

Vertrauensfrage! Veränderungen in der Gesellschaft stellen Prämissen der Beteiligungspraxis in Frage



»Noch vor wenigen Jahren«, schreibt Roland Roth,¹ »schien der Weg zu ›mehr Demokratie‹ gebahnt und weitere Fortschritte unaufhaltsam. Dialogische und direkte Formen der Beteiligung erfreuten (und erfreuen) sich zunehmender Wertschätzung. Doch die Stimmungslage hat sich inzwischen eingetrübt«. Der Grund dafür: Das Erstarken populistischer Strömungen. Antidemokratische Tendenzen sind überall in der Welt zu beobachten, der Brexit oder Erdogans Verfassungsreferendum haben die Ambivalenz direktdemokratischer Verfahren verdeutlicht und selbst demokratische Wahlen, die einen Präsidenten Trump zum Ergebnis haben, verlieren an Kredit.

Roth fährt fort: »Dieser antidemokratische Angriff lässt 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«.

Solche Zeitdiagnosen sind in jüngster Zeit häufiger zu lesen. Sogar – für dialogische Politik sehr offene – Oberbürgermeister sprechen von »Naivität«,² mit der man früher Beteiligungsforderungen erhoben habe. Angesichts aktueller gesellschaftlicher Veränderungen, so heißt es vielfach, müsse man neu denken.

Das, was da aufbricht, kommt nicht von ungefähr. Schon seit langem wird auf Entwicklungen hingewiesen, die nun zu kulminieren scheinen. Sechs Aspekte unterschiedlichen

Gewichts möchte ich erwähnen. Sie alle tragen den »Verlust« im Namen:

Vertrauensverlust

2009 führte die Bertelsmann-Stiftung eine Umfrage in verschiedenen europäischen Ländern durch. Es ging unter anderem um Vertrauen – das in einzelne Berufsgruppen. Da standen europaweit die Feuerwehrleute (in die 93% der Befragten »sehr hohes« oder »ziemlich hohes« Vertrauen hatten) ganz oben. An letzter Stelle einer langen Liste lagen mit 7% Politiker – ebenfalls europaweit.³

Auch eine repräsentative Umfrage der Stiftung für Zukunftsfragen im September 2013 förderte erschreckende Zahlen zutage: Danach stimmen nur sieben Prozent der

Prof. Dr. Klaus Selle war von 2001-2018 Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen und ist weiterhin mit NetzwerkStadt GmbH (netzwerk-stadt.eu) aktiv.

Dieser Text ist auch erschienen in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H. 4/2018 S. 193 ff.

Deutschen der Aussage zu, dass die Politikerinnen und Politiker Deutschland »gut auf die Zukunft vorbereiten«. Außerdem seien sie nicht ehrlich und hielten Wahlversprechen nicht ein (90% Zustimmung). Fast ebenso viele bejahten zudem, dass Parteien mehr am Machterhalt, als am Wohl der Bürgerinnen und Bürger interessiert sind.⁴

Nur graduell weniger dramatisch sind die Aussagen, die kürzlich aus einer Umfrage auf Gemeindeebene gewonnen wurden: Nicht einmal 50% der Bevölkerung haben »(sehr) großes« Vertrauen zur Gemeindevertretung in ihrer Stadt. Der Anteil derer, die eher wenig bis gar kein Vertrauen hat, ist fast gleich groß. Dabei nimmt das Vertrauen mit zunehmender Stadtgröße ab. In Städten über 500.000 EW beträgt der Anteil der skeptisch eingestellten Menschen bereits fast 60%.⁵

Zur Einordnung solcher Befunde muss man sich in Erinnerung rufen, was Niklas Luhmann schon in den 1970er Jahren über Vertrauen geschrieben hat. Für ihn geht es auch hier um »Reduktion von Komplexität«: Unter Bedingungen von Unsicherheit, die ja in den unübersichtlichen gesellschaftlichen Verhältnissen praktisch immer gegeben sind, hilft Vertrauen in Personen, Institutionen und/oder Verfahren, selbst handlungsfähig zu bleiben. Fehlt es an Vertrauen, kann das zu Gefühlen der Hilflosigkeit und zu Stillstand führen. Oder aber: Man flüchtet sich in Misstrauen. »Auch Mißtrauen leistet [...] Vereinfachung, oft drastische Vereinfachung. Wer mißtraut, [...] verengt zugleich die Informationen, auf die zu stützen er sich getraut. Er wird von weniger Informationen stärker abhängig. Damit gewinnt die Möglichkeit, ihn zu täuschen, wiederum an Berechenbarkeit.«⁶

Mit Blick auf die zuvor genannten empirischen Daten wird man davon ausgehen müssen, dass Misstrauensgefühle – und mit ihnen Vereinfachung, Verengung der Informationsaufnahme und Anfälligkeit für Manipulation – das Denken und Handeln vieler Menschen prägen. Dabei kann und sollte man die Gruppe der Misstrauenden weiter differenzieren. Mit Blick auf die eigenen Erfahrungen in Stadtentwicklungsprozessen ließen sich z.B. folgende »Typen« bilden: Es gibt Menschen, die

- sich als Ausdruck ihres Misstrauens aus politischer Teilhabe gänzlich heraushalten (»bringt ja doch nichts«, »die machen ja doch, was sie wollen«),

- dem vorhandenen politischen Personal, etablierte Institutionen und Verfahren nichts mehr zutrauen und daher nach eigenen Wegen der Interessendurchsetzung suchen (»wir müssen das selbst in die Hand nehmen«) und solche, die

- ihre ablehnende Haltung aggressiv zum Ausdruck bringen (»denen zeigen wir es«). Letztere finden sich vorrangig in der Anonymität des Internets und treiben dort in den Kommentarlisten und Echoräumen ihr Unwesen – aber eben auch in der Beteiligungspraxis vor Ort.

