

Abschied von der »Bürgerbeteiligung« Geschichten vom Wandel eines alten Bildes



Prof. Dr. Klaus Selle ist
Inhaber des Lehrstuhl
für Planungstheorie und
Stadtentwicklung an der
RWTH Aachen.

Bei dem vorliegenden Text
handelt es sich um den
gekürzten Vorabdruck eines
Kapitels aus: Klaus Selle
(2013): Über Bürgerbeteiligung
hinaus: Stadtentwicklung
als Gemeinschaftsaufgabe?
Analysen und Konzepte.
edition stadt|entwicklung,
Dortmund [Verlag Dorothea
Rohn].

Ist »Beteiligung« eigentlich noch zeitgemäß? Stammt das im Wort angelegte Konzept nicht aus einer Ära, in der obrigkeitsstaatliches Denken noch tief verwurzelt war? Hat sich die Programmatik, haben sich die Verhältnisse und die Bilder, die wir uns davon machen seither nicht gravierend verändert? Bedarf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung in Zeiten von »Governance« nicht völlig neuer Denkansätze und -anstöße? Und haben sich nicht zuletzt die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und insbesondere der öffentlichen Handlungsfähigkeit so gravierend verändert, dass die »alte Beteiligung« keine Substanz mehr hat? Alle diese Fragen wird man mit »Ja« beantworten können, wie unten zu zeigen ist. Lediglich ein zentraler Anlass für wiederkehrenden Bürgerzorn scheint gleich geblieben zu sein: wesentliche Entwicklungen der Städte vollziehen sich noch immer »über die Köpfe der Menschen hinweg«. Aber auch hier legt der zweite Blick ein Überdenken des alten Beteiligungsverständnisses nahe.

Diese Vielfalt von Veränderungen kann hier nicht systematisch behandelt werden. Statt dessen werden einige Momentaufnahmen gezeigt, Schlaglichter auf Entwicklungen und Rahmenbedingungen geworfen, Geschichten vom Wandel erzählt, die in ihrer Summe den Abschied von einer alten Vorstellung nahelegen, ohne schon ein fertiges neues Bild an deren Stelle setzen zu können.

Mentale Modelle, oder: vom Wandel der Bilder

Der Philosoph und Wirtschaftswissenschaftler Birger Priddat¹ hat in einem Essay zu den Problemen der Reformpolitik an einen Begriff aus der politischen Psychologie erinnert: Shared mental models. Gemeint sind damit Meinungen und Einschätzungen, die sich in

Metaphern und Zuschreibungen ausdrücken. Wenn man den ehemaligen Bundeskanzler etwa dazu aufrief, das Steuer wieder in die Hand zu nehmen, dann steckte dahinter so ein »shared mental model«. Es lautet in diesem Fall: Ein entschlossener Steuermann kann Politikprozesse, ja das ganze Staatsschiff lenken. Solche Modelle können sich (wie das Beispiel zeigt) weit von der Wirklichkeit ent-



fernen. Aber wenn die Entfernung dauerhaft zu groß wird, muss wohl ein Wandel beginnen, müssen neue Bilder an die Stelle der alten treten:

Ein solcher Wandel ist auch in Sachen »Bürgerbeteiligung« überfällig: »Die Planung«, von der man früher einmal annahm, dass sie Stadtentwicklung umfassend steuern könne, ist bei weitem nicht so einflussreich, wie die Theoretiker und Praktiker des Planens früher einmal dachten. Eine »Beteiligung« an ihren Verfahren bewirkt also oft sehr viel we-



niger, als sich die Beteiligten erhoffen. Viele Impulse der Stadtentwicklung gehen stattdessen von den Märkten und auch von Bürgerinnen und Bürgern selbst aus. Darauf aber sind die traditionellen »Beteiligungsprozesse« nicht ausgerichtet.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger hat »Bürgerbeteiligung« ebenfalls an Aussagekraft verloren: Früher waren mit dem Wort Assoziationen verbunden wie »mehr Demokratie wagen«, »auch Schwache können sich Gehör verschaffen«, »Siegfried gegen den Drachen« oder »David gegen Goliath« ... Letztlich ging es um eine »gerechte« Sache und um besondere Anlässe. Heute ist diese »Sache« gelegentlich nicht mehr zu erkennen, sind die Konfliktlinien unklar, ist die Chance zur Meinungsäußerung wohlfeil und die Aussicht, dass dies etwas Substanzielles bewirkt, trübe...

Auf Seiten von Verwaltungen und Politik herrscht schon lange Ernüchterung: Bürgerbeteiligung blieb systemfremd, wurde und wird zumeist als Zumutung empfunden.

Die Ereignisse um den Stuttgarter Bahnhof haben daran für viele nichts Wesentliches geändert. Bislang bewirkten sie vor allem, dass dem Wort »Bürgerbeteiligung« ein gewisses Drohpotential innewohnt.

Aber diese Ernüchterungen sind nicht die einzigen Veränderungen von denen zu berichten ist. Es gibt weiter reichende, solche die »an die Substanz gehen«. Davon ist in den folgenden Geschichten die Rede:

Ein Hungerstreik, oder: Geschichten von Unübersichtlichkeit und Vielstimmigkeit

Es war einmal – um in Geschichtenmanier zu beginnen – in den 70er Jahren.² Da begannen die Montanunternehmen, die Großbetriebe von Kohle und Stahl, ihre Immobilien auf den Markt zu werfen. Im Ruhrgebiet gerieten zum Beispiel die nahezu 1000 Arbeitersiedlungen unter Verwertungsdruck. Heute, das sei am Rande bemerkt, dauert dieser Prozess immer noch an. Inzwischen wurden ganze Stahlwerke und Kokereien demontiert und gen China verkauft. Ziel damals wie heute ist es, aus immobilem Kapital wieder mobiles zu machen – das irgendwo auf der Welt neue Anlagesphären findet.

Damals ging es, wie gesagt, um Werkswohnungen. Viele wurden abgerissen, um die Grundstücke neu zu verwerten. Das war auch in dem Fall, von dem ich hier erzähle, so. Aber man wollte dort die »Drecksarbeit« nicht selber machen, sondern verkaufte an jemanden, den man heute Projektentwickler nennen würde. Der lieh sich das Geld zum Kauf bei den Banken und spekulierte darauf, dass auf den mit zweigeschossigen Bergmannshäuschen besetzten Grundstücken zwanziggeschossige Hochhäuser errichtet werden könnten. Denn eine solche Verdichtung sah ein entsprechendes Programm des Landes an diesem Standort vor. Das versprach viel Geld.

Aber, um die Geschichte abzukürzen, der Entwickler verspekulierte sich und das Unternehmen ging in Konkurs. Der Abriss hatte jedoch begonnen und ging weiter – denn schließlich waren die Pläne für den neuen Stadtteil schon fertig.

Als die Bewohnerinnen und Bewohner sahen, dass die Neubauten so gar nichts mit ihrer alten Wohnqualität zu tun hatten, begann sich Widerstand zu regen ... Versammlungen, Demonstrationen, ja selbst Hungerstreiks wurden durchgeführt. Aber gegen wen? Wer war denn verantwortlich für den Abriss? Wer

könnte ihn stoppen? Die Bergbauunternehmen? Der Pleitier? Die Stadt? Das Land? Die Banken?

Die Bewohnerinitiative hatte keinen klaren Gegner. Eine eindeutige Verantwortlichkeit war nicht auszumachen. Und so zog man die damals ungewöhnliche Konsequenz, den Protest zu allen Beteiligten zu tragen: Vor dem Rathaus wurde ebenso demonstriert wie am Landesministerium. Und selbst die Banken im fernen Frankfurt blieben nicht verschont.

