

Konflikt als Normalfall

Agieren in den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung

Verfasser: Klaus Selle
NetzwerkStadt GmbH
info@netzwerk-stadt.eu
Kritik & Anregungen sind willkommen

Manuskriptstand: Juli 2021

Umfang: 31.000 Zeichen brutto

erschienen in: Fischer/Hilse-
Carstensen/ Huber (Hg) Hand-
buch Kommunale Planung und
Steuerung. Beltz/Juventa (August
2022) S. 217 ff.



Prozesse der Stadtentwicklung sind durch eine Pluralität von Gesichtspunkten, Akteuren und Interessen gekennzeichnet. Öffentliche Planungs- und Entwicklungsprozesse finden also stets in Spannungsfeldern statt. Nicht die Konflikte sind hier das Problem, sondern der Umgang mit ihnen. Aus dieser Perspektive ergibt sich ein spezifisches Konfliktverständnis, dessen drei Dimensionen im Folgenden für das Handlungsfeld Stadtentwicklung skizziert werden: Spannungsfelder (Kap. 1), Formen des Umgangs mit Konflikten (Kap. 2) und Haltungen, insbesondere zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit (Kap. 3).

1. Natur der Sache

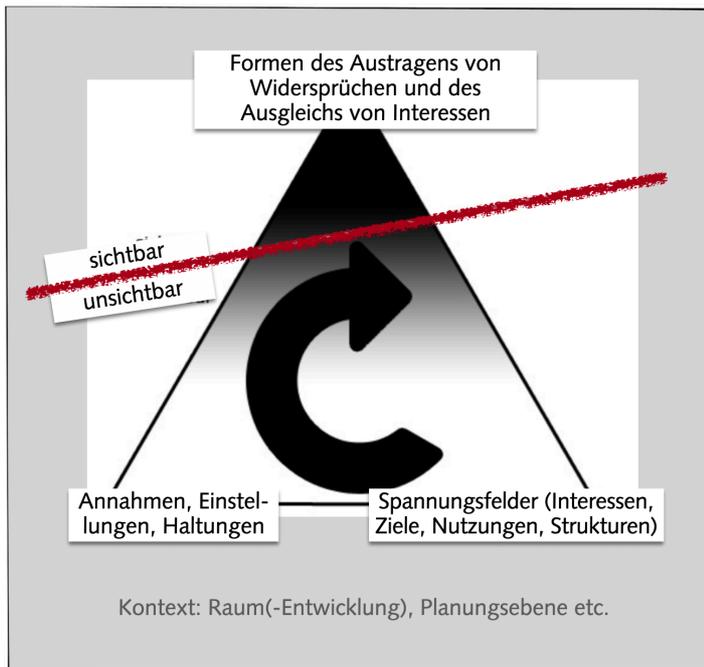
Ein Konflikt ist ein Problem. Und das gilt es zu lösen. Besser noch: zu vermeiden. Etwa in diesem Sinne wird das Wort alltagsprachlich verwendet. Auch in einem Teil der Fachliteratur wird das so ähnlich gesehen. Die folgenden Überlegungen gehen jedoch von einem weiter gefassten Gegenstandsverständnis aus. Das wird zunächst dargestellt, um dann zu erläutern, warum in der räumlichen Planung und Entwicklung das Agieren in Konfliktfeldern zur «Natur der Sache» gehört.

Haltungen Konfliktdreieck

Schon seit den 1970er Jahren werden – vorrangig in der sozial- bzw. politikwissenschaftlich geprägten Friedens- und Konfliktforschung – Versuche unternommen, »Konflikte« begrifflich zu fassen. Schlägt man von dort eine Brücke in die Welt der Stadt- und Raumentwicklung lassen sich – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – insbesondere drei Aspekte identifizieren. In Fragen gekleidet lauten sie:

- Ist von »Konflikt« nur dort zu reden, wo es laut her geht? Die Protestaktion, die erregte Bürgerversammlung – ist das der Konflikt? Oder sehen wir dort nur eine von vielen weiteren Formen der Austragung von Interessengegensätzen, von denen die meisten unsichtbar bleiben?
- Gibt es auch dort Konflikte, wo es keine Auseinandersetzung gibt? Ist z.B. ein Zielkonflikt dann kein Konflikt, wenn er nicht thematisiert wird?
- Ist ein Konflikt immer negativ? Oder hat er auch positive Seiten? Oder ist er a priori weder das eine noch das andere, sondern in bestimmten Situationen etwas per se Gegebenes?

