

Vorwort des vhw

„Anspruch und Wirklichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung klaffen in großen Teilen der Praxis weit auseinander. Aber liegt das an den ‚Wirklichkeiten‘ oder am ‚Anspruch‘?“ Diese provokante Frage stellt Klaus Selle in seiner vorliegenden „Anstiftung zur Revision“, wie er selbst seine jüngsten Überlegungen zur „Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung“ bezeichnet. Es handelt sich dabei um die kritische Auseinandersetzung zwischen dem Wissenschaftler Selle auf der einen und dem Praktiker Selle auf der anderen Seite. Er zielt mit dieser und sehr vielen anderen Fragen insbesondere auf die feststellbaren Differenzen zwischen den bekannten theoretischen Modellen und normativen Erwartungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung einerseits und den alltäglichen empirischen Wirklichkeiten der kommunalen Praxis andererseits.

Die langjährige Auseinandersetzung des vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. mit den Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene und im Kontext der lokalen Demokratie zeigt heute deutlich erkennbare Verunsicherungen, Risse und Verwerfungen in den Selbstverständlichkeiten und Errungenschaften der demokratischen Mitwirkung und Beteiligung. Letztere haben seit ihren Anfängen in den 1960er Jahren gleichwohl eine eindrucksvolle, steile Karriere aufzuweisen. Diese Erkenntnisse aus der politischen Verbandsarbeit und aus der Forschung des vhw hat der Bundesverband zum Anlass genommen, Klaus Selle als langjährigen kritischen Begleiter der kommunalen Öffentlichkeitsbeteiligung und als Experte seines Fachs, mit einer „Re-Vision“ aus empirischer Perspektive zu beauftragen. Nicht die normativen Anforderungen an eine hochwertige Öffentlichkeitsbeteiligung sollten dabei im Vordergrund stehen, wie in vielen zeitgenössischen Beiträgen zum Thema, sondern die Rückschau und die kritische Analyse der alltäglichen Praxis in der Gegenwart.

Entstanden ist aus diesem Gutachten ein sehr unbequemes Werk. Unbequem vor allem deshalb, weil es die Öffentlichkeitsbeteiligung in all ihren Facetten und Wirkungen sehr gründlich hinterfragt und, eingebettet in den gesellschaftlichen Kontext der Gegenwart, einer kritischen Überprüfung unterzieht. Selbst anwendungsorientiert Forschende, die sich vielen der Erkenntnisse des Autors durchaus anschließen können, möchten an der einen oder anderen Stelle zunächst widersprechen, möchten sofort ein deutliches „ja, aber“ formulieren und den Sachverhalt intensiv mit dem Autor diskutieren.

Und genau das – das Unbequeme – scheint vom Autor des Werkes beabsichtigt zu sein: das kritische Hinterfragen des Themas in seiner ganzen Breite, die Diskussion von blinden Flecken sowie von vermeintlichen – inzwischen in die Jahre gekommenen und vielleicht nicht mehr vollständig funktionalen – Selbstverständnissen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in der alltäglichen kommunalen Praxis. Ein Hinterfragen, die ganz bewusst und zum Nachdenken provozierend auch vor dem scheinbar Guten und Bewährten keineswegs haltmacht.

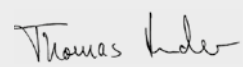
Beabsichtigt ist eine kritische „Re-Vision“, die über einen damit angestoßenen Prozess des Nachdenkens und der Diskussion die Suche nach neuen und zeitgemäßen Wegen in die Zukunft anregen möchte. Zur Diskussion steht dabei nicht mehr und nicht weniger als die gesamte Art und Weise, wie die Bürgerbeteiligung heute in der bundesdeutschen Gesellschaft praktiziert wird, welche Blindstellen und welche Neben- und Folgewirkungen damit verbunden sind, die vielleicht nur selten zur Sprache kommen.

Zuversichtlich stimmt: Wenn Klaus Selle mit seinem Text „ein Ende der Naivität“ einfordert, dann versteht er das nicht dystopisch, sondern als Aufforderung zur Entwicklung einer neuen Praxis, die Akteursvielfalt, Governance, langen Prozessen, Interessen und Interessenausgleich gerecht wird und so zu einer Ko-Produktion von Stadt führt. Das – so sagt er – „mag erneut naiv klingen. Aber eine Stadtentwicklung, die auch konzeptionell als aus dem Handeln vieler Akteure begriffen wird, ist weitaus realitätsnäher, als eine die nur Beteiligende und Beteiligte kennt.“

Der vhw hat diese Herausforderung angenommen und wird sich den spannenden Diskussionen stellen, die Klaus Selle angeregt hat. Der Bundesverband wird sich an der Suche nach alten, bewährten und auch nach neuen Wegen der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Zukunft sehr gerne und sehr intensiv beteiligen!