Diese Initiative hatte damals (teilweise) Erfolg. Aber viele andere Auseinandersetzungen über Planungsprobleme oder Projekte der Stadtentwicklung verliefen und verlaufen sich im Gestrüpp von Zuständigkeiten und unklaren Verantwortungen.

Wer sich etwa mit Großereignissen wie der Weltausstellung in Hannover auseinandersetzte³, vermochte niemanden zu identifizieren, der die Verantwortung für das ganze Projekt trug. In diesem wie in anderen Großereignissen sind viele Beteiligte für Teilaspekte zuständig – den Betrieb der Ausstellung, die Verträge mit den teilnehmenden Staaten, für den Bau der neuen Verkehrsstraßen, die Finanzierung des Wohnungsbaus, die Übernahme der Schulden etc. Und, um die Verwirrung komplett zu machen, spielen manche, die offiziell keinerlei Verantwortung tragen, in der Entscheidungsfindung eine ganz wesentliche Rolle. Eine zentrale, das Ganze steuernde und verantwortende Instanz gibt es bei Großereignissen dieser Art vielfach nicht.

Das alles gilt heute weiterhin, womöglich in noch deutlicherem Ausmaß. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Wer etwa nach Verantwortlichen für die Kostenexplosion bei der Elbphilharmonie Hamburg sucht, wer diejenigen identifizieren will, die für die erheblichen Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen bei der Fertigstellung des Großflughafens Berlin Brandenburg fragt, stößt immer ins Leere – oder eben in ein Geflecht von Akteuren, die alle ihren Anteil an Entstehung und Verlauf der Probleme haben, die Verantwortung aber jeweils von sich weisen.⁴

Wesentlich aber ist: Es sind nicht nur die großen Projekte, in denen solche Verhältnisse herrschen.⁵ Selbst Alltagsaufgaben der Stadtplanung wie eine Platzumgestaltung können schnell fünfzehn, zwanzig oder mehr Beteiligte zusammenführen – von den städtischen Ämtern, den verschiedenen Ebenen kommunaler Politik über die Kammern bis hin zu den diversen Eigentümern der Liegenschaf-

ten am Platzrand, den Pächtern, Betreibern, Projektentwicklern, Beratern und so fort ...

Ähnliche Beobachtungen werden auch bei der Stadtteilentwicklung gemacht. Aus Anlass eines Expertenworkshops zu Teilhabechancen im Quartier⁶ wurde etwa festgestellt, dass die traditionelle Konstellation – hier die Bürger, dort die Kommune – ungleich komplexer geworden ist. Heute sind multilaterale Konstellationen die Regel: Neben verschiedenen kommunalen Akteuren und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Initiativen und Vereinigungen treten intermediäre Organisationen, freie Träger der Wohlfahrtspflege, Einzelhändler, Gewerbetreibende, Wohnungsunternehmen und zahlreiche Gruppen und Vereinigungen in Erscheinung.

Selbst dort, wo es noch klare Verantwortungen für bestimmte Entscheidungsbereiche gibt (etwa bei Entwicklungsmaßnahmen, in denen öffentliche Akteure auch über die Grundstücke verfügen), ist das spätere Ergebnis nicht mehr nur auf das Handeln eines einzelnen Akteurs zurückzuführen, sondern Resultat des Handelns vieler.

Und – um noch eine Maßstabsstufe weiter zu steigen –: Wer heute über Stadtentwicklung reden will, wird dies als Gespräch der Stadtgesellschaft mit sich selbst, als Verständigungsprozess zwischen vielen Akteuren, als multilaterale Kommunikation verstehen und gestalten müssen.

Die Moral von der Geschichte? Das alte Bild von der Bürgerbeteiligung unterstellte ein eindeutiges Gegenüber: Hier der Staat (die Kommune), verantwortlich für das, was geschah – dort die Bürgerinnen und Bürger, die von den Verantwortlichen verlangten, dass auch ihre Argumente Gehör finden. Dieses bipolare Bild traf schon früher die Realitäten der Stadtentwicklung nicht. Heute ist es (von wenigen Ausnahmen abgesehen) verfehlt.

Wutbereite Zuschauer?, oder: Die Geschichte von den (neuen) Potenzialen der Bürgerschaft

Wenn von Bilderwandel die Rede ist, kann von den Bürgerinnen und Bürgern nicht geschwiegen werden – nicht von den Bildern, die sie im Kopf haben, sondern von denen, die man sich von ihnen macht. Früher hielt man sie für aphatisch: sie seien, mit Ausnahmen von einigen «Chaoten», nicht an Politik interessiert. Dann wurden sie zu »Störenfriede«, die nur ihre Interessen im Kopf hätten,

und in Stuttgart entdeckte man dann gar die »Wutbürger«... .

Erstaunlich ist allerdings, dass dieselben Bürgerinnen und Bürger, die eben noch als lethargisch, egozentrisch oder emotionsüberfrachtet gebrandmarkt wurden, in anderen Zusammenhängen als »Partner nachhaltiger Stadtentwicklung« oder »Experten des Alltags« umworben werden, deren »Kreativität oder ... individuellen Interessen ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen [bilden]«⁷.



Zuschauen und Einmischen – zwei »Aggregatzustände« der lokalen Bürgerschaft

Ja, was denn nun? Was für ein Wesen ist – »der Bürger«? Und: Was folgt daraus für seine »Beteiligung«?

Zunächst einmal gilt es den Eindruck zu rücken, Bürgerinnen und Bürger erzürnten sich erst seit kurzem über Entwicklungen in ihren Städten. Das ist mitnichten so. Vermutlich ist Stadtentwicklung ohne Konflikt gar nicht zu denken. Ohne jetzt weiter ausholen zu wollen, reicht schon ein Blick auf die letzten 50 Jahre. Da marschierten schon Anfang der 60er Jahre Ärzte aus Kreuzberg vor das Berliner Rathaus, um dem damaligen Regierenden Bürgermeister (Willy Brandt) ihren Protest deutlich zu machen: Sie sahen, dass durch die geplanten großflächigen Abrisse ihre Patientenstämme hinwegsaniiert wurden. Es waren in den Folgejahren quer durch die Republik immer wieder Angehörige der Mittelschichten, die sich gegen stadtzerstörende Verkehrsprojek-

te und – zum Beispiel – für Denkmalschutz einsetzten. Mag sein, dass die Umgangs- und Äußerungsformen zunächst gesitteter waren und erst durch die Ausdrucksweisen der 68er radikalisiert wurden, aber der Widerstand war schon früh ein wütender, bürgerlicher. Und auch das sei nicht vergessen: Wir verdanken ihm viel. Ganze Altstädte existierten heute nicht mehr, hätte es diesen Widerstand »aus der Mitte der Gesellschaft« nicht gegeben.

Die Stadtzerstörungen, gegen die sich schon die frühe Bürgerwut richtete, wurden und werden mit dem Allgemeinwohl begründet. Das verlangte angeblich eine autogerechte Zurichtung der inneren Städte und den Abriss nicht mehr »wirtschaftlich zu erneuernder« Substanz. Wenn man heute wie früher landauf, landab gleichsam in Endloschleife den Satz wiederholt, die Bürgerinnen und Bürger hätten ja nur ihre Individualinteressen im Blick und ließen das Gemeinwohl außer Acht⁸, so ist das mit Blick auf diese Geschichte also gleich in mehrfacher Hinsicht unverständlich:

- Das persönliche Interesse Einzelner an der Unversehrtheit des Stuttgarter Bahnhofs ist ebenso überschaubar wie das am Erhalt ganzer Altstädte. Damals wie heute geht es den Empörten vor allem um Widerstand gegen ein als obrigkeitstaatlich empfundenes Handeln, mit dem über ihre Köpfe hinweg vertraute Lebensumwelten zerstört werden.