Solche Fragen machen Lust, weiter auszuholen. Aber dazu ist hier nicht der Ort. Also sei unmittelbar Ulrike Wasmuth (z.B. 1992) gefolgt, die vorschlägt, Konflikt als sozialen Tatbestand zu betrachten und nicht mit Austragungsformen zu verwechseln. Das heißt für sie auch, dass man den Begriff »Konflikt« ausdrücklich nicht durch Bewertungen eingrenzen und damit dessen Analyse präjudizieren soll. Von hier ist der gedankliche Weg zum Verständnis des Konflikts »als Lebensform«, wie das im Titel eines Aufsatzes



Eigene Darstellung aufbauend auf Galtung 2007 und Schrader 2018

»Konflikte sind nie das Problem. Es ist der Umgang mit ihnen«.

von Johan Galtung (1975) formuliert wurde, nicht weit.

Dort, wo es nicht um Krieg und Frieden geht, sondern um den Alltag lokaler Planung und Politik kann man Konflikten durchaus auch Positives abgewinnen (vgl. etwa Antalovsky u.a. 1993) oder sie zumindest wertneutral als etwas Gegebenes betrachten. Wolfgang Wackerl (2011) etwa hat sich mit der städtebaulichen Mischung von Nutzungen auseinandergesetzt und kommt zu dem Schluss, dass sie ohne (alltägliche) Konflikte nicht zu haben ist.

Alle diese Überlegungen eint die Einsicht, dass inhaltliche Divergenzen überall auftreten. Entscheidend ist, was daraus folgt. Jörg Sommer (2021) fasste das kürzlich so zusammen: »Konflikte sind nie das Problem. Es ist der Umgang mit ihnen«.

Momentaufnahmen (erhitzte Bürgerversammlung, Protestmärsche von Initiativen) zeigen also nur Oberflächen von Konflikten. Viel bedeutsamer sind jedoch deren weniger sichtbaren Aspekte.

Johan Galtung (u.a. 2007) hat insbesondere dazu mit seinem »Konfliktdreieck« einen wichtigen Beitrag geleistet. Darin wird zwischen der Substanz des Konflikts (den divergenten Zielen etc.), den Annahmen und Haltungen der Beteiligten und dem Verhalten (also dem Umgang mit dem Konflikt) unterschieden. Zwischen diesen drei »Ecken« besteht ein sich verstärkender Zusammenhang, ausgedrückt durch einen spiralförmigen Pfeil. Erst durch diese Dynamik werden aus latenten Konflikten manifeste.

Besonders wichtig ist zudem eine weitere Unterscheidung im Galtung'schen Bild – die zwischen den sichtbaren und den unsichtbaren Bestandteilen des Konfliktgeschehens. Die ersteren prägen zwar die gängigen Wahrnehmungen von »Konflikten«. Letztere machen jedoch den weitaus größten Teil des Gesamtbildes aus.

Diese Denkfigur lässt sich gut auf die räumliche Entwicklung übertragen (sh. Abb):

- Den Ausgangspunkt bilden die vielen Spannungsfelder, die für Raumentwicklung typisch sind: Sie können sich zum Beispiel in Aufgaben-, Ziel-, Nutzungs-, Mittelkonflikten (vgl. u.a. Othengrafen/Sondermann 2015), vor allem aber Interessenkonflikten ausdrücken.
- Die Wahrnehmung der Spannungsfelder bzw. einzelner Konflikte wird stark durch Annahmen, Einstellungen und Haltungen der beteiligten Akteure geprägt. Die sind nicht statisch, sondern können sich in Prozessen verändern – positiv wie negativ.
- Die Formen des Austragens von Widersprüchen und des Ausgleichs von Interessen sind sehr verschieden und finden in unterschiedlichen Akteurskonstellationen statt. Die öffentlich sichtbaren Kontroversen bilden dabei nur einen kleinen Teil.

Ein solcher Blick auf das Ganze ist sowohl für Analyse und Verständnis des Konfliktgeschehens wie auch für die Suche nach Lösungen unerlässlich. Erst so wird der Konflikt als »sozialer Tatbestand« erkennbar und der Umgang mit ihm zum »Normalfall«. Das wird im Folgenden für Fragen der räumlichen Entwicklung erläutert:

Spannungsfelder

Es ist ein wesentliches Kennzeichen räumlicher Entwicklung, dass sie in zahlreichen einander überlagernden Spannungsfeldern verläuft. Das sei hier mit einer – keinesfalls vollständigen – Liste von acht Stichworten kurz skizziert.