- alle Gelegenheiten – wiederum insbesondere die der so genannten sozialen Medien – nutzen, um Misstrauen durch Verbreitung falscher oder verzerrter Informationen etc. weiter zu schüren.

Es sind aber vor allem die letztgenannten Gruppen, die auch partizipative oder direkt-demokratische politische Verfahren gezielt nutzen, um sie gegen die repräsentative Demokratie in Stellung bringen.⁷

Der Vertrauensverlust bleibt nicht ohne Wirkung auf die, denen das Vertrauen entzogen wird. Ein Werbefachmann, der Vertrauen als »harte Währung« auch in seinem Metier ansieht und umfassende Erfahrungen z.B. mit Wissenschaftskommunikation gesammelt hat, fasst das so zusammen: »Umfragen zeigen schon länger, dass das Vertrauen in etablierte Institutionen abnimmt. Neu für mich ist allerdings die Besorgnis, die das in den Köpfen der Elite auslöst. Ich war verblüfft, wie sich die Symptome der Verunsicherung in diesem Jahr ähnelten. Alle haben das Gefühl, es sei etwas ins Rutschen geraten, und etwas Wesentliches habe sich gegenüber früher verändert. Und das hat mit sinkendem Vertrauen zu tun.«⁸

Solche Wirkungen lassen sich in Stadtentwicklungsprozessen vielfach am Verhalten der lokalen Politik ablesen. Sie reagiert nicht selten verunsichert auf Protest, meidet vorbeugend konflikthaft erscheinende Themen, bleibt vielfach in der Defensive und stellt – z.B. mit Ratsbürgerentscheiden – die eigene Handlungsfähigkeit in Frage. Auch Verwaltungen trauen sich unter solchen Bedingungen nicht aus der Deckung, was in manchen Städten bezogen auf bestimmte Themen zu unendlichen Schleifen fachlicher, öffentlicher und politischer Befassung führen kann – und letztlich dann doch ohne Ergebnis endet.

Natürlich können solche Verläufe auch durch Fehler in frühen Phasen der Prozessge-

Vertrauen reduziert
Komplexität – Misstrauen
allerdings auch

Vertrauensverlust
bleibt nicht ohne
Wirkung auf die,
denen das Vertrauen entzogen
wird.

staltung verursacht werden. Wenn man nicht offen und transparent über das Ob und Wie einer Maßnahme informiert und ggf. diskutiert hat, dann holt einen das später ein.

Aber selbst, wenn alles »richtig« gemacht wurde und die politische Meinungsbildung zu klaren Mehrheiten führte, ist weiterhin Protest möglich. Und in solchen Situationen zeigt sich dann das ganze Maß der Verunsicherung.

Auf die Frage, was die Ursachen für die weitreichende Verunsicherung in den Führungsetagen der Gesellschaft sei, wurde in dem bereits zitierten Interview auf das Internet verwiesen: »Eine Ursache ist der Einfluss der sozialen Medien. Plötzlich werden radikale Meinungen sichtbar, die früher unter dem Radarschirm lagen, und das prägt auch die Wahrnehmung der Eliten. Die beziehen ihr Weltbild nun nicht mehr nur aus der ZEIT und der FAZ, sondern nehmen auch die ungefilterten und aggressiven Meinungen in den sozialen Medien zur Kenntnis, die sie zum Teil tief verstören.«⁹

Wählerverlust und sozial asymmetrische Partizipation

Dass die Wahlbeteiligung seit den 1970er Jahren überwiegend sinkt, ist kein Geheimnis. Oft wird aber nur über diese Tatsache (und wie man sie ändern könnte) diskutiert. Welche Konsequenzen das aber für ein System hat, das sich repräsentativ nennt, bleibt oft ausgeblendet. Da hilft eine Darstellung, die in Thomas Kuders Überlegungen zur »starken lokalen Demokratie« zu finden ist.¹⁰ Sie bildet die Wahlergebnisse zum Berliner Abgeordnetenhaus mit den jeweiligen Anteilen der Nichtwählenden ab. So wird eben nicht nur deutlich, dass an den Wahlen zum Abgeordnetenhaus weniger als 70% der Wahlberechtigten teilnahmen, sondern es kommt insbesondere zum Ausdruck, dass die derzeit regierende Koalition (SPD, Grüne, Linke) nur knapp 35% der Wahlberechtigten repräsentiert.

