheitsgehalt einer Aussage wird unerheblich. Entscheidend ist deren Übereinstimmung mit dem Lebensgefühl, den Welt- und vor allem Feindbildern der eigenen Anhängerschaft. Womit einmal mehr die oft erwähnten „Echoräume“ anzusprechen sind: Deren „Insassen“ bleiben unter sich und ihren jeweils eigenen „Wahrheiten“ verpflichtet.

Tatsachen und Zeugen: Hannah Arendt

Da klingt es fast schon beruhigend, wenn Hannah Arendt in ihrem aus heutiger Sicht geradezu hellseherischen Essay „Wahrheit und Lüge in der Politik“ (1972, S. 5) schreibt: „Geheimhaltung [...] und Täuschung – was die Diplomaten Discretion oder auch die *arcana imperii*, die Staatsgeheimnisse, nennen –, gezielte Irreführungen und blanke Lügen als legitime Mittel zur Erreichung politischer Zwecke kennen wir seit den Anfängen der überlieferten Geschichte.“ Auch in der eindrücklichen Studie von Stephen Greenblatt wird überzeugend dargestellt, dass und wie schon früher Herrschaft auf Lügen gegründet wurde – und wie vor allem auch das Volk dies nicht nur gottergeben hinnahm, sondern sogar Gefallen daran finden konnte.

Insofern wäre es falsch, das bislang Beschriebene als „neues“ Phänomen darzustellen. Wenn etwas „neu“ ist, dann die Tatsache, dass heute Milliarden Menschen aktiv am Gespinnst von „Irreführungen und blanken Lügen“ mitwirken können. Und es wäre auch zu kurz gesprungen, sich mit einer moralischen Verurteilung des Lügens zu begnügen. Man muss offenbar ein

Verhältnis zu dieser Art von „Realität“ entwickeln. Etwa, indem man fragt, welche Risiken ein derartiger Umgang mit den Realitäten in sich birgt. Darauf hat Hannah Arendt folgende Antwort: Wenn „Tatsachenwahrheit und ihre Verlässlichkeit völlig aus dem öffentlichen Leben“ verschwinden, dann verschwinde „damit auch der wichtigste stabilisierende Faktor im dauernden Wandeln menschlichen Tuns“ (a.a.O., S. 9). Dem fügt sie eine wichtige Feststellung hinzu, auf die noch zurückzukommen ist: „Tatsachen bedürfen glaubwürdiger Zeugen, um festgestellt und festgehalten zu werden, um einen sicheren Wohnort im Bereich der menschlichen Angelegenheiten zu finden.“ (a.a.O.).

Alltag? Intransparente Prozesse, „strategische Verfälschungen“ und falsche Versprechungen in der Stadtentwicklung

Die bislang dargestellten Praktiken der Kommunikation gehören zum gesellschaftliche Kontext jeder Bürgerbeteiligung. Sie prägen das Klima in allen gesellschaftlichen Sphären – und damit auch Einstellungen und Verhalten derjenigen, die an Beteiligungsprozessen mitwirken. Aber sie finden sich auch, weniger ausgeprägt und unter zum Teil anderen Bezeichnungen in der Praxis der Stadtentwicklung selbst. Dazu fünf Beispiele:

- Es gehört zu den Arbeitsprinzipien öffentlicher Verwaltungen, dass man Vorhaben erst intern klärt, bevor man damit „an die Öffentlichkeit“ geht. Auch im weiteren Verlauf von Planungsprozessen dominiert über lange Strecken diese nach innen gerichtete Arbeitsweise. Öffentlichkeitsbeteiligung ist da jeweils nur eine kurze Sequenz. Danach herrscht wieder „Stillarbeit“. Es sind gerade diese nicht selten mehrjährigen Phasen interner Aktivitäten, die in konflikthaften Fällen den Argwohn der Öffentlichkeit erregen können, die von „Geheimhaltung“ spricht und wieder einmal vermutet, dass da etwas über ihre Köpfe hinweg entschieden wird.
- Insbesondere bei großen Projekten findet man etwas, das behutsam als „strategische Verfälschung“ bezeichnet wird, vor: In einer dänischen Studie vom Anfang dieses Jahrhunderts (Flyvberg u.a. 2003) wurden Großprojekte quer durch Europa untersucht. Fast überall traf man auf erhebliche Kostenüberschreitungen. Die Autoren der Studie fragten sich daraufhin, ob es sich bei den anfänglichen Kostenschätzungen, die deutlich niedriger lagen, um Fehler oder Lügen handele. Und sie kamen zu dem Ergebnis: „Die Fehlkalkulationen können nicht durch Fehler erklärt werden, sondern sind am ehesten auf strategische Verfälschungen, also Lügen, zurückzuführen.“ Seither hat sich an dieser Form von einseitiger Darstellung und „Schönrechnerei“ wenig geändert: Um ein Vorhaben zustimmungsfähig zu machen, werden die Zahlen entsprechend arrangiert. Nicht nur die Verschleierung tatsächlicher Kosten oder zumindest der vorhandenen Kostenrisiken ist typisch. Auch „Nebenwirkungen“ (etwa für die Umwelt, den Wohnungsmarkt