1. Gelebter Raum: Jede Fläche, auf die sich mögliche Planungen richten, wird (mehr oder minder intensiv) genutzt, hat Geschichte und Bedeutung (für diese, jene, alle), ist mit Rechten belegt und Gegenstand von Interessen. In der Praxis folgt daraus: Veränderungen in gewohnten Umfeldern lösen unmittelbar Betroffenheiten aus. Die können in Widerstand münden – vor allem seitens der Gruppen, die Verschlechterungen befürchten und in der Lage sind, ihre Interessen auf geeignete Weise deutlich zu machen. Womit zum Beispiel eine der derzeit besonders typischen Konfliktkonstellationen – der Widerstand gegen Projekte der Innenentwicklung – angesprochen ist.
2. Pluralität der Akteure. Viele nutzen und »leben« den Raum. Und prägen auch seine Entwicklung. Das heißt in der Regel aber auch: Sehr verschiedene Interessen- und Nutzungssphären können einander überlagern. Das schafft lokales Konfliktpotenzial – immer wieder zu beobachten etwa in öffentlichen Räumen. Die Überlagerung von Interessenssphären ist jedoch nicht nur intersubjektiv von Bedeutung. Auch aus der Überlagerung von Zuständigkeiten einzelner Verwaltungsressorts im gleichen Raum entstehen viele Reibungsflächen. Und nicht zuletzt sind auch Gebietskörperschaften Akteure. Interkommunale Konkurrenz kann etwa im Kernstadt-Umland-Kontext zu erheblichen Konfliktpotenzialen führen.
3. Kontext- und Pfadabhängigkeit: Jede lokale öffentliche Entwicklungsabsicht steht (zumindest im hiesigen Planungs- und Rechtssystem) in Kontexten – zeitlicher, räumlicher und planungssystematischer Art. Das erhöht die Komplexität der Aufgabe und engt zugleich den tatsächlichen Handlungsspielraum vor Ort ein.
4. Pluralität der Wege. Dort, wie viele Akteure auf unterschiedliche Weise an Aufgaben mitwirken (müssen), um komplexe Aufgaben zu bewältigen mündet dies in Governance-Prozesse. Das lässt sich an allen Aufgabenbereichen der Stadtentwicklung illustrieren – von der Klimapolitik bis zur lokalen Wohnungspolitik, von Immobilien- und Standortgemeinschaften bis zu Baumpatenschaften, von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften beim Bau von Infrastrukturen bis zu den kooperativen Strategien in der Sozialen Stadt. Ein wesentliches Merkmal solcher Prozesse ist, dass sie weder von einem Zentrum aus vollständig überblickt noch gar gesteuert werden können.
5. Ungleichheit: Pluralität bedeutet nicht Gleichheit. Vielmehr sind die Möglichkeiten, auf die Entwicklung von Stadt und Land Ein-

fluss zu nehmen, gesellschaftlich sehr ungleich verteilt. Damit stoßen wir auf einen ganzen Komplex struktureller Ursachen für Konflikte. Er umfasst u.a. die Ungleichverteilung der Verfügung über Grund und Boden, der Zugangsmöglichkeiten zu Immobilien, der Chancen, Ort und Art des Lebens in der Stadt selbst zu wählen und nicht zuletzt der Optionen, eigene Interessen (u.a. rechtlich oder politisch) durchzusetzen. Die »Recht auf Stadt«-Bewegung etwa hat ihre wesentlichen Ursprünge in diesen strukturellen Spannungen.

6. Partei-Politik: In der bereits erwähnten Wiener Studie (Antalovsky u.a. 1993) warnt ein Interviewpartner davor, beim Stichwort »Konflikt« immer nur Bürgerinnen und Bürger vor Augen zu haben: »Denken sie allein an die Konflikte, die es schon im politischen Bereich gibt«. In der Tat: Kommunalparlamente sind Spannungsfelder par excellence. Und es geht dabei nicht nur um Inhalte. Das gerät in den üblichen Bildern von Konflikten in der Stadtentwicklung, die durch das Gegeneinander der scheinbar homogenen Blöcke »Stadt« und »Bürger« gekennzeichnet sind, häufig aus dem Blick.

7. Mikropolitik: Noch stärker vernachlässigt werden bei der Frage nach Konflikten in der Stadtentwicklung die organisationsinternen Spannungsfelder, insbesondere in den öffentlichen Verwaltungen. Die in den USA begründete Forschungsrichtung »Micropolitics« macht jedoch schon seit den 1960er Jahren darauf aufmerksam, dass innerhalb von Organisationen Konkurrenz und »strategischer Eigensinn« herrschen. Wer immer Gelegenheit hat, Bemühungen zur integrierten Stadtentwicklung aus der Nähe zu beobachten, wird die Bedeutung dieses Aspekts für Inhalt und Gestaltung von Planungsprozessen zweifellos sehr hoch einschätzen.

8. Vielfalt der Belange, Konkurrenz der Ziele: Wesentliche Spannungsfelder für die Praxis räumlicher Planung sind schon in Gesetzen angelegt. Das beginnt etwa beim Verhältnis der Absätze 1 und 2 in Artikel 14 des Grundgesetzes (Eigentum wird gewährleistet vs. Eigentum verpflichtet). Und findet seine volle Entfaltung in § 1 des Baugesetzbuches. Hier wird gefordert, dass die Bauleitpläne »eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen [...] miteinander in Einklang bringt [...]« Im nächsten Absatz folgt dann eine Liste von dreizehn Punkten, die »bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen« sind. Damit nicht genug: Die öffentliche Planung muss nicht nur diese Aspekte erfassen und berücksichtigen. Es gilt auch, sich mit den privaten Belangen

Es gehört zur Natur räumlicher Entwicklungsplanung, mit Widersprüchen, Gegensätzen und Reibungen umzugehen

auseinander zu setzen. und sie mit den öffentlichen »gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen«.