- Selbstverständlich spielen bei allen Konflikten auch immer Einzelinteressen eine Rolle. Das ist legitim – und nicht nur auf Seiten der Projektgegner so. Das gilt auch und oft mit erheblich größerem Gewicht für die Initiatoren und Betreiber. Selbst die vielen öffentlichen Akteure haben jeweils nur eine beschränkte Sicht auf die Vorhaben oder Planungsgegenstände und sind auch ihrerseits nicht frei von Interessen. Aber das heißt ja nur: Niemand ist »Inhaber« des Gemeinwohls. Das muss vielmehr über transparente Verfahren erst hergestellt werden. Und für diese Verfahren ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wichtig.

Aber ist denn die Zuschauerdemokratie tatsächlich passé? Wollen sich die Menschen in den Städten denn wirklich an politischen Entscheidungen beteiligen?

Die erste Antwort lautet: Ja. »81 Prozent der Deutschen wollen mehr Bürgerbeteiligung« meldet die Bertelsmann Stiftung als Ergebnis einer landesweiten Umfrage.⁹ Das klingt sehr hoch – und deckt sich so gar nicht

mit der »gefühlten« Wirklichkeit. Schaut man genauer auf die Formulierung im Text wird einiges deutlicher: Die Menschen wünschen »Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess«, heißt es dort.

Damit lautet die zweite Antwort: Nein. Die Menschen wollen sich nicht beteiligen, aber sie verlangen nach der *Möglichkeit*, sich einmischen zu können. Sie wollen die Gewissheit haben, handeln zu können und gehört zu werden. Verwehrt man ihnen dies durch intransparente Verfahren und autokratische Entscheidungen, wird der zweite Befund der Umfrage wirksam: Dann sind bis zu 60% der Bürgerschaft mobilisierbar.

Kurzum: Zuschauen und sich – wenn es Not tut: auch wütend – Einmischen sind lediglich zwei »Aggregatzustände« einer und derselben Bürgerschaft.¹⁰

Ähnlich fallen die Antworten aus, wenn man nach den Bürgerinnen und Bürgern als Akteure der Stadtentwicklung und möglichen Kooperanden kommunaler Planung und Politik fragt: Es gibt zweifellos ein hohes Engagementpotential – aber es ist nur teilweise in kommunale Strategien einzubinden oder gar für die Erledigung öffentlicher Aufgaben zu funktionalisieren.

Wenn die Rede davon war, dass auch früher Bürgerinnen und Bürger initiativ, aktiv und wo nötig auch wütend waren, so soll das nicht heißen, dass sich in den letzten Jahrzehnten nichts geändert hat: Die Potentiale bürgerschaftlicher Einmischung und Eigenaktivitäten haben sich vielmehr deutlich erweitert. Das sei kurz an sechs Aspekten erläutert:

1. Heute ist der Großteil der Bevölkerung nicht mehr obrigkeitsstaatlich sozialisiert (wie das noch in den 60er und 70er Jahren der Fall war) – und muss keine hohen mentalen Schwellen überwinden, um eigene Interessen oder Widerspruch auch öffentlich zu äußern.

2. Nach der Erosion des paternalistisch-sozialstaatlichen Modells, nach Privatisierungen und der Liberalisierung vieler Märkte, gilt es heute, sich in nahezu allen Lebensbereichen selbst zu orientieren, Risiken zu übernehmen und handlungsfähig zu werden. Dieser »Zwang zur Selbstorganisation« hat entsprechende Befähigungen und Einstellungen entstehen lassen. Vor diesem Hintergrund wird ein bevormundendes Handeln von Kommune oder Staat mit immer stärkerem Befremden wahrgenommen.

3. Auch die Erfahrung der potentiellen eigenen Marktmacht hat das Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gestärkt. Sie wissen inzwischen und es wird ihnen immer wieder auf's Neue auch durch die Politik bestätigt, dass viele Entwicklungen in der Gesellschaft ihre Mitwirkung voraussetzen. Ein besonders deutliches Zeichen in dieser Richtung wurde jüngst noch einmal im Zuge der Energiewende gegeben.

4. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass die Zahl sehr aktiver und qualifizierter, aber vom Berufsleben frei gestellter älteren Menschen, stark zunimmt. Hier hat sich bereits ein immenses Potential für Einmischung und Mitwirkung gebildet, das weiter wachsen wird.

5. Als Gegenbewegung zur Individualisierung (stark steigende Zahl der Einpersonenhaushalte etc.)¹¹ hat sich ein neues Interesse an Vernetzung und Gemeinschaft herausgebildet, das auch Mitwirkungs- und Engagementbereitschaft befeuert.

6. Die Neuen Medien führen zu einer vollständigen Veränderung von Informationsbeschaffung, Meinungsbildung, Vernetzung, Selbstorganisation und Mobilisierung. Frühere Asymmetrien zwischen »Herrschern« und »Beherrschten« (etwa bei Informationszugang oder Organisationspotential) sind damit nicht nur teilweise aufgehoben, sondern kehren sich in einzelnen Bereichen (Mobilisierung) sogar um.

Alles dies verändert die »Beteiligungslandschaft« wesentlich. Es entstehen neue Kräfteverhältnisse, Konstellationen und Konflikte. Die Reaktionen darauf sind hilflos: Es wird »mehr Beteiligung« versprochen. Aber an der Substanz der Entscheidungsprozesse ändert sich bislang wenig. So kann der Eindruck entstehen, man wolle mit mehr »Participatiment« den Bürgerinnen und Bürgern ihre zuschauerdemokratischen oder wutbürgerlichen Unarten austreiben und sie zu jenen verträglichen und kreativen Partnern machen, die man sich für gedeihliche Stadtentwicklungsprozesse wünscht. Das wird nicht gelingen – jedenfalls nicht durch »Bespäßung« und Beteiligungsangebote ohne Substanz. Selbst wenn man das meidet, werden die Bürgerinnen und Bürger – wie übrigens alle anderen Akteure im Prozess der Stadtentwicklung auch – ihren »Eigen-Sinn« behalten.

4. König ohne Macht?, oder: Die Geschichte von begrenzten Handlungsmöglichkeiten und einer Stadtentwicklung, die sich über die Köpfe aller hinweg vollzieht

Noch von einem anderen Bild ist zu berichten, das zwar in früheren Jahren erzeugt wurde, möglicherweise aber schon damals nicht mit der Wirklichkeit überein stimmte und heute ganz sicher der Korrektur bedarf. In diesem Fall ist die Rede von der umfassenden Gestaltungsmacht des Staates. Vor vierzig Jahren glaubte man auch noch daran, dass die Kommunen Stadtentwicklung umfassend steuern könnten. Es war daher konsequent, wenn Bürgerinnen und Bürger vor den Rathäusern demonstrierten. Denn dort musste man diejenigen vermuten, die das, was in den Städten geschah, zu verantworten hatten.

Wer allerdings den tatsächlichen Einfluss öffentlicher Steuerung auf die Siedlungsentwicklung untersuchte, der konnte bald zu dem Schluss kommen, dass Gestaltungsmacht lediglich dann gegeben war, wenn die öffentlichen Pläne die Voraussetzungen für Entwicklungen herstellten, die sich ohnehin in Markt und Gesellschaft vollzogen. Das nun erinnert ein wenig an Antoine de Saint-Exupérys Geschichte vom Kleinen Prinzen. Dort begegnet uns auf dem Weg durch die Sterne ein König, der die Kunst des Regierens beherrscht. Er befiehlt – und das Befohlene geschieht. So befiehlt er, der Sonne aufzugehen – und sie geht auf. Das Geheimnis dieser Regierungskunst besteht darin, das, was ohnehin geschieht, zu befehlen. Der König hat keine Untertanen – er ist der alleinige Bewohner seines Sterns. Das erleichtert diese Art des Regierens. Als er dem Kleinen Prinzen

zu befehlen versucht, scheitert er an dessen Unverständnis – und schließlich Unlust. Der Kleine Prinz, leicht irritiert, verlässt den kleinen Stern. Der König mit seiner Regierungskunst bleibt regierend zurück.