Das ist noch ein vergleichsweise positives Bild. In anderen Fällen oder teilträumlich betrachtet kann diese »Repräsentanz« auf unter 20% absinken.¹¹ Das besagt nichts anderes als dass der – unterschiedlich große, aber stets – überwiegende Teil der Stadtbevölkerung nicht von den jeweiligen Mehrheiten im Gemeindeparlament vertreten wird. Diese Distanz zur Politik ist nicht nur in Zahlen

auszudrücken, sondern in der lokalen Praxis alltäglich zu erleben – und auch eine Quelle des großen Misstrauenspotenzials, von dem bereits die Rede war.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass sowohl das Wahlverhalten wie die Struktur der Gewählten sozial asymmetrisch sind: Die gesellschaftlich schwachen Gruppen wählen deutlich weniger und sie »entsenden« sehr viel weniger Repräsentanten in die Parlamente als andere Milieus. Das hat wiederum Wirkungen, die Schäfer so beschreibt: »Für die Demokratie besteht die Gefahr einer niedrigen und sozial ungleichen Wahlbeteiligung darin, dass die Politik sich an den sozial Bessergestellten orientieren könnte, die nicht nur weiterhin wählen, sondern auch andere Wege nutzen, ihre Anliegen zur Sprache zu bringen, während sozial Benachteiligte weder das Eine noch das Andere in gleichem Umfang tun.«¹²

Die Hoffnung, dass dies durch Elemente partizipativer Demokratie ausgeglichen wird, ist trügerisch: Dass Beteiligungsverfahren »selbst-selektiv« sind, also in Abhängigkeit von Inhalten, Anlässen und Verfahrensgestaltung jeweils nur bestimmte Gruppen der Stadtgesellschaft ansprechen bzw. erreichen, ist eigentlich eine alte Erkenntnis, die aber in jüngster Zeit auch mit Blick auf neuere empirische Resultate wieder deutlicher betont wird. So weist Thomas Kuder darauf hin, dass »Beteiligungsverfahren [...] demographische Schräglagen aufweisen, dergestalt, dass sozial besser gestellte Angehörige der Mittelschicht die Bürgerbeteiligung dominieren. Gesellschaftsgruppen, die unter schwierigen, ja prekären Verhältnissen leben, nehmen jedoch immer weniger daran teil. [...] Damit bergen diese Verfahren das Risiko, die lokale Demokratie und den Zusammenhalt in den Städten zu schwächen und die Polarisierung zu stärken.«¹³

Diese Feststellung gilt übrigens sowohl für die Off- wie die Online-Beteiligung: Eine Studie des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft aus dem Jahr 2014 zeigt etwa, dass das Online-Verhalten stark vom Bildungsabschluss abhängt: 19% der Menschen mit Volks- oder Hauptschulabschluss (ohne Lehre) nutzen nach eigenen Angaben das Internet auch zur Online-Beteiligung, hingegen partizipieren auf diesem Wege 40% der Absolventen von weiterbildenden Schulen (ohne Abitur) und 60% derer, die ein Hochschulstudium absolviert haben.¹⁴

»Die Verfahren bergen das Risiko, die lokale Demokratie ... zu schwächen und die Polarisierung zu stärken.«
Thomas Kuder

Bei solchen Zahlen wird noch nicht ausreichend deutlich, was in der Praxis der Stadtentwicklungspolitik unübersehbar ist: Es gibt auch am oberen Ende der sozialen Skala Gruppen, die die verschiedenen Formen partizipativer Demokratie nicht nutzen – und die dennoch an lokalen Entscheidungsprozessen erheblichen Anteil haben. Ein Praktiker brachte das auf folgende Kurzformel: »Die einen beteiligen sich nicht, weil sie nicht wissen, wie es geht. Die anderen, weil sie sehr genau wissen wie es geht.«¹⁵

So bleibt ein mehr oder minder breiter Ausschnitt der Stadtgesellschaft übrig, aus dem partizipative Verfahren ihre Mitwirkenden gewinnen. Der ist zudem in sich heterogen und bezogen auf viele Fragen, sofern es nicht bereits eine zuspitzende Polarisierung gab, sehr unterschiedlicher Meinung. Umso erstaunlicher ist, dass von denen, die an solchen Prozessen teilnehmen, fast immer als »die Bürgerinnen und Bürgern« gesprochen wird. Damit wird ein gänzlich unrealistisches Bild von Homogenität und Repräsentativität dieser Teilnehmerschaft erzeugt.

Verlust der Bürgernähe

Ein dritter Aspekt sei nur noch kurz hinzugefügt: Wer sich noch einmal die Ergebnisse der bereits zitierten forsa-Untersuchung anschaut, erkennt unschwer, dass das Vertrauen in die politische Gemeindevertretung in dem Maße sinkt, wie die Städte größer werden. In Halbmillionenstädten haben fast 60% nur noch sehr eingeschränkt Vertrauen, in Kleinstädten unter 5.000 EW sind es lediglich (aber immerhin immer noch) 36%. Das dürfte leicht zu erklären sein: In der überschaubaren Einheit ist die Nähe der politischen Vertreterinnen und Vertreter zur Bevölkerung sehr viel unmittelbarer als in Großstädten. Und mit dem personalen Vertrauen steigt auch das in die Institution und die demokratischen Verfahren. Das unterstreicht eine These, die Harris C. Tiddens seit einigen Jahren vehement vorträgt¹⁶: In großen Städten sei die Politik zu weit von der Basis entfernt. Es komme darauf an, sie durch Bildung kleinerer Einheiten wieder näher heranzurücken. Dem soll nicht widersprochen werden. Aber eine Stärkung von z.B. Bezirksvertretungen allein dürfte nicht ausreichen, um wieder mehr Alltagskontakt zwischen Wählenden und Gewählten herzustellen.

