

Die Straße gegen die Räte?

Wie Kommunikation grundsätzlich misslingen kann



Univ.-Prof.
Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Wenn das Wort „alternativlos“, das obrigkeitsstaatliches Denken auszudrücken scheint, und das Wort „Wutbürger“, das gleichermaßen Hilflosigkeit und Aggressivität ausdrückt, zu Worten bzw. Unworten des Jahres 2010 erkoren werden, dann sagt dies im Zusammenhang mit öffentlicher Planung und der Realisierung öffentlicher Projekte einiges über unsere politische Kultur. Es sagt aber wohl noch mehr über das Misslingen von Kommunikation und Beteiligung im Zusammenhang komplexer politischer Entscheidungsprozesse. Dies gilt um so mehr, wenn die Kreise der Benachteiligten und Begünstigten räumlich, zeitlich und sozial getrennt sind: die Fernreisenden der Bahn, die Bewohner in Bahnhofsnähe, die Bürger Stuttgarts sowie Umwelt-, Natur- und Denkmalschützer der Region.

Politik und Verwaltung in der Kritik

Verwaltung und Politik stehen vor einer anspruchsvollen Aufgabe: Sie sollen mit unvollständigen und unsicheren Informationen nachvollziehbare Abwägungen vollziehen und Entscheidungen verantworten, die eine zukunftsfähige Stadtentwicklung realisieren.

Dass Politik und Verwaltung sich daher nicht nur auf formelle Verfahren verlassen, sondern diese engagiert um informelle Verfahren ergänzen, ist nicht neu. Dabei kommen Bürgerwerkstätten, Workshops, Planungszellen, moderierte Diskussionen etc. zum Einsatz. Dennoch wird mangelnde Beteiligung behauptet, fehlerhafte Abwägung vermutet oder auch Abhängigkeit unterstellt. Dies ist zwar bei genauer Betrachtung oft nicht tatsächlich gegeben, aber angesichts der Komplexität der Projekte, langer Planungslaufzeiten, veränderter Rahmenbedingungen verständlich. Hinzu kommen zeitliche Verzögerungen durch verwaltungsgerichtliche Verfahren. Die zweifellos festzustellenden – teilweise dramatischen – Kostensteigerungen sind oft auf viele Ursachen zurückzuführen: „nach unten gerechnete Kosten“, um Projekte über Wirtschaftlichkeitshürden zu „heben“ und Entscheidungen für das Projekt zu erleichtern, steigende Baupreise, lange Laufzeiten von frühen Projektideen über die planungsrechtliche Sicherung, Finanzierungsverträge und Ausfinanzierung, Vergaben bis zur Fertigstellung. Auch kommen technisch begründete Umplanungen, Mehrkosten aus verwaltungs-

seitig oder -gerichtlich auferlegten Umwelt- und Ressourcenschutzmaßnahmen, aus Umplanungen zur Gewährleistung von Kompromisslösungen hinzu – zum Teil vermeidbar, zum Teil auch nicht vermeidbar im Sinne von Schutzgütern oder betroffenen Bürgern.

Dilemmata unvermeidlich

Die Wahrscheinlichkeit für Unverständnis und Verärgerung bei Bürgern, Interessengruppen, und politischen Akteuren steigt verständlicherweise mit der Größe und Komplexität der Vorhaben, der Dauer und dem Aufwand der Verfahren, der Kostenhöhe und deren Veränderungen. Es steigt der Eindruck, dass „das alles am Bürger vorbei geht“, die Verfahren, auch die formellen und informellen Beteiligungsverfahren, nur Alibi- oder Beruhigungswirkungen haben (sollen), Akteure nur eigenen Interessen folgen und möglicherweise sogar korrupt sind und „öffentliches“ Geld falsch und unverantwortlich ausgegeben wird. Zumindest bleibt beim Bürger der Eindruck, dass nicht ausreichend informiert wird und keine ernsthafte Beteiligung und Mitwirkung erfolgt.

Im Gegenzug geraten Politiker wie auch leitendes Verwaltungspersonal unter hohen psychischen und sozialen Druck, fühlen ihren hohen Einsatz nicht gewürdigt, sehen sich massiven Unterstellungen ausgesetzt.

Kommunikation misslingt – leider auch oft unterstützt durch Medien, die nicht ausgewogen zur Aufklärung einer Sachlage beitragen, indem sie durch das Herausstellen vermeintlicher Sensationen wichtige Sachverhalte unbeachtet lassen. Die Rolle der Medien ist unverzichtbar im Sinne des Aufspürens von Mängeln. Die Medien sind aber auch gefordert und haben eine hohe Verantwortung beim Klären und auch Erklären von Befunden zu Ausgangslagen und der Darstellung von Lösungsoptionen.