etc.), auf die bei jedem Arzneimittel hingewiesen werden muss, bleiben vielfach gezielt ausgeblendet. So verhalten sich allerdings nicht nur lokale Politik und Administrationen. Auch alle anderen „Big Player“ der Stadtentwicklung praktizieren Geheimhaltung und (nicht selten) strategische Verfälschungen in der Außendarstellung ihrer Absichten. Und alle betrachten das als legitime Mittel zur Erreichung eigener Zwecke.

- Man sollte sich aber davor hüten, den Blick nur auf öffentliche Verwaltungen oder die Initiatoren großer Projekte zu richten: Wenn der Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt in einer öffentlichen Veranstaltung feststellte „Bei der Bürgerbeteiligung wird mir zu viel gelogen“, dann meinte er damit ausdrücklich und vor allem auch die Bürgerinnen und Bürger. Die „Lügen“, die er dabei im Blick hatte, sind vor allem Verschleierungen eigener Interessen: Der Kampf gegen die Bebauung der Aue wird mit der Gefährdung des Lebensraumes der Gelbbauchunke begründet, obwohl es den Kritikern doch vor allem darum geht, den schönen Grünraum hinter ihren Häusern zu erhalten. Die Planungspraxis ist voll von solchen Beispielen: Es gilt als nicht legitim, in öffentlichen Angelegenheiten eigene Interessen zu benennen. Also ummantelt man sie mit Gemeinwohlargumenten.



Abb. 2: Verschleierung und Vernebelung (Foto: Jost)

- Ein Thema eigener Art sind manche Ankündigungen von Beteiligungsprozessen. Auch sie bedürfen mit Blick auf ihre Vertrauenswürdigkeit kritischer Überprüfung, denn hier wird nicht selten mit falschen Versprechungen hantiert: „Plane Deine Zukunftsstadt!“, „Wie würdest Du die Stadt verändern?“, „Mein Stadtteil morgen“ ... so und so ähnlich heißt es auf Plakatwänden und Einladungsflyern am Anfang vieler Beteiligungsprozesse. Das weckt natürlich Erwartungen – die aber nicht erfüllt werden (können): Denn die Pläne, um die es geht, sind Instrumente mit begrenzten Regelungsinhalten, in die sich die

übergroße Mehrheit der Anregungen nicht übersetzen lässt. Und die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger sind keinesfalls die einzigen Gesichtspunkte, die es zu berücksichtigen gilt. Tatsächlich ist der Kosmos von Pfadabhängigkeiten, gesetzlichen Vorgaben, zu beachtenden Belangen, Interessen und Rechten Dritter, baulich-räumlichen Gegebenheiten, fachlichen Notwendigkeiten und ökonomischen Rahmenbedingungen so ausladend und komplex, dass Bürgermeinungen, so sie überhaupt Bezug zum Plan aufweisen, darin schnell untergehen. Über die Vielfalt dieser Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren und zu berücksichtigenden Aspekte wird sehr oft allerdings nicht oder nicht ausreichend informiert. Das führt dazu, dass in einer Vielzahl von Fällen eine Gestaltungsoffenheit suggeriert wird, die es de facto nicht gibt. Die Folgen liegen auf der Hand: Frustration bei den Beteiligten, die anderes erwarteten. Aber warum wird dann immer noch auf diese Weise für Beteiligung geworben? Eine Antwort könnte lauten: Vermutlich sind viele Beteiligende nicht ganz zu Unrecht der Auffassung, dass eine offene Kommunikation über tatsächliche Gestaltungsspielräume das Interesse an der Beteiligung schlagartig erlahmen lassen würde.