Die Analogie liegt nahe: Hoheitlich-regulative Steuerungsversuche allein scheinen die raumbezogene Planung öffentlicher Akteure nicht nur gelegentlich in die Rolle des Saint-Exupéry'schen Stern-Königs zu bringen. Bewegt wird nur, was ohnehin geschieht. Für mehr fehlt es dem Staat und den Kommunen an Steuerungsressourcen. Wollen sie etwas bewirken, dann sind sie auf die Mitwirkung anderer angewiesen. »Partnerships« und »kooperatives Handeln (collaborative action)« lauten daher auch die Schlagworte seit den 90er Jahren. Private Ko-Finanzierungen, gesellschaftliche Bündnisse, Partnerschaften unterschiedlichster Art sind heute wesentliche Kennzeichen von Projekten der Stadtentwicklung. Diese kooperativen Steuerungsformen ersetzen das traditionelle Instrumentarium nicht, betten es aber in Prozesse ein, in denen öffentliche Akteure zumeist nicht mehr führende, sondern lediglich mitgestaltende Rollen haben.

Soweit die Korrektur eines alten Bildes. Es bleibt aber nicht dabei. Die Reduzierung der Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere auf kommunaler Ebene schreitet in einem Maße voran, dass schon von der kommunalen Selbstverwaltung als »Auslaufmodell« die Rede war.¹²

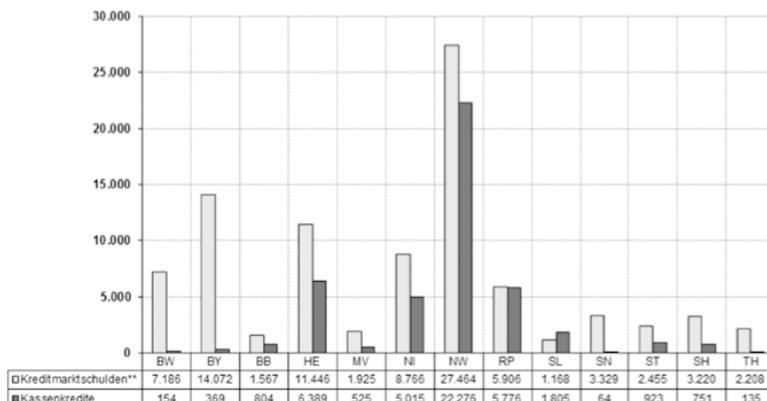
Was geschieht? Einige Schlaglichter:

- Kompetenzen werden vertikal verlagert: Während z.B. die europäische Ebene an Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt, bleiben insbesondere den Kommunen zunehmend weniger eigene Rechte; Zudem droht die Liberalisierungspolitik der Europäischen Union der überkommenen kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abfall, Energie, Wohnen, kommunale Sparkassen usw.) insbesondere in deren gemeinwohlorientierten Organisations- und Handlungsformen den Boden zu entziehen.

- Eine immer größere Zahl von Gemeinden unterliegt der staatlichen Haushalts-sicherung. Der Anteil der Städte, die nicht einmal mehr dieses Niveau erreichen und lediglich auf der Grundlage von so genannten Nothaushalten wirtschaften, steigt ebenfalls. Dabei herrscht unter Beobachtern Einigkeit darüber, dass diese Probleme nicht vorübergehender, sondern struktureller Natur sind.



»Schuldenkrise erreicht deutsche Kommunen
Deutsche Banken sind durch die Euro-Krise verunsichert: Jetzt vergibt die erste Bank keine Kredite mehr an Kommunen im Nothaushalt«. Zeit online 25.10.2011



Quellen: Text: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-10/solingen-schulden-krise>
Info Grafik: <http://www.dstgb.de>

■ Im Eindruck der Haushaltskrisen werden immer mehr vormals kommunale Aufgaben den Märkten überantwortet oder zumindest in ausgelagerten Unternehmen wahrgenommen. Damit wird der Typus einer politisch-demokratisch verantwortlichen und kontrollierten Kommunalverwaltung zunehmend ausgehöhlt. Zugleich führen diese Prozesse der Privatisierung zu einer fortschreitenden Verringerung von Gestaltungsmacht auf kommunaler Ebene. Ein kommunaler Dezernent brachte das kürzlich auf die einfache Formel: »Man ist nicht mehr Herr im eigenen Hause«.

Die Folgen dieser Entwicklung für die Bürgerbeteiligung sind vielfältig: Zum einen entsteht angesichts der komplexen Arbeitsteilungen und Kooperationen das bereits angesprochene Probleme der Unübersichtlichkeit. Zum anderen gewinnen (privat-)wirtschaftliche Vorhaben derart an Bedeutung, dass sie nahezu sakrosankt, jedenfalls kaum noch politischer Befassung zugänglich sind. Sollten sich Bürgerinnen und Bürgern dennoch gegen sie stellen wollen, müssen sie damit rechnen, an den Pranger gestellt zu werden. Sätze wie: »In einer Region wie der unsrigen können wir ein so wichtiges Vorhaben nicht zerreden« oder: »Sie wollen doch nicht Hunderte von Arbeitsplätzen gefährden!« sind jedenfalls in Situationen wie diesen oft zu hören.

Öffentliche Kassen lassen kaum noch Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume offen. Ein Praktiker brachte das in dieser Formulierung auf den Punkt: »Wir können doch nichts mehr gestalten – woran sollen die sich dann noch beteiligen?«

An dieser Stelle ist jedoch eine Zwischenbemerkung vonnöten: Gelegentlich wird die Frage der Gestaltbarkeit allein auf finanzielle Aspekte reduziert. Das greift zweifellos zu kurz. Kommunale Gestaltungsaufgaben sind sicher nicht nur investiver Art, hängen also nicht allein von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Auch unter »Schrumpfbedingungen« und im Angesicht leerer Kassen muss und kann über Stadtentwicklung gesprochen werden. Allerdings rächt es sich in solchen Situationen besonders, wenn nicht schon zuvor ein offener und vertrauensvoller Umgang kultiviert worden ist. Beginnt die Kommunikation erst, wenn Schließungsentscheidungen (für Schulen, Freibäder etc.) und Mittelkürzungen legitimiert werden sollen, dann wird sie in aller Regel misslingen (wie sich bei manchen »Bürgerhaushalten« zeigt)

und in der oben erwähnten »Delegitimierung« münden.

Auch das bürgerschaftliche Engagement gerät unter diesen Bedingungen immer wieder ins Zwielicht: Wird es nicht, so eine oft gehörte Vermutung, zu einem »Lückenbüßer«? Und auf was kann bürgerschaftliches Engagement noch bauen, wenn es auf Kooperation mit der Kommune angewiesen ist, die aber nach eigenem Bekunden »heute nicht weiß, was wir morgen noch leisten können« und sich daher nicht mehr als »verlässlichen Partner der Bürger« sieht? Und führt beides dann dazu, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger Kooperationen mit kommunalen Akteuren eher meiden denn suchen?