Unverkennbar handelt es sich um Dilemmata, die immer weniger lösbar erscheinen. Dies gilt zum Teil auch für einfachste Bauleitplanverfahren, für Vorhaben im Rahmen der Anwendung des Städtebauförderungsrechts, für kommunale Bauvorhaben – und dies nicht nur Großvorhaben, sondern auch für alltägliche kommunale Bauten.

Städte und Gemeinden als „Schule der Demokratie“ gefährdet?

Städte und Gemeinden sind Orte des Lebensalltags, der sozialen und wirtschaftlichen Einbindung, Orte des Aufwachsens, der Identifikation mit dem Ort wie auch einer Identitätsbildung. Sie bieten vielfältige Chancen zur Herausbildung von Interesse an lokalpolitischem Geschehen, an Information, Mitsprache, Beteiligung und Mitwirkung. Hier können sehr direkt Entscheidungsprozesse zur Vorbereitung, Auswahl, Durchsetzung und Umsetzung von Maßnahmen und Handlungskonzepten verfolgt werden. Die unmittelbare Betroffenheit in der alltäglichen Lebenswelt wie auch die weitgehende Offenheit des sozialen und politischen Umfelds kann besonders motivieren, sich zu informieren, nachzufragen, Anregungen und Hinweise zu geben, Position zu beziehen. Diese „Schule der Demokratie“ lässt erste einfache individuelle Gehversuche in unserer parlamentarischen Demokratie zu.

Wenn Projekte, Abläufe und Akteure – möglicherweise begründet, möglicherweise unbegründet – kritisiert, diskreditiert und offensiv angegriffen werden, dann kann diese „Schule der Demokratie“ erhebliche Verluste erleiden: Denn Befunde ermittelnde und bewertende, abwägende und Transparenz herstellende Vorgehensweisen werden dann nicht mehr vorgeführt und eingeübt. Wie sollen lösungs- und konsensorientierte Entscheidungen und Beteiligungen erfahren und eingeübt werden, wenn sie in der Realität des Lebensalltags nicht praktiziert werden? Das Argumentieren mit Vorurteilen und Stereotypen, das Verhärten von Positionen, die Verbreitung von Vorurteilen gegenüber Politik und Verwaltung sind Vorgehensweisen, die weder für politische Lösungen noch für das eigene Alltagsleben geeignet erscheinen.

Notwendige Auflösung der Dilemmata

Im Sinne der Entscheidungsprozesse sowie einer Förderung demokratischer Vorgehensweisen ergibt sich das Erfordernis, diese Dilemmata aufzulösen. Dazu ist es erforderlich,

- die Transparenz von Entscheidungen zu erhöhen,
- Interessenlagen und -verhaftungen zu verdeutlichen,
- „technokratische“ Annahmen über Rahmenbedingungen zu verdeutlichen und zu hinterfragen sowie
- Informationen und Beteiligungen ebenso zu intensivieren wie Optionen der Mitwirkung und Mitentscheidung.

Neues Verhältnis von Partizipation und Repräsentativität erforderlich

Dazu bedarf es eines neuen Verhältnisses von partizipativen Verfahren, von plebiszitären Elementen und von klaren Verantwortlichkeiten politischer Gremien in Strukturen des repräsentativ demokratischen Systems – also:

- mehr und nutzergerechtere Informationen,
- mitwirkungsorientierte Verfahren (Bürgergespräche, Workshops, Bürger-Werkstätten, Planungszellen),
- auf Konfliktlösungen orientierte Moderations- und Mediationsverfahren,
- häufigere, aber auf wichtige Prinzipienentscheidungen beschränkte Bürgerentscheide usw.

Beteiligung aller oder soziale Selektivität?

Dabei ist darauf zu achten, dass das Beteiligungsinteresse, die Beteiligungsfähigkeit und die faktischen Beteiligungsmöglichkeiten unter Umständen stark sozial segmentiert sind: Beteiligung der 2/3-Gesellschaft der „Wohlhabenden“, der „Zeit-Reichen“, der „Beteiligungserfahrenen“, der „Bildungsbürger“ und Nicht-Beteiligung der ethnisch, sozial, ökonomisch und altersstrukturell Benachteiligten.

Die Aufgaben der lokalen Politik und Verwaltung liegen aber gerade im Bereich der Daseinsvorsorge, der Fürsorge, des Schutzes und der Befähigung der Schwächeren. Dies darf bei verstärkter Anwendung von plebiszitären Elementen nicht verloren gehen, denn dies macht gerade auch Stadt aus: Gegenseitigkeit, Unterstützung, Fürsorge und Vorsorge, Solidarität und Integration.