Prof. Dr. Jürgen Aring



Dr. Thomas Kuder

Vorwort des Autors

Der Mannheimer Oberbürgermeister Peter Kurz hat in einem Interview für das Forum Wohnen und Stadtentwicklung, in dem er von problematischen (Neben-)Wirkungen mancher Beteiligungsverfahren in der eigenen Stadt berichtete und mögliche Ursachen erwog, gefolgert: „Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: ‚Je mehr Beteiligung, desto besser‘“.

Waren und sind die umfassenden, ausgefeilten und in einer Vielzahl von Leitfäden variierten Konzepte, die weit reichenden Hoffnungen und die reinen Herzens vorgetragenen Forderungen nach „mehr Beteiligung“ tatsächlich naiv? Und falls ja: In welcher Hinsicht?

Das sind Leitfragen, zu denen hier Antworten gesucht werden. Anlässe, sich ihnen zu stellen, gibt es viele:

Wenn Konzepte „alt“ aussehen...

„Noch vor wenigen Jahren“, schreibt Roland Roth (2017), „schien der Weg zu ‚mehr Demokratie‘ geebnet und weitere Fortschritte unaufhaltsam. Dialogische und direkte Formen der Beteiligung erfreuten (und erfreuen) sich zunehmender Wertschätzung. Doch die Stimmungslage hat sich inzwischen eingetrübt.“ Gründe dafür sieht Roth im Erstarken populistischer Strömungen und antidemokratischer Tendenzen. Das alles lasse „auf den ersten Blick viele Initiativen der letzten Jahre für eine starke Demokratie eigentümlich ‚alt‘ aussehen. Selbst der ‚Kernbestand‘ liberaler Demokratien ist unter Druck geraten.“

Veränderte Rahmenbedingungen können also ein Anlass für kritische Revisionen von Konzepten sein.

Aber mit Beteiligungskonzepten verknüpfte Demokratisierungshoffnungen können auch aus anderen Gründen enttäuscht werden – und die ursprünglichen Vorstellungen „alt“ aussehen lassen. Ein besonders plastisches Beispiel sind die so genannten Sozialen Medien. Auch sie waren einst als Hoffnungsträger einer weit reichenden Demokratisierung gestartet und sind inzwischen ins Zwielicht geraten. Überdeutlich geworden sind die Ambivalenzen, die dem Medium (v. a. den Geschäftsmodellen der größten Anbieter) inne wohnen. Oder, wie Mark Zuckerberg dies ausdrückte (Klein 2018): „Frankly, we didn’t spend enough

time investing in, or thinking through, some of the downside uses of the tools.“

„Downside uses“, Schattenseiten, Ambivalenzen sind auch bei Beteiligungskonzepten nicht mitgedacht worden. Das ist sicher ein Teil der Naivität, von der Peter Kurz sprach.

...ist eine kritische Revision mit konstruktiver Absicht notwendig

An dieser Stelle ist eine persönliche Anmerkung notwendig: Wer, wie der Autor dieser Zeilen, viele Jahrzehnte lang geradezu „missionarisch“ Sinn, Nutzen und Möglichkeiten einer vermehrten Bürgerbeteiligung propagiert hat, muss sich auch selbst der Naivität zeihen lassen. Und Fragen stellen: Hat man zu lange Risiken und Nebenwirkungen übersehen? Hat man die Konzepte ausreichend auf ihren Wirklichkeitsbezug hin untersucht, die eigenen Positionen und Forderungen selbstkritisch genug geprüft? Etc.

Solche Fragen sind zum Teil rhetorisch. Denn es gibt offensichtlich Gründe zu Revision und Neujustierung. Und also auch zur Selbstkritik.

Zugleich aber muss vor zwei naheliegenden Missverständnissen gewarnt werden: Es gibt, erstens, durchaus nicht nur Probleme in der Praxis, sondern auch gute Beispiele und positive Entwicklungen.