Hier sind noch viele Fragen offen.¹³ Aber unstrittig dürfte sein, dass ein Rollenwandel in Gang gesetzt wurde, der insbesondere die kommunalen Akteure trifft und weitgehend unumkehrbar zu sein scheint. Damit steht aber noch nicht fest, wohin er führt. Denn noch gibt es, trotz aller Eigendynamiken der Veränderungen, Gestaltungsoptionen: Der Wandel vom hoheitlich-beteiligenden zum kooperativ-bürgerorientierten Handeln¹⁴ gehört dazu. Und dazu gehört auch die klare Einsicht in die Grenzen eigenen Handelns.

Diese Einsicht gewinnt an Boden, wie die folgende Geschichte zeigt:

Hier sei auf die Begründung zur Einführung der Bürgerbeteiligung in das Städtebaurecht in den 1970er Jahren hingewiesen: »Die Bürger«, so hieß es damals, »müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg gleichsam von Amts wegen vollzieht.« Vierzig Jahre später wird die Wahl von »Wutbürger« als Wort des Jahres eben so begründet: Die Empörung resultiere daher, dass politische Entscheidungen über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg getroffen werden. Die Ähnlichkeit der Formulierung mag ein Zufall sein. Die Ähnlichkeit in der Sache nicht. Vier Jahrzehnte sind ins Land gegangen, aber an der Stadtentwicklung hat sich nichts Wesentliches verändert. Sie vollzieht sich dort, wo es um viel Geld, viel Macht und große Veränderungen geht, noch immer über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg. Das Versprechen von 1970 wurde nicht gehalten. Da liegt die Folgerung nahe, es zu erneuern und das Versprochene ernst zu nehmen.

Auf diese Idee kam ein Berater als es jüngst in einer Kommune darum ging, Ziele und Standards für bürgerorientiertes Handeln der Verwaltung zu vereinbaren. Man

solle, so sein Vorschlag, eben jenen Satz aus den 70er Jahren bewusst wieder aufnehmen. Es sei ja doch sicher übereinstimmendes Ziel, dass sich die Entwicklung von X-Stadt nicht über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehen solle. Zunächst findet das Zustimmung. Dann interveniert der Oberbürgermeister: Man dürfe nicht zu viel versprechen. Und ein solches Versprechen – dass sich die Stadtentwicklung nicht über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehe – könne man nicht halten.

Eine erstaunlich offene Feststellung. Sie besagt nichts anderes als: Auch über meinen Kopf hinweg vollzieht sich Stadtentwicklung. Das, was in der Stadt geschieht, wird nur zum kleinsten Teil von Beschlüssen lokaler Parlamente beeinflusst. Auch ein Oberbürgermeister wird von Entwicklungen überrascht und überholt, auf die er keinen Einfluss hat: Ob es sich nun um eine Werksschließung handelt, die Auflösung eines Truppenstandortes oder den preistreibenden Immobilienboom im Bestand (um nur drei von vielen Beispielen zu nennen). Wichtige Entscheidungen werden in Konzernzentralen und Ministerien weit weg getroffen, auch die internationalen Kapitalströme suchen sich ihre eigenen Wege und selbstverständlich kann auch die Abwanderung von Menschen aus Städten und Regionen nicht durch politische Beschlüsse aufgehalten oder unterbunden werden. Städte entwickeln sich, weil viele Kräfte auf sie einwirken. Nur wenige davon sind politisch (und damit durch politische Beteiligung) beeinflussbar.

So kommt es, dass auch ein Oberbürgermeister gelegentlich erst aus der Zeitung erfährt, was Neues geschieht in »seiner« Stadt.¹⁵

Diese Sicht von Stadtentwicklung ist neu. Nicht aber die Tatsache selbst. Will sagen: In dem Zitat aus dem Jahr 1970 findet sich die schöne und aufschlussreiche Formulierung: »von Amts wegen«. Das verweist darauf, dass man damals in der Tat der Meinung war, es sei die Kommune, die das Heft der Stadtentwicklung in der Hand habe.¹⁶ Heute wissen die, die Stadt(entwicklungs)politik betreiben: Viele Faktoren können auch sie nicht steuern, zahlreiche Akteure handeln auf eigene Rechnung, entziehen sich kommunaler Beeinflussung und bei vielen Prozessen ist es schwierig, überhaupt verantwortliche Akteure zu identifizieren.¹⁷

Unter solchen Bedingungen kann man tatsächlich niemandem das Versprechen geben, Stadtentwicklung werde sich nicht »über die Köpfe« hinweg vollziehen.

Da ist Bescheidenheit gefragt, Abschied von der Vorstellung umfassender Hoheit oder Gestaltungsmacht und der klare Verweis darauf, was denn von einer Kommune tatsächlich verantwortlich werden kann.

Beteiligungsprozesse werden dann entweder mit sehr viel begrenzter Reichweite anzulegen sein – oder aber sich in ein vielstimmiges Gespräch der Stadtgesellschaft insgesamt verwandeln (s.o.).¹⁸

Das zu gestalten, dafür Formen zu finden und eine solche Kommunikation verlässlich aufrecht zu erhalten, ist eine große Herausforderung. Letztlich geht es dabei um eine weitreichende Veränderung der politischen Kultur, die insbesondere für diejenigen, die auf das alte Bild von »Hoheit« und »Beteiligung« fixiert sind, eine erhebliche Zumutung sein dürfte.

Und die Moral von der Geschicht' ?

Es dürfte klar geworden sein: Bürgerbeteiligung ist nicht mehr das, was sie einmal gewesen sein mag. Und ihre Zukunft, so sie eine hat, kann nicht mehr in der Fortschreibung alter Bilder bestehen. Lassen wir noch einmal die wesentlichen Stationen der Argumentation Revue passieren:

1. *Jenseits der Allmächtsphantasien?* Das Bild vom omnipotenten, alle Geschicke lenkenden »Vater Staat« hat wohl noch nie den Wirklichkeiten entsprochen. Dennoch dauert es vielfach fort und nährt Ansprüche und Erwartungen, die dann notwendig düpiert werden. Dabei ist doch in jedem Handlungsfeld der Politik erkennbar, wie supranationale Vorgaben, ökonomische Rahmenbedingungen und die Interessen starker Akteure öffentliche Handlungsspielräume einengen.

Ähnliches gilt für die Rolle der Kommunen in den Prozessen der Stadtentwicklung. »Formal«, so hat Dieter Hoffmann-Axthelm festgestellt, »steuert man alles, aber als bloße Fiktion und Selbstbetrug«¹⁹. Aber auch diese Erkenntnis ist noch nicht weit über die Grenzen der planungstheoretischen Diskussion hinaus gedrungen und so findet man immer noch bei den Fachleuten wie in der Politik das Selbstbild des zentral steuernden Akteurs. Und die Menschen in den Städten reagieren darauf: Sei es, dass sie entsprechende Erwartungen formulieren und sich enttäuscht sehen, wenn sie nicht erfüllt werden. Sei es, dass sie den Anspruch als hohl erkennen und sich desinteressiert abwenden.

Eine »Beteiligung«, die sich weiterhin als »von oben gewährte« Öffnung von Politik- und Planungsprozessen versteht, fängt sich damit in ihren eigenen Widersprüchen.

2. *Innere und äußere Auszehrungen.* Die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure sind nicht nur geringer als noch vor einigen Jahrzehnten angenommen, sie verringern sich auch weiter. Insbesondere auf kommunaler Ebene sind deutliche »Auszehrungstendenzen« zu beobachten, die der lokalen Politik in doppelter Weise »an die Substanz gehen«: Sie verliert an Inhalten, hat immer weniger zu gestalten. Und sie verliert an Legitimation und Vertrauen. In Verbindung mit einer stark ausgeprägten Skepsis gegenüber der politischen Klasse, ihren Ritualen und den möglichen Wirkungen der Politik verringern sich so Interesse und Bereitschaft zur Beteiligung am traditionellen politischen Geschehen.