Ohne ein offensives Angehen, ohne eine Suche nach neuen und besseren Lösungen, Prozessen und Handhabungen geht es allerdings nicht. Es bedarf einer neuen Qualität der Bürgerinformation, der Bürgerbeteiligung in Form von Bürgermitsprache, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

Spezifische und flexible Lösungen sind gefragt!

Soll dem Bürgerengagement und -interesse vermehrt Genüge getan werden, der Aufwand (Zeit, Finanzen, Personal) verantwortlich begrenzt und das System der lokalen repräsentativen Demokratie und Verantwortungszuordnung eher gestärkt als geschwächt werden, so wird es erforderlich, die Beteiligungsverfahren und -formen und die Mitentscheidungsrechte nach der Art und Reichweite der Aufgabenstellungen zu differenzieren.

Tipps zum Weiterlesen:

- Steger, Chr. O. „Mehr Vertrauen in die Kommunen – Was halten die „Wutbürger von der Institution“, in: Stadt und Gemeinde 4, 2011, S. 142-145
- Vetter, A und F. Brettschneider „Lehren aus Stuttgart 21 ziehen – Folgen eines „Bürgeraufstandes“ für zukünftige Großprojekte“, In: Stadt und Gemeinde 4, 2011, S. 127-129
- Hoffmann, C. „Fremde Federn – Lohnende Ziele für Bürgerproteste“, FAZ, 13.04.2011

Dabei ist u.a. zu unterscheiden zwischen:

- einfachen Bauleitplanverfahren,
- komplexen und weitreichenden Bauleitplanverfahren,
- Verfahren nach Fachrecht (Straßen-, Eisenbahn-, Energierecht) für „strukturbestimmende“ Vorhaben (z.B. Flugplätze, große Bahnhöfe, Energieerzeugungsanlagen, Verkehrs- und Energietrassen),
- eher kleinteiligen, auf hohe Aktivierung abzielenden Verfahren der Programmfamilie „Städtebauförderung“,
- große und hohe finanzielle Mittel erfordernden städtischen Bauten,
- Erarbeitung von integrierten Quartierentwicklungskonzepten,
- Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten,
- Veräußerung kommunalen Vermögens (z.B. Wohnungsbaugesellschaften, Liegenschaften).

Zur Problemlösung geht es darum, Ursachen für Konflikte zu klären, das Selbstverständnis von Bürgern zu ermitteln, das Verständnis von Kommunalpolitik und -verwaltung gegenüber Beteiligungsverfahren zu klären. Darauf basierend müssen neue Instrumente und deren Einsatzmöglichkeiten geprüft, Prozesse und Zuständigkeiten neu definiert werden. Es geht dabei vor allem um Fragen der Frühzeitigkeit der Beteiligung, der Notwendigkeit einer Ergebnisoffenheit – zumindest in frühen Phasen der Beteiligung und Mitwirkung. Dies setzt auch entsprechende Finanz- und Zeitressourcen und eine hohe Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter voraus.

Eine Schwächung der Funktion, Rolle und Bedeutung der Gremien der repräsentativen Demokratie dürfte inakzeptable Folgewirkungen haben. Wer engagiert sich dann noch in der Kommunalpolitik? Die plebiszitäre Komponente ist also nur als notwendige Ergänzung zum repräsentativen System zu sehen.

Ziele sehr weitgreifend

Insgesamt sind die kursorisch formulierten Anforderungen aber nur dann erfolgreich einzulösen, wenn es nachhaltig gelingt, die Glaubwürdigkeit von Politikern, politischen Parteien/Gruppierungen und politischen Gremien zu erhöhen. Dazu bedarf es auch wieder eines verstärkten Engagements weiter Kreise der Bürgerschaft in der Kommunalpolitik – auch von Menschen mit Verantwortung im beruflichen Bereich, mit Charisma und weitgehender ökonomischer, sozialer und parteipolitischer Unabhängigkeit. Vertrauen und „Good Governance“ sind das Ziel.

Die Nutzungspotenziale, die das Internet durch Social Web-Anwendungen wie Facebook, Twitter, Xing etc. eröffnet, müssen verstärkt auch in den Informations- und Kommunikationsaktivitäten der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung ausgeschöpft werden.

Gesamtziel ist es und muss es sein, das Verhältnis von aktiver Bürgerschaft, nicht-aktiven Bürgern, Verwaltungen und gewählter Kommunalpolitik auf neue Füße zu stellen – letztlich, um unsere lokale Demokratie und die lokale Beteiligungskultur zu stärken.

Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Klaus J. Beckmann
Telefon: 030/39001-214
E-Mail: beckmann@difu.de



Quelle: Emmendinger TORheiten von Vera und Klaus Nunn, Bd. 1