Denn auch die Parteien, deren Aufgabe es ist, an der politischen Willensbildung mitzu-

wirken, haben vielfach den Kontakt selbst zur eigenen Mitgliederbasis verloren. Insofern sprach Joachim Raschke schon 1982 zurecht von einer »schwierigen Beziehung«¹⁷. Die hat sich seither nicht gebessert, sondern scheint noch problematischer geworden zu sein. Das hat viele Gründe: Verlagerung von Entscheidungsebenen nach oben, unzureichende Präsenz vor Ort, Vertrauensverlust etc.¹⁸

Dass darüber hinaus die Politik in hohem Maße mit sich selbst beschäftigt ist und auch dies einen Faktor darstellt, der den »Außenweltbezug« mindert, bedürfte ebenfalls einer kritischen Betrachtung.

Verlust der »Tatsachenwahrheit«

»Geheimhaltung [...] und Täuschung – was die Diplomaten Diskretion 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«, stellte Hannah Arendt in ihren Essays zu »Wahrheit und Lüge in der Politik«¹⁹ fest. Diese, um die 1970er Jahre entstandenen Texte lesen sich mit Blick auf unsere heutige Diskussion um »fake news« etc. geradezu hellseherisch. Sie lassen sich in vielen Punkten zudem unmittelbar auf den Erfahrungshorizont der Stadtentwicklung in Deutschland herunterbrechen: Denn Geheimhaltung und Täuschung ist allen, die sich mit Stadtentwicklungen auseinandersetzen, sehr geläufig. Da mag es aus Sicht von Politik und Verwaltung im Einzelfall gute Gründe geben – etwa Vermeidung von finanziellen Spekulationen, Vertrauensschutz Dritter etc. –, in der Mehrheit aller Fälle handelt es sich vor allem bei der Geheimhaltung aber um schlichte Gewohnheit: Man klärt die Dinge erst intern, bevor man damit »an die Öffentlichkeit« geht. Da schwingt auch noch ein wenig die Arroganz der Fachleute gegenüber den Laien mit. Im Wesentlichen aber ist es ein Arbeitsprinzip der Administration: Erst soll eine »einheitliche Verwaltungsmeinung« entstehen, sind viele interne Abstimmungen notwendig, bevor der Schleier gelüftet wird.

Etwas anders verhält es sich bei der gezielten Täuschung: Da geht man ja an die Öffentlichkeit, liefert ihr aber wider besseres Wissen falsche bzw. verzerrte Darstellungen. Für viele Großprojekte ist etwa die Verschleierung tatsächlicher Kosten oder zumindest der vorhandenen Kostenrisiken typisch. Auch »Nebenwirkungen« (etwa für die Umwelt, den

Wohnungsmarkt etc.), auf die bei jedem Arzneimittel hingewiesen werden muss, bleiben vielfach gezielt ausgeblendet. Das Stuttgarter Bahnprojekt ist in diesem Zusammenhang besonders prominent geworden. Aber es lassen sich auf allen Maßstabstufen weitere Beispiele nennen.²⁰

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 – wie es schon Hannah Arendt für die große Politik ausdrückt – als legitime Mittel zur Erreichung eigener Zwecke.

Insofern wäre auch eine rein moralische Bewertung dieses Verhaltens voreilig. Hannah Arendt geht sogar soweit, dass sie einen Bezug zwischen der Fähigkeit zu Handeln und der Leugnung von Wirklichkeiten herstellt: »Um Raum für neues Handeln zu gewinnen, muß etwas, das vorher da war, beseitigt oder zerstört werden; der vorherige Zustand der Dinge wird verändert. Diese Veränderung wäre unmöglich, wenn wir nicht imstande wären, uns geistig von unserem physischen Standort zu entfernen und uns vorzustellen, daß die Dinge auch anders sein könnten, als sie tatsächlich sind. Anders ausgedrückt: die bewußte Leugnung der Tatsachen – die Fähigkeit zu lügen – und das Vermögen, die Wirklichkeit zu verändern – die Fähigkeit zu handeln – hängen zusammen; sie verdanken ihr Dasein derselben Quelle: der Einbildungskraft. [...] Ohne die geistige Freiheit, das Wirkliche zu akzeptieren oder zu verwerfen [...] wäre Handeln unmöglich. Handeln aber ist das eigentliche Werk der Politik«.

Auch auf diese Gemengelage stößt man ständig in der Stadtentwicklungspolitik. Hier tritt häufig die »Leugnung der Tatsachen« in der etwas weniger krassen Form des »Nicht-zur-Kenntnis-Nehmens« auf. Die Stadtsanierungen der 1960er Jahre wären in der Form nicht möglich gewesen, hätte man die Lebenslagen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis nehmen wollen. Ebenso wenig wäre der Bau einer weiteren Flughafen-Startbahn als Verbesserung für alle darzustellen, wenn von den Handelnden die Asymmetrie der Nutzen-Lasten-Verteilung als (entscheidungs-)relevant angesehen würden. Da ist der Sprung in die Jetztzeit und die große Politik nicht weit: Wenn ein amerikanischer Präsident die Kohleförderung wieder intensivieren will, ist es für die Begründung seines Handelns hilf-

reich, die Wirkungen des CO₂-Ausstoßes auf die Atmosphäre zu leugnen. Etc.