Die Folgen für die Bürgerbeteiligung sind evident: Warum sollte man sich an einer solchen Politik noch beteiligen wollen?

3. *Pluralität, Unübersichtlichkeiten und der Verlust von »Top« und »Bottom«:* Wenn viele Akteure die Entwicklung (zum Beispiel) der Städte prägen, wenn sich Wesentliches nur bewegt, sofern Viele daran mitwirken, dann hat das ambivalente Konsequenzen: Kooperationen und Partnerschaften unterschiedlicher Art werden notwendig. Zugleich aber entstehen »neue Unübersichtlichkeiten«: Wer trägt die Verantwortung für was? Wer ist Adressat für Kritik und Forderungen? Wer entscheidet darüber, wer mitwirken kann oder soll?

Für das alte Bild von der Bürgerbeteiligung heißt das: Nicht nur die klassische »Frontlinie« – hier Staat oder Kommune, dort Bürgerinnen und Bürger – geht verloren. Auch von der lieb gewordenen Denkgewohnheit, die Welt in »oben« und »unten« zu teilen, muss man sich in nicht wenigen Fällen verabschieden. An die Stelle eines bilateralen, meist konfrontativ gedachten Bildes treten in Stadtentwicklungsprozessen multilaterale Strukturen und Bezüge, die gleichermaßen Unübersichtlichkeiten wie neue Rollen und Gestaltungsmöglichkeiten erzeugen.²⁰

4. *Rollenvielfalt und die Potenziale der Zivilgesellschaft:* Bürgerinnen und Bürger haben sich ihrer Macht besonnen, verlassen gern die Zuschauertribünen (von denen aus sie das ihnen nicht selten befremdlich erscheinende

Handeln in Politik und öffentlichen Verwaltungen beobachten) und mischen sich, gelegentlich auch wütend, ein. Ihre Rolle als Souverän im demokratischen Staat möchten viele von ihnen nicht mehr auf das Ausfüllen von Wahlzetteln beschränken. Die Bereitschaft zur Einmischung auf direktem Wege geht einher mit großen Wissens- und Mobilisierungspotentialen und neuen Möglichkeiten zu Vernetzung und Selbstorganisation. Aber Bürgerinnen und Bürger können weit mehr als sich in politische Prozesse einzumischen. Sie sind auf vielfältige Weise selbst Akteure der Stadtentwicklung. Das bestätigt ihnen die Politik gerne – und umwirbt sie als »Potential« und »Partner« für die »zukunftsfähige Entwicklung der Städte«.

Aus dieser Rollenvielfalt resultieren kommunikative Bezüge vielfältiger Art, die keinesfalls mehr in die Formeneinfalt der klassischen Bürgerbeteiligung zu pressen sind.

5. *Navigieren im Archipel der Öffentlichkeiten:* Wer die multilateralen, vielfältigen und unübersichtlichen Konstellationen, die praktisch alle Handlungsfelder der Stadtentwicklung prägen, kommunikativ bewältigen will, tritt nicht mehr einer Öffentlichkeit gegenüber, sondern vielen »Öffentlichkeiten«. Die sind in der Regel nur über eine Vielfalt unterschiedlicher Kommunikationsangebote zu erreichen und gegebenenfalls in Prozesse gemeinsamer Erörterung und kooperativen Handelns einzubinden. Alles das hat mit der traditionellen Bürgerbeteiligung wenig zu tun, berührt auch nur noch zum Teil Fragen lokaler Demokratie, sondern mündet unmittelbar ins weite Feld der Governance-Prozesse. Die sind dadurch gekennzeichnet, dass zwischen den vielen Akteuren und Öffentlichkeiten sehr unterschiedliche Verbindungen hergestellt werden, die Voraussetzung dafür sind, dass diese »Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«²¹ können.

Es dürfte deutlich geworden sein: Bürgerbeteiligung ist nicht (mehr) das, was immer noch über sie verbreitet wird. Ein »weiter so!«, gar ein »mehr davon!« führt in die Irre. Rahmenbedingungen und Kontext verlangen einen Wandel der alten Bilder: Es gilt, Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Prozessen der Stadtentwicklung (darum geht es hier) heute ebenso neu zu denken wie das politische Vermittlungssystem insgesamt.²²

Widersprüche: Realität der Res Publica und Rückfall in alte Bilder

»Die Bürger in der Gesellschaft (werden) aktiv und passiv stärker gefordert« – stellt Karl Ganser fest,²³ Dieter Hoffmann-Axthelm beobachtet eine »Verschiebung des Planungszentrums in die Gesellschaft hinein«²⁴ und Michael Vesper forderte – noch in seiner Rolle als Städtebauminister in Nordrhein-Westfalen – »Nehmt die Zukunft der Stadt wieder selbst in die Hand«.²⁵

Wer Stadtentwicklungsprozesse beobachtet (und dabei nicht nur das kommunale Handeln im Blick hat) wird alle diese Beobachtungen bestätigt und Forderungen erfüllt sehen: Die Stadtgesellschaft in ihrer Gesamtheit prägt die Stadtentwicklung, die Kommunen wirken an diesem Prozess mit. Gegeneinander geht das nicht. Nur miteinander.

Stadtentwicklung ist die »gemeinsame Sache« – aber sie ist noch sehr weit davon entfernt, als solche wahrgenommen zu werden.

Noch immer dominieren die alten Bilder – bei den »Entscheidern« ebenso wie bei denen, die sich als Einzelne weiterhin nur als »Beteiligte« und »Betroffene« wahrzunehmen vermögen. Zugleich aber entstehen neue Bilder – oder werden beschworen: Partnerschaftlich, auf Augenhöhe, bürgerorientiert wolle man miteinander umgehen (und es gibt durchaus auch Beispiele, wo das gelingt)...

Das führt in der Wirklichkeit zu völlig verwirrenden Kontrasterlebnissen: Hier umworben, dort beschimpft, hier eigenständig und selbstbewusst für sich und mit anderen agierend, dort gegängelt und hoheitlich bevormundet – die Bürgerinnen und Bürger wissen nicht mehr, wo ihnen der Kopf steht.

Aber auch die Entscheider verlieren ihre Rollen aus den Augen oder verhalten sich uneindeutig: Hier Abmachungen in kleinen Zirkeln und Basta-Politik, dort Beteiligungsangebote auf allen Medien, hier Corporate Social Responsibility und Mäzenatentum, dort Abwendung vom lokalen Bezug und arrogante Interessensdurchsetzung.

Das führt auf allen Seiten zu Verwirrungen: Manche Politiker stürzen sich in »partizipativen Populismus« und nicht wenige Bürgergruppen meinen, nun sei es an ihnen zu bestimmen, wohin es geht. Dann wieder: »Wir entscheiden!« und »Die machen ja doch, was sie wollen!«

Die Flucht in alte Vorurteile und Klischees dient hier als Entlastung von den Zumutungen der »neuen Bilder«.

Rahmenbedingungen und Wirklichkeiten der Stadtentwicklung haben sich geändert. Und mit erheblichem Nachlauf beginnen die Bilder zu verblassen, die wir alle uns von diesen Prozessen und unseren Rollen darin gemacht haben. Aber noch ist völlig unklar, welche Bilder an deren Stelle treten, wo das alles endet – im schieren Kampf der Partikularinteressen, im sozialen und wirtschaftlichen »survival of the fittest« oder in einem neuen Verständnis von »Good Governance« und der gemeinsamen Gestaltung zumindest eines Teils der gemeinsamen Angelegenheiten.