- Viele Beteiligungsangebote sind auch noch auf eine grundsätzlichere Weise „unehrlich“: Folgt man dem Schweizer Politologen Wolf Linder (2013, S. 2 f.) ist „Bürgerpartizipation nur dann, aber immer dann sinnvoll, wenn die planende Behörde bereit ist, die Problemdefinition, die möglichen Alternativen und ihre eigenen Prioritäten des Handelns in Frage zu stellen“. Linder fährt fort: Wenn eine Behörde ihre Planungen nicht ändern wolle oder könne, „sind Partizipationsangebote unnützlich oder gar unehrlich und sollten besser unterlassen werden“. Man beachte: Die Offenheit beginnt nach diesem Verständnis schon bei der Problemdefinition. Kaum vorstellbar, was wäre, wenn überall nach diesem Grundsatz gehandelt würde. Die Zahl der Beteiligungsverfahren, die ihren Namen verdienten, wäre jedenfalls sehr viel geringer.

Alles dies zeigt: Auch in der Planungspraxis gibt es für kritisch eingestellte Bürgerinnen und Bürger viele Anlässe, skeptisch zu sein – und sich zu fragen: Was kann man denn glauben? Wem kann man noch trauen? Nach wie vor geht allerdings ein großer Teil der Bürgerschaft – gleichgültig oder aus Überzeugung – im Alltag davon aus, dass „die es schon richtig machen werden“. Das hat unter anderem auch zur Folge, dass Beteiligungsangebote in der Regel nur einen (sehr) kleinen Anteil der Stadtbevölkerung erreichen. Aber es reicht ein Funke, um Feuer öffentlicher Empörung zu entfachen. Dabei können sich dann die hier beschriebenen kommunikativen Ambivalenzen voll entfalten.



Abb. 3: Transparenz und Offenheit (Foto: Ed March)

Beteiligungstugenden: Plädoyers für einen Kurswechsel

Für die Beteiligungspraxis bedeuten diese Rahmenbedingungen große Herausforderungen. Aber man muss sich ihnen stellen, eine Haltung dazu entwickeln – und das nicht erst, wenn ein Prozess konflikthaft zu werden droht oder schon ins Feuer öffentlicher Empörung geraten ist. Es gäbe wohl viele Ratschläge, die an dieser Stelle sinnvoll sein könnten. Hier seien nur die benannt, die mit einer Abkehr von bisherigen Gewohnheiten verbunden wären. Sie alle beziehen sich, das muss ausdrücklich betont werden, vor allem auf die oft langen, stets viele Akteure tangierenden und insofern multilateral zu gestaltenden Prozesse der Stadtentwicklung.

Klarheit wagen

Vollmundige Ankündigungen im Stile von „Gestalten Sie Ihre Stadt“ sind zu meiden. Es gilt vielmehr,

- der Versuchung zu unrealistischen Beteiligungsversprechen, substanzlosen Inszenierungen und Prozess-Feuerwerken zu widerstehen,
- Aufgaben, Reichweiten der Pläne und tatsächliche Handlungsmöglichkeiten von Anfang an zu verdeutlichen und dabei auch offenzulegen, was die Kommune aus eigener Kraft bewirken kann und was von den vielen anderen Akteuren der Stadtentwicklung abhängt,
- an den Anfang des Beteiligungsprozesses klare Fragen zu stellen, die die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Kompetenz als „Fachleute des Alltags“ ernst nehmen. Sinnvoll sind diese Fragen dann, wenn die Planverfasser selbst ein Interesse an ihrer Beantwortung haben.

Wenn man keine Antworten von Belang erwartet, soll man auch keine Fragen stellen, also gar nicht erst Partizipation ankündigen, sondern sich auf gute Information konzentrieren, dort, wo es das Gesetz vorschreibt „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung“

zu geben – und dieses Bemühen um Transparenz im gesamten Prozess durchhalten. Dann wäre gegenüber der jetzigen Praxis viel erreicht – und weniger „Beteiligung“ eindeutig mehr.

Komplexität zumuten

„Man sollte alles so einfach wie möglich machen, aber nicht einfacher.“ Will man diesen Albert Einstein zugeschriebenen Satz auf die Erörterung von Fragen der Stadtentwicklung anwenden, könnte das bedeuten: Öffentlichkeitsbeteiligung ist keine Fachkonferenz. Soll sie auch nicht sein. Aber weder mit Wunschlisten noch mit Likes erzeugt man relevante Beiträge. Also muss man von der einen Seite das Herunterbrechen der fachlichen Komplexität in sinnvolle, mit der Lebenswelt der Beteiligten im Zusammenhang stehenden Fragen erwarten. Und von der anderen die Geduld, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Für eine mit solchen Absichten verfolgte Verfahrensgestaltung gibt es durchaus Formatkombinationen, die eine inhaltlich substantielle Arbeit ermöglichen – indem etwa Werkstätten, Fokusgruppen, Foren, Bürgergutachten etc. sinnvoll miteinander verzahnt werden. Dennoch: Es ist und bleibt eine Gratwanderung zwischen Banalisierung und Überforderung, zwischen Einbeziehung von vielen und Mitwirkung weniger. Einfache Lösungen sind hier nicht zu haben.