In seiner schwächsten und zugleich alltäglichsten Form wird dieser Zusammenhang im Wort »alternativlos« wirksam. Werden damit doch alle Alternativen aktiv ausgeblendet, die bei – häufig bereits geringfügigen – Änderungen von Prämissen (etwa: Zeitdruck, räumlicher Umgriff) eben doch denkbar wären.

Hannah Arendt schrieb ihren Text vor etwa 50 Jahren, lange Zeit also vor dem Siegeszug des Internets und der sogenannten Sozialen Medien. Das macht einige Aktualisierungen notwendig. Vor allem die: Mit den neuen Medien wurde nicht nur die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen demokratisiert, sondern auch die von Lügen und Verfälschungen. Während man zunächst noch der Hoffnung sein konnte, dass diese Vielfalt von Quellen und Gesichtspunkten hilfreich sein könnte, um die vielen Gesichter einer Wahrheit erkennbar zu machen, trat das genaue Gegenteil ein. Zwei Gründe sind dafür maßgeblich:

- das bereits oben angesprochene immer weiter um sich greifende Misstrauen gegen »die Politik«, »die Medien«, »die Experten« und
- die Bildung der Echoräume, in denen man unter sich und bei der eigenen »Wahrheit« bleiben kann.

Im Ergebnis heißt das: Der Wahrheitsgehalt einer Aussage ist unerheblich, entscheidend ist der Grad der Übereinstimmung mit dem eigenen Lebensgefühl, den eigenen Vorurteilen etc...²¹ So können viele Wahrnehmungen und Bewertungen der Realität nebeneinander – jeweils gehegt und gepflegt von einzelnen »Communities« – bestehen, ohne miteinander in Berührung zu kommen. Und es scheint letztlich auch unerheblich zu sein, wenn führende Persönlichkeiten eines Landes offenkundige Unwahrheiten verkünden – so lange die der »gefühlten Wahrheit« einer quantitativ relevanten Wählerschaft entsprechen.

Die alte Gewissheit, dass »die da oben« geheimhalten und täuschen, wurde in einer Art Flächenbrand zum Generalverdacht, dass jeweils alle anderen – außerhalb des eigenen Deutungskreises – Unwahrheiten verbreiten.

An dieser Stelle sind zwei letzte Rückbezüge auf Hannah Arendt notwendig. Zum einen stellt sich ja die Frage, worin und ab wann sie denn Gefahr im Verzug vermutet angesichts

Auch »Big Player« der Stadtentwicklung praktizieren Geheimhaltung und strategische Verfälschung.

...so wurde nicht nur die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen demokratisiert, sondern auch die von Lügen und Verfälschungen.

der Tatsache, dass sie zunächst »Irrführungen und blanke Lügen als legitime Mittel [...] seit den Anfängen der überlieferten Geschichte« beschreibt. Ihre Antwort auf eine solche Frage könnte lauten: Wenn »Tatsachenwahrheit und ihre Verlässlichkeit völlig aus dem öffentlichen Leben« verschwinden, dann verschwinde »damit auch der wichtigste stabilisierende Faktor im dauernden Wandeln menschlichen Tuns«. ²²

Diese Gefahr sah sie insbesondere unter den Bedingungen totalitärer Herrschaft gegeben. Heute wird man die Gefährdungslage wohl umfassender einschätzen müssen.

Bliebe als zweite Frage die nach dem, was mit Tatsachenwahrheit eigentlich gemeint sei. Dazu stellt Arendt fest: »Bewußte Unaufrichtigkeit hat es mit kontingenten Tatbeständen zu tun, also mit Dingen, denen an sich Wahrheit nicht inhärent ist, die nicht notwendigerweise so sind, wie sie sind. Tatsachenwahrheiten sind niemals notwendigerweise wahr. [...] Weshalb keine Tatsachen-Aussage jemals über jeden Zweifel erhaben sein kann – so sicher und unangreifbar wie beispielsweise die Aussage, daß zwei und zwei vier ist.« ²³

In diesen Satz fügt sie eine Feststellung ein, die von großer Bedeutung für die Auseinandersetzung mit der heutigen Situation sein dürfte: »Tatsachen bedürfen glaubwürdiger Zeugen, um festgestellt und festgehalten zu werden, um einen sicheren Wohnort im Bereich der menschlichen Angelegenheiten zu finden«. Eben diese Zeugen fehlen. Ihre Glaubwürdigkeit erodiert(e) unter den Bedingungen des inzwischen allgegenwärtigen Misstrauens.

Verlust des »Kommunalen«

»Die Frage ist doch: Wo findet überhaupt noch ›das Kommunale‹ statt, wo wird es wahrgenommen? [...] Wo findet überhaupt noch Stadt im Sinne von tatsächlichen Verhandlungen über gemeinsame Anliegen statt?«. Diese Fragen des Mannheimer Oberbürgermeisters Peter Kurz ²⁴ signalisieren eine große Ratlosigkeit hinsichtlich der Gestaltung von Politikprozessen in den Städten. Die Agora, »der Kommunikationsraum, der uns als Städte definiert«, werde so Kurz, »mehr und mehr dekonstruiert«. Neben der räumlichen Segregation gäbe es jetzt auch eine kommunikative Segregation.