Fest steht nur: Bürgerbeteiligung, wie sie heute vielfach noch praktiziert wird, das Bild von einem hoheitlichen Subjekt mit umfassender Gestaltungsmacht, das seine Meinungsbildung öffnet für Anregungen aus der Stadtgesellschaft (die sich dann gelegentlich sehr erzürnt) wird den Herausforderungen der Stadtentwicklung nicht gerecht.

An dessen Stelle tritt das Bild von den unübersichtlichen Verhältnissen, von multiplen Verantwortlichkeiten, vom Zusammenwirken sehr ungleicher »Partner« und von Verfahren, in deren Rahmen die vielen Einzelinteressen zusammengeführt, Konflikte ausgetragen und Kooperationen ermöglicht werden. Fairness und Transparenz werden zu unverzichtbaren Grundkriterien – auf ihre Einhaltung zu achten wird zu einer wesentlichen öffentlichen, in diesem Fall: kommunalen Aufgabe.

Das sind naheliegende Folgerungen. Benötigt wird aber auch Phantasie, was darüber hinaus geschehen sollte. Birger Priddat²⁶ fordert, Bürgerinnen und Bürger in die Komplexität der Politik zu involvieren. »Alle Fehler, Probleme aber auch Lösungen wären dann kein Gegenstand mehr, über den man jammert und schimpft, sondern our own thing, oder altmodisch: res publica«.

»Das wird allerdings nur gelingen«, könnte man mit Helmut Böhme ergänzen, »wenn sich die Stadt wieder ihrer Einwohner als Bürger rückversichert, wenn sie lernt, aus dem immer schon vorhandenen schwierigen Verhältnis von Stadt und Bürger eine Zukunft des Städtischen als Ergebnis von Konflikt und dessen Überwindung zu gestalten«²⁷.

Alle diese Veränderungen verlangen aber nicht nur die Bereitschaft und Befähigung der Entscheider – in deren Köpfen eine andere Bürgerbeteiligung möglicherweise anfangen muss²⁸ – sondern Veränderungen auf allen Seiten, ausdrücklich auch bei Bürgerinnen und Bürgern. Erst wenn für sie alle ein neues

Bild von der Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe entstehen kann, wäre der richtige Weg zu »good governance«, zum buon governo eingeschlagen.

Man darf auf die nächsten Jahre gespannt sein.

Anmerkungen

1 Priddat, Birger (2004): Signale aus dem schwarzen Loch. In: Die Zeit Nr. 24/2004 (v. 3. Juni 2004), S. 13; vgl. auch Ders. (Hg.) (2000): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur »new governance«. Marburg [Metropolis Verlag]

2 Vgl. ausführlicher Klaus Selle (1986): Bestandspolitik. Essen/Dortmund, insbes. Kap. 8-10

3 vgl. ausführlich Heidi Müller, Klaus Selle (2002): Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. (Werkberichte der AGB Bd. 48) Dortmund [Dortmunder Vertrieb]

4 Es ist daher typisch, dass erst Untersuchungsausschüsse ex post, mit Hilfe zahlreicher Befragungen und des Studiums vieler Tausend Akten Verantwortlichkeiten zu identifizieren versuchen.

5 Die Praxis ist voller Beispiele. Sie werden aber selten dokumentiert. Gelegentlich findet man aber in der regionalen und lokalen Berichterstattung der Presse anschauliche Falldarstellungen – etwa die von Gerhard Matzig zur »Neuen Mitte« in Passau (in: Süddeutsche Zeitung v. 29./30. Juli 2006, S. 14).

6 Darüber berichten Helene Hüttinger, Britta Rösener und Klaus Selle u.a. (2006): Teilhabe im Quartier. Exemplarische Bestimmung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Aufgabenbereich Quartiersentwicklung/Stadumbau. In: vhw Forum Wohneigentum H.3/2006 S. 171-176

7 Vgl. z.B. den Projektaufruf zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik: »Bürgerbeteiligung soll nach dem Verständnis der Partner der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die in der Bürgerschaft vorhandenen Ressourcen für eine qualitätvolle Planung nutzbar machen. Sie ist so weit mehr als nur eine Konfliktbewältigungsstrategie oder Instrument einer reibungslosen und effizienten Planung der Verwaltung. Das Wissen der Bürger als Experten des Alltags für ihr Lebensumfeld, ihre detaillierte Ortskenntnis, ihre Kreativität oder ihre individuellen Interessen bilden ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen.«. [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/DE/Wettbewerbe/NSPPProjektaufruf/projektaufruf__node.html]

Die Wertschätzung der Kraft großer Gruppen geht heute noch weiter: Unerschöpflich etwa seien das »Crowdsourcing« und die »open-source-Prozesse«. Beides, so eine Vermutung, könne man nicht nur für Aktivitäten in Sozialen Medien oder die Entwicklung von Programmen,

sondern auch für gesellschaftliche Prozesse wie etwa die der Stadtentwicklung nutzen.

8 Nur ein (verhältnismäßig moderates) Beispiel unter Tausenden: »Der Wutbürger springt zu kurz. Er formuliert seine Interessen. Das ist legitim. Aber er muss auch erkennen, dass es im Interesse der Allgemeinheit liegen kann, Beeinträchtigungen hinzunehmen« Peter Müller, ehemaliger Ministerpräsident des Saarlandes in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung v. 6./7. August 2011 S. 6

9 Change (ein Magazin der Bertelsmann Stiftung) H. 2/2011; Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bertelsmann-studie-buerger-draengen-an-die-macht-a-767978.html>

10 Dass aber die 60% Einmischungsbereitschaft nicht bei alltäglichen Aufgaben der Stadtentwicklung und -planung mobilisierbar sind, wurde schon in Text 9 erläutert. Man wird hier vielmehr (wie dort auch schon dargestellt) davon ausgehen dürfen, dass bei transparent und beteiligungsorientiert angelegten Prozessen, die nicht zu große negative Betroffenheiten erzeugen, die tatsächliche Beteiligung niedrig bleibt. Es sind die Negativfaktoren, die »Masse« machen.

11 »Die Grundfigur der durchgesetzten Moderne ist – zu Ende gedacht – der oder die Alleinstehende« heißt es dazu bei Ulrich Beck & Elisabeth Beck-Gernsheim (1990): Das ganz normale Chaos der Liebe, München, S.190f.

12 Vgl. Hellmut Wollmann (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung - ein »Auslaufmodell«? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften H. 1/2002, S. 24 ff.;

Jens Libbe, Stephan Tomerius, Jan Hendrik Trapp (Hg.) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin;

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2004): Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune« in: DfK 1/2004

13 Etwa auch die nach der sozialen Selektivität der Teilhabe – besteht doch unter diesen Bedingungen die Gefahr, dass vor allem die ohnehin aktiven und artikulationsstarken Gruppen in Erscheinung treten, während die Schwellen zur Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben für die ohnehin am Rande Stehenden immer höher werden.

14 Konrad Hummel (2012) Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung. Ms. Mannheim

15 Und sehr wahrscheinlich hat er auch daran gedacht, dass in seinem Terminkalender für die nächsten Wochen mehrere Gespräche eingetragen sind, über deren Verlauf er vorerst der Öffentlichkeit, womöglich auch dem Rat, keine Rechenschaft ablegen möchte. Das erscheint ihm noch zu sensibel und bedarf erst weiterer Prüfung bevor dann Informationen weitergegeben werden können ... Aber das ist wieder eine andere Geschichte.