Damit sind zwei zentrale Begriffe gefallen: »in Einklang bringen« und »Abwägen«. Belange und Ziele lassen sich zwar in einer Liste untereinander vereinen, wenn es aber um begrenzte Flächen geht, geraten sie leicht miteinander in Kollision. Um also »Einklang« herzustellen ist »Abwägung« Voraussetzung, mithin auch: Kompromisse, Prioritätensetzungen etc.

Es dürfte mehr als deutlich geworden sein: Es gehört zur Natur räumlicher Entwicklung(splanung), mit Widersprüchen, Gegen-

sätzen und Reibungen umzugehen. »Governance as and by communication« (Schuppert 2015, S.132) ist also auch in diesem Handlungsfeld ein permanenter Prozess des Umgangs mit Konflikten. Auf welche Weise dies geschieht wird im Folgenden umrissen:

2. Umgangsformen

In der Galtung'sche Konfliktdynamik resultiert aus Spannungsfeldern und den Haltungen der dort Agierenden die Frage nach dem Verhalten der Beteiligten. Es geht also um die »Umgangsformen« mit latenten wie manifesten Konflikten. Damit ist im Wesentlichen Kommunikation gemeint. Deren Bedeutung wird in der einschlägigen Literatur sehr hoch eingeschätzt – sowohl bezogen auf Erscheinungsformen der Konflikte (gestörte Kommunikation) wie auf das Bemühen um Konfliktlösung (durch offene Kommunikation). Ein Großteil dieses Umgangs ist – für die Öffentlichkeit und (jeweils unterschiedliche) Gruppen der insgesamt an der Kommunikation Beteiligten – »unsichtbar«. Diese Beobachtung Johan Galtungs hat auch in den Prozessen der Raumentwicklung Gültigkeit.

Innenseiten

Das kommunikative »Innere« von Planungsprozessen in der Stadtentwicklung kann man sich nicht als einen großen Raum vorstellen, in dem alle mit allen kommunizieren und alle wahrnehmen, was geschieht. Eher handelt es sich um ein sehr weitläufiges Haus mit zahlreichen ganz unterschiedlich großen Zimmern. In und zwischen allen wird – in kleinen und großen Runden, schriftlich und mündlich, formalisiert und informell – kommuniziert. Hintergrundgespräche gehören ebenso dazu wie Mitteilungen zwischen Behörden, formalisierte Abwägungsprozesse ebenso wie polemischer Streit, Verhandlungen in großen Gremien ebenso wie der Meinungs austausch am Rande eines anderen Termins, die Sondierungsgespräche mit Grundstückseigentümern ebenso wie die Absprachen mit Ministerien etc.. Niemand hat den Überblick über alles. Und so ist oft auch nicht mehr festzustellen, auf welche Weise eine strittige Frage entschärft werden konnte oder an anderer Stelle unerwartet eine Blockade entstand.

An dieser Stelle sei nur auf einen speziellen Aspekt des »unsichtbaren« Umgangs mit Konflikten eingegangen: die Nichtbehandlung. Die findet manchmal schon im Kopf einzelner Personen statt wie die folgende Äußerung einer Planungsamtsleiterin verdeutlicht: »Wenn ich auch nur laut darüber nachgedacht hätte, mit einer baulichen Entwicklung in jenen Bereich zu gehen hätte ich am nächsten Tag mehrere Anwälte großer Kanzleien in meinem Büro gehabt, die mir deutlich machen, dass wir das mal lieber vergessen sollten. Also habe ich das gar nicht erst weiter verfolgt«. Hier sind Scheren im Kopf wirksam. Und falls die Selbstzensur nicht ausreichend erfüllt ein Anruf des Dezernenten, der mitteilt, dass man im Verwaltungsvorstand »not amused« sei, den gleichen Zweck. In beiden Fällen antizipiert man die Reaktionen von Akteuren, die sich möglicherweise durch die planerische Befassung mit einer Fläche in ihren Interessen beeinträchtigt sehen. Es liegt auf der Hand, dass es sich dabei um Akteure handelt, die über Mittel und

Wege verfügen, ihre Interessen geräuschlos aber nachhaltig durchzusetzen.