Dabei gilt auch: Es liegt ebenfalls in der Natur der Inhalte von Stadtentwicklungsprozessen, dass sie nicht mit einem Beschluss „erledigt“ sind. Die meisten sind „Daueraufgaben ohne Dauerlösung“. Man denke nur an stadtverträgliche Mobilität, nachhaltige Flächenentwicklung oder lokale Klimapolitik. Das sich damit eröffnende Konfliktfeld im Verhältnis zur Öffentlichkeitsbeteiligung liegt auf der Hand: Punktuelle Erörterungen bei persistenten Aufgaben stellen alle Beteiligten vor besondere Aufgaben. Man kann es derzeit insbesondere bei der Suche nach Bauland für den dringend benötigten Wohnungsbau beobachten: Einzelfallentscheidungen zu Standorten hier oder da müssen ins Verhältnis zu gesamtstädtischen Anforderungen (und deren Erörterung)



gesetzt werden. Geschieht dies nicht, drohen punktuelle Ja/Nein-Entscheidungen – etwa in Form von Bürgerentscheiden. Die aber verweisen darauf, dass zuvor etwas falsch gemacht wurde und verwandeln Stadtentwicklung in eine Art Problemverschiebeparkplatz.

Pluralität sichtbar machen

Der Kern aller populistischen Agitation ist das Gegeneinander eines „Wir“ hier – und eines „die“ dort. „Das Volk“ gegen „die Politik“, „unser“ Wille gegen „deren“ Ignoranz und so fort. Pluralismus wird negiert (und damit eine Prämisse jeder Demokratie). Unglücklicherweise geraten Beteiligungsprozesse oft in die Nähe eines solchen Musters, in dem z.B. unterschiedslos von „den Bürgern“ gesprochen wird und „die Stadt“ ihnen gegenüber zu stehen scheint. Die tatsächliche Interessenlage ist bei keinem realen Stadtentwicklungsprozess so. Immer sind sehr verschiedene Akteure im Spiel, die ein breites Spektrum von Gesichtspunkten und Interessen vertreten. Das aber wird nicht sichtbar. Und so ist es für interessierte Kreise ein Leichtes, aus Sachkonflikten bipolare „Oben-Unten-Konflikte“ zu machen. Prozessgestaltungen müssen also von Anfang an darauf angelegt sein, die Pluralität von Akteuren, Gesichtspunkten und Interessen so deutlich wie möglich zu machen und darauf zu beharren, dass alle Beteiligten dies als Ausgangsbedingungen für Erörterungen (an)erkennen.

Interessen zusammenführen

Anders als vielfach in der Theorie unterstellt, ist in dialogischen und offenen Planungsprozessen nicht der Austausch von Argumenten das Ziel, sondern der Ausgleich von Interessen. Ein guter Planungsprozess besteht ja nicht darin, das Für und Wider bereits gegebener Lösungen zu erörtern, sondern im Dialog erst Lösungen zu finden, die einen bestmöglichen Interessenausgleich möglich machen. Die Organisation solcher Prozesse erfordert einige Verfahrenskreativität und die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure. Deren Sichtbarkeit im Prozess ist ein wesentlicher Aspekt, der auf den bereits zitierten Schlüsselsatz von Hannah Arendt verweist, wonach „Tatsachen glaubwürdiger Zeugen bedürfen“. Da es vielfach nicht mehr den glaubwürdigen Zeugen gibt, der Fakten und Gesichtspunkte in Erörterungen vermittelt, treten an dessen Stelle die Zeugen. Alle Akteure, die zu einer Aufgabe etwas beitragen (können), werden öffentlich sichtbar – als authentische Vertreter ihrer Anliegen, Überlegungen und Interessen. Damit kann den Herausforderungen der Glaubwürdigkeit wie der Pluralität gleichermaßen entsprochen werden. Wichtig wäre es dabei, die Akteure und ihre Positionen nicht aufeinanderprallen zu lassen, sondern den Prozess der Entwicklung von Gesichtspunkten zu Standpunkten auch innerhalb von Akteursgruppen sichtbar zu machen. Das kann gelingen – Beispiele gibt es. Aber ein solcher Ansatz ist selbstverständlich kein Allheilmittel. Immerhin mag er in Prozessen der Stadtentwicklung unter heutigen Bedingungen aus-

sichtsreicher sein als eine Partizipation, die nur „Beteiligende“ und „Beteiligte“ kennt.