Das hängt zum einen mit der Veränderung der medialen Landschaft selbst zusammen. Kurz erwähnt etwa die Lokalzeitung,

die schon deswegen kein »einheitlicher Kommunikationsraum« mehr sein könne, weil sie nur mehr rund 35% der Bevölkerung erreicht. Auch die »Echokammern«, wo ich im Netz nur noch der eigenen Meinung begegne« finden Erwähnung. Darüber hinaus bildeten die Ausdifferenzierung der Lebensstile sowie das Gefühl von Teilen der Bevölkerung, dass »ihr Lebensmodell keine politische Repräsentanz mehr erfährt« einen wichtigen Hintergrund.

Bemerkenswert sind zudem zwei scheinbar widersprüchliche Entwicklungen, auf die Kurz hinweist:

Einerseits die »Wir sind das Volk«-Rufe, mit denen eine »Homogenität behauptet« werde, die im eklatanten Widerspruch zur Vielgestaltigkeit der Gesellschaft stehe. Damit würden zugleich Sachkonflikte und unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Stadtgesellschaft in einen »Oben-unten-Konflikt« umgedeutet, dessen Inszenierung die »Einflugschneise der Populisten« seien. Die, so möchte man ergänzen, ein eigenständiges Interesse an Polarisierung und Zuspitzung der Konflikte haben.

Andererseits und in engem Zusammenhang mit dem Entstehen der »Oben-unten-Konflikte« ist ein Abschieben aller Verantwortlichkeiten an Staat und Stadt zu beobachten: »Also nicht der Aushandlungsprozess in der Demokratie oder der Konflikt mit anderen bürgerschaftlichen Gruppen, die andere Auffassungen haben, stehen im Zentrum, sondern vielmehr eine Erwartung, dass Dinge geregelt werden, dass dafür schließlich jemand zuständig sein muss.« ²⁵ Da die Erwartungen oft über das den Kommunen Mögliche hinausschießen oder aus anderen Gründen nicht erfüllt werden (können), sind Enttäuschungen die Folge, die dann wiederum in Verdrossenheit bzw. Misstrauen umschlagen.

Es ist in diesem Zusammenhang von erheblicher Bedeutung, dass viele Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung die bestehende Fragmentierung ebenso wie das Abschieben der Verantwortlichkeit »nach oben« eher befördern als mindern. Schon das Abfragen von Wünschen und Ideen aus der Bevölkerung verstärkt diese Tendenz zum Beispiel ebenso wie das Fehlen von Angeboten zu inhaltlichen Erörterungen, in denen alle Gesichtspunkte (also z.B. auch die von Projektinitiatoren, Sachverständigen etc.) und Beteiligte zur Sprache kommen.

Verlust der Argumentationsfähigkeit

Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust, Fragmentierung der Kommunikation, Verlust der »Tatsachenwahrheit«, Polarisierung, Verwahrlosung der Verkehrsformen etc. haben eine gemeinsame Resultierende. Man kann sie den »Verlust der Argumentationsfähigkeit« nennen. Was ist damit gemeint?

Demokratie lebt von Interessen- und Meinungsvielfalt. Und von der darauf basierenden argumentativen Auseinandersetzung – etwa über Ausgangspunkte, Ziele und Wege der Stadtentwicklung. Damit aber Argumentation als Kernelement demokratischen Handelns gelingen kann, sind Voraussetzungen notwendig. Hier seien nur fünf genannt. Die erste: Man muss die Pluralität der Interessen als etwas Selbstverständliches anerkennen. Die zweite: Es gilt sicherzustellen, dass alle relevanten Gesichtspunkte in die Argumentation einbezogen werden. Die dritte: Man muss Räume schaffen, in denen – unter Einhaltung von wechselseitigem Respekt – argumentiert wird und werden kann. Die vierte: Man muss Argumente nicht nur austauschen, sondern bessere auch anerkennen bzw. zu Kompromissen bereit sein. Wer nur Forderungen aufstellt oder Interessen und Wünsche lediglich nebeneinander auflistet, argumentiert nicht. Die fünfte: Argumentation benötigt eine gemeinsame Basis, die Verständigung auf eine Faktenlage, die Fundament der Debatte sein kann. Solange die Argumentierenden von verschiedenen »Realitäten« ausgehen, ist Verständigung nicht möglich.

Alle diese Voraussetzungen sind heute gefährdet. Auf unterschiedliche Weise und von unterschiedlichen Seiten werden sie infrage gestellt, nicht be- oder offensiv missachtet.

Wechselwirkungen, Erosion der Partizipations-Prämissen und das Ende der Naivität

Schon die letzten Bemerkungen machen deutlich, dass die hier hintereinander aufgeführten Faktoren in enger Wechselwirkung zueinander stehen und teilweise (negative) Selbstverstärkerspiralen bilden.

Das gilt schon für das Misstrauen an sich: Denn es sind ja nicht nur Teile der Bürgerschaft, die »der Stadt«, »der Politik« oder schlicht »denen da oben« misstrauen und dies zum Ausdruck bringen. Auch die andere Seite misstraut denen, die sich da lautstark zu Wort melden – oder traut ihnen zumindest keine faire und sachliche Auseinanderset-

zung zu. Das führt zu Veränderungen von Einstellungen und Verhalten, die ihrerseits nicht ohne Wirkung bleiben. Und so findet man in der Praxis nicht selten verhärtete Fronten und wechselseitige Schuldzuweisungen vor – mithin ein Klima, in dem positive Erfahrungen kaum mehr gedeihen können.