Vgl. hierzu auch: Britta Rösener und Klaus Selle (2005): Kommunikation ohne Wachstum? – Verständigung über ein schwieriges Thema. In: RaumPlanung H. 118, S. 5-10 sowie Dies. (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]

16 Das war natürlich auch damals nicht so. Man denke nur an den Einfluss großer Bau- und Wohnungskonzerne wie der (gewerkschaftseigenen, aus dem ehemals gemeinwirtschaftlichen Sektor stammenden) Neuen Heimat. Ihr wurde sogar ein ganzes Gesetz »gewidmet«, jedenfalls bezeichneten Kritiker das damalige Städtebauförderungsgesetz wegen der vielen Vorteile, die es für Konzerne dieser Art bedeutete als »Lex Neue Heimat«. Aber auch jede Sanierungsmaßnahme jener Zeit ließ auf lokaler Ebene den Einfluss gewichtiger nicht-staatlicher Akteure sichtbar werden. Und wer sich mit der Geschichte der Industrialisierung und dem Einfluss, den die großen Unternehmen des Bergbaus, der Stahlindustrie etc. auf Stadt- und Regionalentwicklung hatten, auseinandersetzt (vgl. z.B. Klaus Selle (1986): Bestandspolitik. Dortmund), wird unschwer erkennen, dass die Vorstellung, es seien die Kommunen, die da Stadtentwicklung betrieben, Ausdruck einer geradezu frappanten Realitätsblindheit gewesen sein muss.

17 Die Konsequenzen aus dem Auseinanderfallen von weiterhin praktizierten Formen der Demokratie (Wahlkämpfe, Wahlen etc.) einerseits und der realen Entscheidungsfindung zwischen politischen und ökonomischen Eliten hat Colin Crouch (2008): Postdemokratie, (Bonn) beschrieben: Crouch zufolge sind die Institutionen der parlamentarischen Demokratie – periodische Wahlen, Wahlkämpfe, Parteienkonkurrenz, Gewaltenteilung – formal gesehen intakt. Allerdings stimme die Legitimation politischen Handelns durch die Partizipation des Volkes nicht mehr mit den realen Gegebenheiten überein. Crouch spricht von einem Gemeinwesen, in dem »zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden [...], in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Prob-

lemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben« (S.10). Im Rücken dieser Inszenierung des »Wahlspiels« fände demgegenüber der tatsächliche politische Prozess statt – und zwar zwischen den Regierungen und den Eliten, die größtenteils die Interessen wirtschaftlich starker Akteure vertreten. Vgl. auch das Schwerpunktheft 1-2/2011 von »Aus Politik und Zeitgeschehen«.

18 Vermutlich handelt es sich auch hier nicht um ein »Entweder/Oder« sondern um ein »Sowohl als auch«: Plan- und projektbezogene Beteiligungsprozesse (die sich unmittelbar auf kommunale Entscheidungen beziehen) wären dann einzubetten in die kontinuierlichen Diskurse über Stadtentwicklung.

19 Dieter Hoffmann-Axthelm (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Klaus Selle, Lucy-na Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen; Planung neu denken Bd. 1, edition stadt|entwicklung, Dortmund S. 527

20 Da an dieser Stelle immer wieder ein Missverständnis auftaucht, sei ihm gleich entgegengewirkt: Diese Veränderung, richtiger: andere Sichtweise, bedeutet natürlich nicht, dass damit Macht und Herrschaft abgeschafft seien. Nicht alle sind in diesen Strukturen vertreten, und die, die mitwirken, haben auch nicht gleiches Gewicht Aber wer noch in den Kategorien »bottom-up« und »top-down« denkt, trifft möglicherweise in vielen Fällen die Wirklichkeit nicht mehr.

21 Zitiert im Schlussbericht der Enquetekommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten; Bundestagsdrucksache 14/9200, 415 (vgl. auch Text 3); Im Original des UN-Berichts: »Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest«

Diese Definition mag in den Politikwissenschaften inzwischen als überholt gelten, aber als Beschreibung realer Verhältnisse in der Stadtentwicklung ist sie – obwohl ursprünglich auf den globalen Maßstab zielend – immer noch sehr treffend.

22 »Mein Eindruck ist, dass wir den Zeitpunkt schon fast verpasst haben, angesichts der Erosionsprozesse des klassischen politischen vermittlungssystems, zeitgemäße Alternativen zu entwickeln«, so der Politikwissenschaftler Roland Roth in einem Gespräch (Informationen der Stiftung Mitarbeit 3/2012 S. 1).

Es ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der politikwissenschaftliche und der stadtentwicklungspolitische Diskurs über Bürgerbeteiligung nicht deckungsgleich sind – geht es bei letzterem doch auch darum, private Akteure (das können durchaus auch Bürgerinnen

und Bürger in ihrer Rolle als Marktteilnehmer, Grundstücksbesitzer etc. sein, ebenso wie es Unternehmen etc. ohnehin sind) einzubeziehen, auf deren Handeln kommunale Beschlüsse keinen Einfluss haben.

23 Karl Ganser (2006): Alles geplant – was nun? In: Klaus Selle, Lucyna Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 539

24 Dieter Hoffmann-Axthelm (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Klaus Selle/Lucyna Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 527

25 Michael Vesper (2004): Bürgerschaftliches Engagement und neues Unternehmertum in der Stadterneuerung. In: Joachim Boll u.a. (Hg.): Bürger machen Stadt. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Stadterneuerung – Ein Projektbuch. Dortmund [Eigenverlag startklar.projekt.kommunikation] S. 9.

Dabei ist das »wieder« in seiner Äußerung historisch betrachtet sehr berechtigt: Schließlich haben die vielfältigen gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten der lokalen Zivilgesellschaft eine lebendige Tradition. Die allerdings muss heute nicht nur erinnert, sondern in zeitgemäße, neue Formen übersetzt werden;

Vgl. Adalbert Evers, (2004): Staat und Zivilgesellschaft im Kontext neuer Formen des Regierens und Verwaltens. In: Joachim Boll u.a. a.a.O. S. 13-18 sowie

Bernhard Faller und Claus-C. Wiegandt (2010): Die geschenkte Stadt. Mäzenatentum in der deutschen Stadtentwicklung. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 6, S. 327 – 334.

Ob und wie weit Unternehmen dauerhaft einzubinden sind, wird strittig diskutiert. Während vielfach gezielt ihre soziale Verantwortung angesprochen wird (etwa auch begrifflich: Corporate Social Responsibility), gibt es etwa in den USA auch skeptische Stimmen (vgl. zum Beispiel das Titelthema in The Economist – January 22nd – 28th 2005, S. 54 ff.) – mit dem Tenor: Unternehmen sollten auf angemessene Weise ihren Geschäften nachgehen, »public goods« hingegen seien Aufgabe des Staates. Ob beide Positionen wirklich unversöhnlich gegenüber stehen mag bezweifelt werden: Wer etwa die Frühgeschichte des Elsebades betrachtet, wird unterstellen dürfen, dass die beiden Unternehmen, die an seiner Entstehung beteiligt waren, dabei durchaus ihren Geschäften nachgingen und etwa an die Bindung und Ertüchtigung von Arbeitskräften dachten. Ähnliches lässt sich auf sehr viel breiterer Basis etwa für das Ruhrgebiet und die »philantropischen« Aktivitäten der Stahl- und Kohlebarone nachweisen.

26 Birger Priddat (2004) a.a.O.

27 Helmut Böhme (2006): Die Stadt und ihre Bürger. Versuch zur Klärung eines schwierigen Verhältnisses aus historischer Sicht. In: Ulrich Hatzfeld, Franz Pesch (Hg.): Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel] S. 24; man könnte mit Böhme streiten, ob die Gegenüberstellung von »Stadt« und »Bürger« nicht in die Irre führt. Denn sind »die Bürger« nicht »die Stadt«? Um solche Missverständnisse zu vermeiden, wird in den hier vorliegenden Texten in der Regel auch die Bezeichnung »Kommune« verwendet, wenn von den politisch-administrativen Akteuren die Rede ist.

28 vgl. Roland Roth, a.a.O. S. 1