Zweifellos wäre es verdientvoll, solche Prozesse, die sich in komplexen und lang andauernden Aufgaben der Stadtentwicklung um eine faire und transparente Kommunikation bemühen und sich dabei den genannten Herausforderungen stellen, zu begleiten und auszuwerten – um so neue Anstöße für die Weiterentwicklung dialogischer Stadtentwicklungsprozesse zu gewinnen. Vielleicht eine Aufgabe für den vhw?

Prof. Dr. Klaus Selle
NetzwerkStadt – Forschung. Beratung. Kommunikation
GmbH, Schwerte

Quellen

Links

- AllFacebook.de (2019): <https://allfacebook.de/toll/state-of-facebook>
- Demling, Alexander (2019): <https://www.handelsblatt.com/technik/digitale-revolution/digitale-revolution-wie-soziale-medien-nutzer-zu-sklaven-des-algorithmus-machen/24595688.html?ticket=ST-13244953-KevdeeZrEFjeS4aOm7D-ap5>
- Grimm, Robert/Ipsos (2019): <https://www.ipsos.com/de-de/studie-zur-kluft-zwischen-wahrnehmung-und-wirklichkeit-deutsche-schatzen-soziale-realitaeten-haufig>
- Herwig, Stefan (2019): Die Chimäre. In: Frankfurter Allgemeine [https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/diskussion-um-uploadfilter-16142672-p3.html] zuletzt aktualisiert 16.4.2019
- Klein, Ezra (2018): Mark Zuckerberg on Facebook's hardest year, and what comes next. [https://www.vox.com/2018/4/2/17185052/mark-zuckerberg-facebook-interview-fake-newsbots-cambridge]
- Lanier, Jaron (2019): <https://www.zeit.de/2019/13/eu-urheberrechtsreform-internet-konzernyoutube-google-profitere>
- New York Times (2017): Trump's Lies <https://www.nytimes.com/interactive/2017/06/23/opinion/trumps-lies.html>
- Obama, Barack (2016): https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/afxline/topthemen/hintergruende/article159545809/Obama-zu-Demokratie-Fortschritt-Un-gleichheit-und-Trump.html
- Scotsman (2019): EU officials slam Boris Johnson for 'fake news' over kipper packaging claims <https://www.scotsman.com/news/politics/eu-officials-slam-boris-johnson-for-fakenews-over-kipper-packaging-claims-1-4967472>
- Tillerson, Rex (2018): <https://www.zeit.de/news/2018-12/07/ex-us-aussenminister-tillerson-und-trump-im-clinch-181207-99-134942>

Literatur

- Arendt, Hannah (1972): Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays. München/Berlin [Piper]; hier zitiert nach der e-book Ausgabe von 2017.
- Flyberg, Bent u.a. (2003): Kostenunterschätzung bei öffentlichen Bauprojekten: Fehler oder Lüge? In: Planungsgrundschau Bd. 8, S. 15ff.
- Greenblatt, Stephen (2019): Der Tyrann. Shakespeares Machtkunde für das 21. Jahrhundert. München [Siedler].
- Harari, Yuval Noah (2013): Eine kurze Geschichte der Menschheit, München.
- Hestermann, Thomas/Hoven, Elisa (2019): Kriminalität in Deutschland im Spiegel von Pressemitteilungen der Alternative für Deutschland (AfD). In: Kriminalpolitische Zeitschrift H.3/2019 S. 127 ff.
- Klinger, Ulrike (2018): Wer hat Angst vor Algorithmen. Meinungsbildung in der digitalen Öffentlichkeit, in: Forum für Wohnen und Stadtentwicklung H. 5, S. 235 ff.
- Linder, Wolf (2013): Voraussetzung gelingender Partizipation. Rezeptbücher für PlanerInnen? Vortrag anlässlich der Interdisziplinären Tagung am 24. Okt. 2013, Landesmuseum Mainz. unveröff. Ms. Bern.
- Marx, Karl (1846/1932): Die deutsche Ideologie. Marx/Engels, MEW 3, S. 46.
- Selle, Klaus (2018): Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Lemgo [Verlag Dorothea Rohn].
- Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. vhw-Schriftenreihe H. 15. Berlin.