Zur Nichtbehandlung führen aber auch andere Konstellationen: Wenn sich etwa im politischen Bereich eine Blockade abzeichnet (z.B. innerhalb einer Koalition) kann ein kurzes Abstimmungsge- spräch dazu führen, dass man das strittige Thema gleich von der Tagesordnung nimmt und es auch fürderhin nicht wieder auf- greift. Auch mikropolitische Mechanismen führen nicht selten zu solchen »Vermeidungen«: Da viele verschiedene Ressorts inner- halb einer Verwaltung aufgrund der sich überlagernden Raumbe- züge einen Konsens zu Flächennutzungen erzielen müssen, sind oft heikle Verständigungsprozesse notwendig. Dabei treten je nach Ressortverteilung spezifische Bruchstellen auf (typisch etwa: Na- turschutz vs. Bauleitplanung), die z.B. in Äußerungen wie der fol- genden zum Ausdruck kommen: »An der Stelle müssen wir uns nicht verkämpfen. Nicht schon wieder Ärger mit... [folgt Name ei- nes Dezernats/Amtes]. Die brauchen wir noch für Anderes...«

Solche Praxiserfahrungen bestätigen eine kommunikationstheore- tische Feststellung von Dirk Baecker [2005, S. 9]. »Wenn wir wis- sen wollen, wie Kommunikation funktioniert, müssen wir lernen, nicht nur die Teilnehmer, sondern darüber hinaus ein drittes, die Eröffnung und Einschränkung von Spielräumen zu beobachten«.

Selbstverständlich besteht der unsichtbare Umgang mit potenziel- len Konflikten nicht nur aus »Nichtbehandlung«, sondern aus der Vielfalt der oben aufgezählten Kommunikationsformen. Und ebenso selbstverständlich findet das alles in ordnungsgemäßen Aktennotizen, Sitzungsprotokollen und Beschlussvorlagen seinen Niederschlag. Die aber sind (nur auf das sollte hier hingewiesen werden) lediglich die Oberfläche eines komplexen

Das, was auf den Pulten der Ratsmitglieder landet oder das Licht der Öffentlichkeit erblickt, hat bereits eine lange Konfliktgeschichte.

Kommunikationsprozesses. Der führt in seiner Gesamtheit dazu, dass alles, was als Vorlage auf den Pulten (bzw. Tablets) der Ratsmitglieder lan- det oder gar das Licht der Öffentlichkeit erreicht, bereits eine lange Konfliktgeschichte hinter sich hat. Sie prägt die »Spielräume«, von denen Baecker spricht und kann für das spätere Ergebnis des Gesamtprozesses wesentlich bedeutsamer sein als dessen »sichtbarer« Teil.

Außenseiten

Selbstverständlich finden Auseinandersetzungen mit Stadtent- wicklungsaufgaben und Planungsprozesse auch öffentlich sichtbar statt. Dabei tritt die städtische Öffentlichkeit in zwei verschiedenen Rollen auf: Sie

- *beteiligt sich* an der Auseinandersetzung mit Herausforderungen der örtlichen Entwicklung
- *wird* an der Meinungsbildung zu Plänen und Projekten *beteiligt*.

Die erste Rolle drückt sich besonders in vielen Facetten bürger- schaftlichen Engagements aus. Hier wird in allen Bereichen städti- schen Lebens auf Defizite und Spannungsfelder reagiert – durch eigenes Handeln und nicht selten gegen viele Widerstände. Zu dieser selbstaktiven Rolle gehören auch öffentliche Aktionen und Demonstrationen, mit denen auf Handlungsbedarf hingewiesen wird.

Eine andere Rolle spielt die Stadtöffentlichkeit wenn sie zum Resonanzraum wird, wenn also Pläne und Projekte in die Öffentlichkeit getragen werden. Hier wird sie beteiligt. Spätestens hier stellt sich allerdings in den Köpfen vieler Planungsfachleute das Bild von einer Öffentlichkeit ein, die eher als Teil des Problems denn als Teil der Lösung wahrgenommen wird. Schließlich kommt es in einer Vielzahl von Fällen zu negativen Reaktionen, die von kritischen Fragen, Einwendungen, Beschwerden und rechtlichen Widersprüchen bis zu lautstarken Protesten, Blockaden und sogar zum Scheitern von Vorhaben reichen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Man kann sie in zwei Kategorien unterteilen:

- Zu den inhaltlichen Ursachen gehört vor allem die Frage, wer von den geplanten Maßnahmen auf welche Weise betroffen wird. Ist der Grad der negativen Betroffenheit hoch und/oder die Zahl (oder die Macht) der negativ Betroffenen groß, liegt eine ablehnende Reaktion nahe. Die planerischen Strategien im Umgang mit diesem Konfliktpotenzial liegen auf der Hand: Minderung der negativen Auswirkungen bzw. Angebot von Kompensationen.