Das über Jahrzehnte gewachsene Misstrauen ist ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis der aktuellen Probleme. Es ist latent vorhanden, lässt sich in Konfliktfällen, wie es scheint, bei großen Gruppen innerhalb der Gesellschaft aktivieren – und funktionalisieren. Manche Bürgerentscheide der letzten Jahre verdanken eben diesem Misstrauenspotenzial ihre Wirkung.

Dass die Erosion des Vertrauens in Personal und Verfahren der Politik mit deren Verlust an Boden- und Bürgernähe zusammenhängt, liegt ebenso auf der Hand wie der enge Zusammenhang von Echoräumen und dem Verlust der »Tatsachenwahrheiten«. Dass beides wiederum Polarisierungen und die Umdeutung von Sachauseinandersetzungen in Oben-unten-Konflikte befördert, die dann der Misstrauensbereitschaft erneut Nahrung geben, kann ebenfalls unterstellt werden. Und nicht zuletzt ergibt sich aus der Vervielfältigung politischer Meinungsäußerungen auf der einen und dem »Verlust des Kommunalen«, also des Ortes gemeinsamer Erörterung ein, wie Ulrich Schwarz schreibt, »Defizit substantzieller politischer Vernunft«. ²⁶

Aus diesen Wechselwirkungen resultiert ein Problemgeflecht, das erhebliche Sprengkraft entwickeln kann. »Bisher«, so fügt Schwarz seinen Überlegungen hinzu, »wurschtelt man sich so durch. Aber kann das so bleiben?«

Die Frage steht im Raum. Sie dürfte rhetorisch gemeint sein.

Es ist offensichtlich: Die hier nur skizzierten Veränderungen in Gesellschaft und Politik stellen die Prämissen des bisherigen Partizipationsverständnisses in Frage:

- Vom »zwanglosen Zwang des besseren Arguments« (Habermas) sind wir vielfach weit entfernt.
- Dass es sachlicher und der Sache dienlicher zugehe, wenn viele sich zu ihr äußern, wird man auch nicht mehr ohne weiteres bestätigen können.
- Die »alte« Annahme, dass Mitwirkung an der Meinungsbildung stets die Akzeptanz nachfolgender Entscheidungen politischer Gremien fördere, wird vielen in der Praxis

Tätigen nur mehr ein resigniertes Lächeln entlocken.

■ Die Hoffnungen auf die Demokratisierungspotenziale des Internets sind zurecht getrübt. Und auch die Annahme, dass die soziale Selektivität politischer Teilhabe an den örtlichen Angelegenheiten substanziell und nachhaltig zu mindern sei, hat ihre Überzeugungskraft verloren.

■ Womit sich letztlich die Hoffnung darauf, dass »mehr Beteiligung« gleichsam automatisch lokale Demokratie stärke, als wenig tragfähig erwiesen hat. Wie wir insbesondere beim Missbrauch direkt-demokratischer Instrumente sehen, kann die Vervielfältigung von Partizipationsmöglichkeiten etablierte Verfahren schwächen, zumindest aber zu Verunsicherungen über Rollen, Einflussmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten auf allen Seiten führen.

Die Liste solcher Annahmen, von denen das Engagement für Partizipation lange Zeit getragen wurde und die heute bestenfalls noch als eingeschränkt gültig anzusehen sind, ließe sich verlängern.

Man kann die Konsequenz noch kürzer fassen. Um den bereits eingangs zu Wort gekommenen Oberbürgermeister Mannheims – Peter Kurz – vollständig zu zitieren: »Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: ›Je mehr Beteiligung, desto besser«.²⁷

Hinweise

Letzter Zugriff für alle Internetquellen: 28.2.2018

- 1 Roland Roth (2017): Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten des Rechtspopulismus: In eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_betraege/1_2017/nbb_beitrag_roth_170406.pdf]
- 2 Peter Kurz (2017): »Wir haben einen Lebensstilkonflikt in unserer Gesellschaft« In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H.5/2017 S. 235 ff.. Das vollständige Zitat findet sich am Ende dieses Textes.
- 3 Change - das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Sonderheft 2009 S. 19
- 4 zitiert nach Friedrich Ebert Stiftung (Hg.) (2014): Management und Politik (MuP) - Arbeitshilfe. Factsheet: Vertrauen in Politik und Demokratie in Zahlen. [http://www.fes-mup.de/files/mup/pdf/arbeitshilfen/MuP-Arbeitshilfe_Vertrauen_in_Politik_und_Demokratie.pdf]
- 5 forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (2017): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung (im Auftrag der Stiftung Lebendige Stadt). Berlin (<http://www.lebendige-stadt.de/pdf/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf>)

6 Niklas Luhmann (1973): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 2. erw. Aufl. Stuttgart, S. 79. Vgl. hierzu auch Josef K. Haschke (2016): Politische Vertrauenskrise? Die kommunikative Konstruktion von Politikervertrauen im lebensweltlichen Kontext. Wiesbaden [Springer]

7 Vgl. zu den Plebisziten auch: Klaus Selle (2016): Exit Plebiszit? Die Brexit-Kampagne sollte für den Umgang mit Instrumenten direkter Demokratie auch auf kommunaler Ebene zu denken geben. In: Wohnen und Stadtentwicklung H. 5/2016, S. 226 - 232; Bislang ist möglicherweise auch zu wenig bedacht worden, dass viele andere, gut gemeinte Beteiligungsangebote (wie etwa Bürgerhaushalte) gern von denen genutzt werden, die damit ihr grundsätzliches Misstrauen gegenüber den Verfahren repräsentativer Demokratie (in diesem Fall: »Die wenigen Politiker, die überhaupt einen Haushalt verstehen, kungeln da immer alles untereinander aus«) zum Ausdruck bringen. Da verwischt allzu oft die Grenze zwischen sinnvoller, konstruktiv gemeinter Kontrolle und fundamentalem Misstrauen.