Und, zweitens: Die hier vorgetragenen kritischen Überlegungen sollen keineswegs grundlegende Ziele in Abrede stellen. Es geht weiterhin darum, Prozesse der Stadtentwicklung zum Gegenstand offener und öffentlicher Erörterungen werden zu lassen, die informiert, fair und respektvoll gestaltet werden. Und mit denen gewährleistet wird, dass die Gesichtspunkte aller Teile der Stadtgesellschaft in politische Beschlüsse einfließen können (vgl. zu solchen Zielsetzungen u. a. Roth 2016, Kuder 2017 u. a.).

Die normativen Grund-Orientierungen bedürfen also keiner Änderung. Über die Wege dorthin muss allerdings intensiv neu

nachgedacht werden. Ein schlichtes „Mehr“ an Verfahren wird der heutigen Situation nicht mehr gerecht.

Work in Progress

Die „kritische Wiederdurchsicht“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung umfasst drei Schritte:

Abschnitt A ist der Auseinandersetzung mit konzeptionellen Ausgangspunkten und aktuellen Rahmenbedingungen des Beteiligens gewidmet. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Spezifika der Öffentlichkeitsbeteiligung in Prozessen der (raumbezogenen) Stadtentwicklung.

In Abschnitt B wird dann eben diese Praxis der Stadtentwicklung auf den Prüfstand gestellt. Die erste einfache Frage lautet: Decken sich hier Anspruch und Wirklichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung? Die zweite ist komplizierter: Falls nein, handelt es sich dann um Defizite der Praxis oder erweisen sich die Ansprüche als unrealistisch?

Im Ergebnis wird deutlich: Es gibt tatsächlich viele offene Fragen – alte wie neue. Um aber nicht nur mit Fragezeichen zu enden, sollen doch auch erste Folgerungen zur Diskussion gestellt werden (Abschnitt C): Zunächst geht es um Anstöße für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Beteiligungsprozessen. Danach wird die Praxis in den Blick genommen und auf Aspekte aufmerksam gemacht, die vor Ort besonderer Beachtung bedürften. Und zu guter Letzt wird die „Re-Vision“ beim Wort genommen – und der Blick nach vorn mit der Erinnerung an das Ideal der Bürgerkommune verbunden, das seine Wurzeln bereits im 14. Jahrhundert hat.

Das alles ist weder vollständig noch gänzlich neu. Der Text ist vielmehr Zwischenergebnis eines laufenden Arbeitsprozesses. Er hat – in Teilen und als ganzer – schon mehrere Überarbeitungsstadien durchlaufen. Und ist auch vor weiteren Änderungen nicht gefeit.

Auf zwei redaktionelle Besonderheiten ist noch hinzuweisen: Die Texte

- ... wurden zunächst unabhängig voneinander verfasst und dann in die übergreifende Argumentation eingebunden. Das hat den Vorteil, dass man die meisten von ihnen auch einzeln lesen kann – ohne sich von vorn nach hinten durch die gesamte Publikation arbeiten zu müssen.
- ... sind so weit wie möglich von Nachweisen und Anmerkungen „befreit“. Nur so ist die hier geforderte Kürze zu erreichen. Entlastend sei auf zwei umfangreiche Publikationen hingewiesen (Seite 2013/2018), in denen solche Herleitungen und Hintergründe zu finden sind.

Für dieses Zwischenresümee in einem fortlaufenden Suchprozess gilt: Die Befunde und Beobachtungen werden sicher nicht nur auf Zustimmung stoßen – ebenso wenig wie die Vorschläge für mögliche Konsequenzen. Es ist also ganz im Sinne dieser Texte, wenn sie als Beiträge zu einer notwendigen Kontroverse angesehen – und ihrerseits kritisiert – werden.

Insofern möchte ich allen danken, die sich bereits an dieser Diskussion beteiligt haben. So gaben die kritischen Fragen und hilfreichen Hinweise von Jürgen Aring (der mich zu dieser Arbeit angestiftet hat), Sebastian Beck, Bernd Hallenberg, Ronja Klopmeier, Thomas Kuder und Roland Roth zahlreiche Anstöße zu Schärfung und Korrektur der Argumentation.

Bleibt zu hoffen, dass die Auseinandersetzung mit der Rolle von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadtentwicklung weitergeht – durchaus auch als Kontroverse. Denn möglicherweise waren diejenigen, die sich für das Thema engagierten, in der Vergangenheit zu sehr einer Meinung.

Klaus Selle, September 2019
Berlin/Schwerte