- Prozessuale Konfliktursachen bestehen typischerweise in einer zu geringen Transparenz der Verfahren. Die Öffentlichkeit fühlt

»Öffentlich sichtbar sind nur die ›Spitzen‹ eines ›Kommunikationsmassivs‹, das sich in seiner Gänze den Blicken von außen verschließt«

sich nicht hinreichend informiert. Lassen wir einmal solche Fälle außer acht, in denen die Öffentlichkeit gezielt hinter's Licht geführt wurde, stoßen wir an dieser Stelle allerdings auf ein strukturelles Problem: »Öffentlich sichtbar sind

nur die ›Spitzen‹ eines ›Kommunikationsmassivs‹, das sich in seiner Gänze den Blicken von außen [...] verschließt« [Fugmann u.a. 2018, S. 12]. Mit diesem Befund wird nicht nur die Gültigkeit der Galtung'sche Konfliktkonzeption für die Stadtentwicklung bestätigt, sondern auch auf »Unsichtbarkeit« als ein Grundproblem der Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen: Prozesse der Stadt- und Raumentwicklung können sehr lange Zeiträume umfassen. Selbst wenn es »nur« um die Aufstellung eines Planes (z.B. zur Flächen-nutzung) in einer Stadt geht handelt es sich inklusive aller Vorprozesse bis zur Verabschiedung durch den Rat leicht um fünf Jahre. Wenn hingegen der Zeitraum von ersten Überlegungen bis zur baulichen Realisierung gemeint ist, also etwa ein neues Quartier entsteht, muss man bis zu dessen Fertigstellung von zwei Jahrzehnten ausgehen. In dieser Zeit öffnen sich die Prozesse im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsphasen lediglich für wenige Wochen. Alles andere geschieht intern. Selbst informell erweiterte Partizipationsbemühungen können dieses Problem nicht grundsätzlich lösen, sondern bestenfalls mindern.

Da, wie oben beschrieben, auf der »Innenseite« des Planungsprozesses sehr viel geschieht muss für die interessierte Öffentlichkeit Wesentliches im Dunkeln bleiben. Dass darüber ex post (etwa in den Begründungen zu Bauleitplänen und weiteren Ratsvorlagen) informiert wird, ändert an dem Eindruck nichts, der im laufenden Prozess entstehen kann.

Eigentlich müsste das kein Problem sein. Und für viele Menschen ist es das auch nicht. Erst wenn das Vertrauen fehlt, dass es im Planungsprozess mit »rechten Dingen« zugeht, erhält dieser Argwohn durch Intransparenz Nahrung. Der Vorwurf, da werde »hinter verschlossenen Türen« agiert, etwas »ausgemauschelt« etc. ist

daher typisches Merkmal öffentlich kontrovers diskutierten Prozesse. Hier geht es um fehlendes Vertrauen und damit um: Haltung. Womit der dritte zentrale Punkt im Konfliktdreieck angesprochen ist:

3. Haltungsfragen

Es gibt immer wieder Planungsprozesse, die Basisregeln des Beteiligens nicht gerecht werden. Da wird schlecht und zu spät informiert, substanzlos beteiligt und letztlich nur das Ziel verfolgt, den Plan möglichst zügig und »unfallfrei« durchzusetzen.

Wenn solche Prozesse in laute Kritik geraten oder gar scheitern liegt die Erklärung auf der Hand: Sie waren schlecht gemacht. Hätte man die Fehler vermieden, wäre das Aufbrechen des Konfliktes vermeidbar gewesen. Dabei sind nicht die Fehler das Problem, sondern die Haltungen, die zu ihnen führen.

Ein Beispiel: Wenn diejenigen, die die Pläne verfassen die Öffentlichkeit a priori als Störfaktor ansehen und diejenigen, die von den Plänen erfahren, denen, die sie verfassen a priori misstrauen, liegen die Folgen nahe. Unglücklicherweise haben beide Seiten oft Anlass für ihre Haltungen: Für Planerinnen und Planer bedeutet Widerstand nicht nur eine Entwertung ihrer Arbeit sondern auch das Entstehen einer Art von »Problemverschiebebahnhof«: Wenn eine Aufgabe (die Ausdruck eines Spannungsfeldes ist – etwa Mangel an Wohnraum beseitigen) an diesem Ort nicht gelöst werden kann, dann muss unter noch größerem Druck an anderer Stelle, auf andere Weise eine Lösung gefunden werden.

Bürgerinnen und Bürger hingegen finden zumeist in ihrem lokalen Erfahrungsraum Beispiele dafür wie ihresgleichen »über den Tisch gezogen« oder »in die Irre« geführt wurden und befürchten, ist ihr Argwohn erst geweckt, im aktuellen Fall Gleiches.

So verschränken sich die wechselseitigen Negativerwartungen. Womit das lokale Planungsklima nachhaltig vergiftet werden kann.