8 Stefan Wegner (im Gespräch mit Ulrich Schnabel) (2017): Jetzt schmilzt auch noch das Vertrauen. In: Die ZEIT Nr. 48/2017 (vom 23. November 2017) S. 40

9 Wegner a.a.O.

- 10 Thomas Kuder (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw werkSTADT Nr. 08, Oktober 2016 S. 2
- 11 So etwa in der Dortmunder Nordstadt, einem Stadtbezirk mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Niveau formaler Bildungsabschlüsse; vgl. z.B.: Bertelsmann Stiftung (2017): Populäre Wahlen – NRW. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017. Gütersloh
- 12 Armin Schäfer (2013): Wahlbeteiligung und Nicht-Wähler. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 48-49/2013) [<http://www.bpb.de/apuz/172972/wahlbeteiligung-und-nichtwaehler?p=all>]. Vgl. auch Sebastian Bödeker (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft, Frankfurt/M.
- 13 Kuder a.a.O. S.2 sowie das Schaubild auf S.3
- 14 Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (2014): Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014. Berlin S.24
- 15 zitiert nach Sarah Ginski u.a. (2017): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. PT_Materialien H. 39. Aachen [Download: http://www.pt.rwth-aachen.de/Publikationen/Pt_Materialien]
- 16 Harris C.M. Tiddens (2014): Wurzeln für die lebende Stadt – Wie wir die Eigenverantwortung von Stadtteilen stärken können und warum diese mehr Wertschätzung verdienen. München (oekom)
- 17 Joachim Raschke (Hg.) (1982): Bürger und Parteien: Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 189. Bonn
- 18 Einen besonders augenfälligen Grund nannte kürzlich ein SPD-Mitglied, das die Veränderungen im Ruhrgebiet, eigentlich ein »Stammland« seiner Partei, über mehrere Jahrzehnte beobachtet hat: Früher hätte es die »Straßenkassierer« gegeben, die die Beitragszahlungen bei den Mitgliedern selbst einsammelten – und so regelmäßig Kontakt zur Basis hielten.
- 19 Hannah Arendt (1972): Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays. München/Berlin [Piper]; hier zitiert nach der e-book Ausgabe von 2017, S.5
- 20 Vgl. ausführlicher und mit weiteren Nachweisen: Klaus Selle (2005): Vorwärts nach weit ... Festivalisierung und Große Projekte: Erfahrungen und Folgerungen. In: Ders. Planen, Steuern, Entwickeln – Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Dortmund S. 225 ff. (insbes. S. 250 f.)
- 21 Auch hier hat Hannah Arendt wieder Wesentliches notiert – wenngleich noch unter Bedingung der einen Öffentlichkeit, während wir es heute ja mit fragmentierten Öffentlichkeiten zu tun haben: » Mit der Vernunft kommt sie [die Täuschung; Anmerkung des Autors] nie in Konflikt, weil die Dinge ja tatsächlich so sein könnten, wie der Lügner behauptet. Lügen erscheinen dem Verstand häufig viel einleuchtender und anziehender als die Wirklichkeit, weil der Lügner den großen Vorteil hat, im Voraus zu wissen, was das Publikum zu hören wünscht. Er hat seine Schilderung für die Aufnahme durch die Öffentlichkeit präpariert und sorgfältig darauf geachtet, sie glaubwürdig zu machen, während die Wirklichkeit die unangenehme Angewohnheit hat, uns mit dem Unerwarteten zu konfrontieren, auf das wir nicht vorbereitet waren« (a.a.O. S.7)
- 22 Hannah Arendt a.a.O. S.9
- 23 Die hier im Text ausgelassene Passage lautet: »Der Historiker weiß, wie verletzlich das ganze Gewebe faktischer Realitäten ist, darin wir unser tägliches Leben verbringen. Es ist immer in Gefahr, von einzelnen Lügen durchlöchert oder durch das organisierte Lügen von Gruppen, Nationen oder Klassen in Fetzen gerissen oder verzerrt zu werden, oftmals sorgfältig verdeckt durch Berge von Unwahrheiten, dann wieder einfach der Vergessenheit anheim gegeben« . (a.a.O. S.7)
- 24 Peter Kurz a.a.O. S. 236
- 25 Peter Kurz a.a.O.
- 26 Ulrich Schwarz (2017): Bürger als Demokraten. Bedingt diskursbereit. In: IBA Heidelberg (Hrsg.) Die Wissensstadt von morgen – Reflexionen. IBA_LOG-buch No.1 Zürich [Park Books] S. 67
- 27 Peter Kurz a.a.O. S. 237