Grenzen guter Planungskommunikation

Unglücklicherweise werden die Prozesse aber auch dann nicht perfekt, wenn Haltung und Handwerkzeug stimmen. Denn auch gute Planungskommunikation stößt auf Grenzen. Und die erzeugen Konfliktpotenziale, obwohl man eigentlich alles »richtig« macht.

Drei Beispiele sollen das illustrieren: Es gibt...

... nur bedingte Transparenz: Die Innenseite des Planungsprozesses lässt sich nicht nach Außen kehren (sh. oben).

... keine vollständige inhaltliche »Offenheit«: In jedem Stadium von Planungsprozessen steckt deren Geschichte und mit ihr die Vorab-Definition von Spielräumen. Kein Prozess beginnt mit einem leeren Blatt.

... asymmetrische Machtverteilungen und damit auch unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zur politischen Meinungsbildung.

Kein noch so perfektes »Format« oder »Kommunikationsdesign« vermag diese Probleme gänzlich aus der Welt zu schaffen. Man kann sie und ihre Wirkungen immer nur zu mindern versuchen. Ob und wie weit dies gelingt ist allerdings erneut eine Haltingsfrage.

Erschwerte Bedingungen

Unter den Voraussetzungen für gelingende (Konflikt-)Kommunikation nimmt Vertrauen eine hervorgehobene Stellung ein. Aber um Vertrauen steht es schlecht. Richtiger: Schlechter. Denn seit etwa zwei Jahrzehnten wird in vielen westlichen Gesellschaften eine Erosion des Vertrauens beobachtet: Besonders betroffenen ist das politische Personal, aber auch demokratische Prozeduren und Institutionen sowie administrative Verfahren genießen zunehmend weniger Vertrauen. Darunter leiden auch Planungsprozesse in Stadt und Land. Es gibt, wie sich vielerorts zeigt, in Teilen der Bevölkerung eine leicht entflammbare Misstrauensbereitschaft. Die kann sich sehr schnell in manifesten Protest verwandeln.

Es gibt in Teilen der Bevölkerung eine leicht entflammbare Misstrauensbereitschaft, die sich sehr schnell in manifesten Protest verwandeln kann.

Verändert haben sich zudem die Möglichkeiten, ein solches Protestpotenzial zu mobilisieren: Waren früher die Zugänge zur öffentlichen Meinungsbildung streng begrenzt, sind diese Schranken heute mit Hilfe der neuen Medien vollständig gefallen. Alle können alle erreichen. Das erhöht die zivilgesellschaftlichen Mobilisierungsmöglichkeiten und gibt bürgerschaftlicher Initiative ein erhebliches Durchsetzungspotenzial. Damit eröffnen sich allerdings auch Missbrauchspotenziale:

Seit je gibt es in Beteiligungsprozessen auf allen Seiten strategische Verfälschungen, zurückgehaltene Informationen und verdeckte Interessen: Da werden Großprojekte mit geschönten Zahlen »verkauft« und Versprechungen gemacht, die niemand halten kann. Da werden aber auch Interessen verschleiert oder in den Schafspelz des Gemeinwohls gehüllt. Auch auf Seiten derjenigen, die gegen Pläne protestieren, wird so agiert: Da muss dann die Gelbbauchunke herhalten, um die Bebauung der Feldflur am Ortsrand zu verhindern. Obwohl es den Protestierenden eigentlich um den Schutz ihrer bisherigen Aussicht, die Abwehr unerwünschter Bevölkerungsgruppen in der Nachbarschaft und letztlich um den Wert ihrer Immobilien geht.

Beteiligungsprozesse sind voll von solchen verdeckten Argumentationen. Dank der medialen Möglichkeiten haben sie heute eine sehr viel größere Reichweite und Durchschlagskraft. Gerade im Kontext direktdemokratischer »Dafür-Dagegen-Abstimmungen« finden sich immer wieder, leider erfolgreiche Beispiele extrem verkürzter, mit Falschinformationen durchsetzter und Interessen verdeckender Argumentation. Um Missverständnisse zu vermeiden: Nicht die Interessen sind das Problem. Sondern das Verschleiern. So lassen sich Konflikte nicht inhaltlich bewältigen. Denn man sucht an den falschen Stellen nach Lösungen.

Die mediale Brandbeschleunigung führt zu einem weiteren, für die Konfliktbewältigung sehr problematischen Effekt: Die Auseinandersetzung in der Sache wird zum Oben-Unten-Konflikt umgedeutet. »Die da oben« mal wieder gegen »uns hier unten«. Das

appelliert direkt an die erwähnte Misstrauensbereitschaft und mobilisiert auch Menschen, die überhaupt keinen Bezug zum in Rede stehenden Thema haben. Auch hier gerät die Sache aus den Augen und der Konflikt hinterlässt letztlich nur Verlierer.

Zwei Folgerungen liegen auf der Hand: Wer, erstens, nur schwarze Lose zu verteilen hat, wird von den Betroffenen Widerstand ernen. Die Suche nach Kompensationen oder Alternativen setzt Spielräume voraus. Dabei entscheidet, zweitens, die Haltung der Beteiligten darüber, wie sie genutzt werden und ob Spannungs- bzw. Konfliktfeldern aufgelöst werden können.

Ohne ein Minimum an (wechselseitigem) Vertrauen sind tragfähige Konfliktlösungen nicht zu erwarten.

Ohne ein Minimum an (wechselseitigem) Vertrauen sind tragfähige Konfliktlösungen nicht zu erwarten. Diese Voraussetzung gilt für alle Akteure. Das lässt sich beispielhaft an drei Aspekten illustrieren:

Aspekten illustrieren:

- **Komplexität zumuten:** Wenn eine ernsthafte Auseinandersetzung möglich werden soll, müssen die vielen Abhängigkeiten und Zielkonflikte ebenso thematisiert werden wie verbleibende Gestaltungsspielräume.
- **Pluralität leben:** Das Anerkennen von Pluralität ist Prämisse aller Demokratie. Es gilt also in Planungsprozessen die Vielfalt der Akteure mit ihren Interessen und Handlungsmöglichkeiten differenziert darzustellen. Zugleich müssen auch die Stimmen, die nicht zu hören sind und die Belange, die nicht im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen, Beachtung finden.
- **Authentizität versuchen:** Akteure müssen hinter ihren grob geschnitzten Rollenmasken hervortreten (können). Denn mit »den Bürgern«, »den Investoren« und »der Stadt« liegt man nicht nur generisch falsch, sondern bedient lediglich Rollenklischees. Die dahinter stehenden tatsächlich Handelnden sollten ihre Perspektiven authentisch selbst vertreten (z.B. in geeigneten Foren-Formaten). Das wird ad personam nicht immer gelingen und kollidiert auch mit Prinzipien wie dem der »einheitlichen Verwaltungsmeinung«. Aber es ist in Grenzen möglich und den Versuch wert. Denn so wird nicht nur der Abbau von Vorurteilen betrieben, sondern im besten Fall auch die Notwendigkeit zur Verständigung sichtbar.

Alles dies setzt Haltungen voraus. Vor allem: Glaubwürdigkeit und das ernsthafte Bemühen um Interessenausgleich – bei allen Beteiligten.

Damit liegt auf der Hand: Ebenso wie gelingende Demokratie demokratische Haltung voraussetzt ist die Konfliktbearbeitung in Spannungsfeldern der Stadtentwicklung von Voraussetzungen abhängig, die sie selbst erst herstellen muss. Einfachere Lösungen sind hier nicht zu haben.

Hinweise

Die Argumentation zu den Kap. 2 und 3 ist sehr knapp gehalten, Daher sei verwiesen auf:

Klaus Selle (2018) Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Texte aus Forschung und Praxis. Lemgo; hier vor allem die Abschnitte A und B

Klaus Selle (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. vhw-Schriftenreihe 15, Berlin; hier vor allem die Kapitel 2, 11 und 12

Klaus Selle (2021): Es geht um die Substanz. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten No. 30; Bonn, S.7-42

Literatur zur Konfliktforschung

Eugen Antalovsky u.a. (1993) Kommunikation und Konflikte bei städtischen Planungen. Beiträge zu Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtgestaltung. Bd. 48, Wien

Johan Galtung (1975): Konflikt als Lebensform, in: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek S. 108-136.

Johan Galtung (2007): Frieden mit friedlichen Mitteln. Münster Frank Othengrafen, Martin Sondermann (Hg.) (2015) Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Planungsrundschau Bd. 23. Berlin

Lutz Schrader (2018) Was ist ein Konflikt? Bundeszentrale für politische Bildung. [<https://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54499/konfliktdefinition>]

Wolfgang Wackerl (2011) Die Entstehung und Entwicklung von Konflikten in Nutzungsgemischten Quartieren. Diss. RWTH Aachen

Ulrike Wasmuth (1992): Friedensforschung als Konfliktforschung. Die Notwendigkeit einer Rückbesinnung auf den Konflikt als zentrale Kategorie, Bonn

Darüber hinaus werden zitiert:

Dirk Baecker (2005) Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt

Friederike Fugmann u.a. (2018): Praxis im Blick. Planungs- und Entscheidungsprozesse im »feinen Korn« abbilden. Methodische Überlegungen und inhaltliche Folgerungen, in: RaumPlanung 198, S. 8-13

Gunnar Folke Schuppert (2015): Governance by Communication, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2015, S. 132-135

Jörg Sommer (2021) Kein Grund zur Panik. demokratie plus vom 18. Februar 2021 [<https://t7ec3c6b2.emailsys1a.net/ mailing/39/3723755/16157281/1849/cf91a55280/index.html>]