

Online-Partizipation in der Stadtentwicklung



© veranoverde / Fotolia
© Rawpixel.com / Fotolia

Akteure und Allianzen:
Wer macht die Stadt
von heute?

**Potenziale digitaler
Werkzeuge richtig
ausschöpfen**

**Beteiligung: Warum
Online nicht ohne
Offline funktioniert**



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Schriftleitung

Markus Eltges
Robert Kaltenbrunner

Redaktion

Marion Klemme
marion.klemme@bbr.bund.de

Claus-C. Wiegandt
wiegandt@uni-bonn.de

Lars Wiesemann
lars.wiesemann@bbr.bund.de

Daniel Regnery
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel
friederike.vogel@bbr.bund.de

Redaktionsschluss

15. Januar 2018

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/lzR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement
72,00 € (6 Hefte einschl. Register) zzgl. Ver-
sandkosten (Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von 12
aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/izr

Nachdruck und Vervielfältigung:

Alle Rechte vorbehalten

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,
FSC® Recycled certified und mit dem Blauen Engel zertifiziert



© veranovede / Fotolia; © Rawpixel.com / Fotolia

Liebe Leserin, lieber Leser,

Wackersdorf, Startbahn West, Hafenstraße: Kritische Haltungen zu Planungsverfahren gab es schon vor Stuttgart 21 und dem Tempelhofer Feld. Informationsforen und Stadtspaziergänge, Stadtteilbüros und Planungszellen sind ebenfalls keine Erfindung des digitalen Zeitalters, sondern zentrale Formen der Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung seit den 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts.

Was also ist neu seit der Nutzung digitaler Medien für die Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung? Gibt es eine neue Philosophie? Oder einfach nur neue Werkzeuge?

Online-Partizipation klingt nach umfassender Information und Beteiligung für alle. Barrierefrei. Modern. Schnell. Styropormodelle in Rathäusern, Bürgerinitiativen in Gasträumen und Protestpostkarten in den Briefkästen – das klingt eher nach 20. als nach 21. Jahrhundert. Und tatsächlich bieten die webbasierten Medien – wie einige Beispiele in diesem Heft zeigen – viele neue Chancen und Möglichkeiten. Politik und Verwaltung können bürgernah und unabhängig von Öffnungszeiten über Planungen informieren, Bürger können Anregungen und Bedenken unkompliziert äußern und in Foren diskutieren. Initiativen nutzen diese Medien, um ihrerseits die Bevölkerung zu informieren oder zu aktivieren

– oft schneller, als es den Verwaltungen möglich und lieb ist. Über die sogenannten sozialen Netzwerke diskutieren Online-Aktivist*innen über Planungen, teilen Ideen, liken Positionen und organisieren Events.

Die Anonymität des Netzes birgt dabei fraglos auch Nachteile und eine sachliche Auseinandersetzung über komplexe Planungen ist kaum in den wenigen Zeichen möglich, die die Messengerdienste bieten. Letztlich bleibt die fachliche Debatte ein anstrengendes Geschäft des Ausräufelns und Abwägens für die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger. Unsere Autoren zeigen allerdings auch, welche Impulse die Zivilgesellschaft mithilfe webbasierter Medien dazu liefern kann. Mit ihrer Reichweite und Schnelligkeit ergänzen diese Methoden die immer noch wichtigen analogen Beteiligungsformate – und stellen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung, aber auch den Investoren so vielleicht stärker als bisher ein Regulativ entgegen.

Friederike Vogel
für das Redaktionsteam IzR

Inhalt

24



Quelle: Ginski/Thissen 2017

64



Foto: Juliane Jarke

4 Partizipation online – gemeinsam Stadt entwickeln

Einführung

Marion Klemme, Claus-C. Wiegandt,
Lars Wiesemann

54 Online-Dialoge zur Stadtentwicklung

Viele Städte bieten internetbasierte Beteiligungsverfahren an, über die sie mit den Bürgern in Dialog treten. Wie lässt sich die Diskussionsqualität fördern?

Alma Kolleck

12 Partizipation 8.0

Das Beteiligungsverständnis hat sich in der Vergangenheit unterschiedlich entwickelt. Was sind heute Chancen und Herausforderungen von On- und Offline-Partizipation?

Klaus Selle

64 Mit älteren Menschen einen digitalen Stadtführer entwickeln

Mit Methoden der partizipativen Softwareentwicklung altersfreundliche Städte gestalten

Juliane Jarke, Ulrike Gerhard

24 Digital multilateral?

Verschiedene Akteure informieren bei Stadtentwicklungsprozessen über Websites, Videos oder Newsletter und tauschen Meinungen über Chats oder Blogs aus.

Sarah Ginski, Fee Thissen

70 „Glücklich in Wuppertal“

Ein Projekt des Wuppertal Instituts und der Happiness Research Organisation sammelt mithilfe einer Smartphone-App Daten zum subjektiven Wohlbefinden der Bevölkerung.

Hans Haake, Kai Ludwigs

38 Transparenz in und über Bürgerbeteiligung

Transparenz gilt als maßgebliches Kriterium für gute Beteiligung. Was braucht es, um sie herzustellen und zu vermitteln?

Herbert Kubicek

76 Neue Akteure und Allianzen: Wer macht die Stadt von heute?

Wie können die vielfältigen Interessenten miteinander ins Gespräch gebracht werden? Wann macht es überhaupt Sinn, dass „viele“ mitreden?

Daniela Riedel

100



Foto: Michael Lobeck

134



Foto: CCO Creative Commons

- 81** **Bürgerbeteiligung in Ulm**
Die Stadt stellt sich für die digitale Zukunft auf.
Im Gespräch mit Christian Geiger
- 84** **Die Critical-Mass-Bewegung in Deutschland**
Welche Bedeutung haben soziale Medien für die Mobilisierung?
Christoph Waack
- 94** **München im Dialog**
Webbasierte Medien und Stadtentwicklung
Im Gespräch mit Anna Hogeback
- 100** **Die Umgestaltung des Bonner Viktoriakarrees**
Das Beispiel zeigt, wie mit webbasierten Medien Protest gegen ein geplantes Vorhaben organisiert werden kann.
Claus-C. Wiegandt, Michael Lobeck
- 112** **Bürgerbeteiligung**
Abriss einer Hochstraße in Ludwigshafen: Mit einer Transparenz- und Beteiligungsplattform geht die Stadt neue Wege einer crossmedialen Bürgerbeteiligung.
Sigrid Karck, Oliver Märker

- 120** **Mit webbasierten Medien die Stadtgesellschaft mobilisieren**
Die urbanauten aus München motivieren Bürger und Besucher, sich spontan an politischen Aktionen im öffentlichen Raum zu beteiligen.
Claus-C. Wiegandt
- 128** **Gefällt mir: Das freiheitliche Selbstverständnis von Stadt**
Verlässt man sich auf die Entweder-Oder-Schemata, riskiert man aufzugeben, was unsere Stadtgesellschaften stark macht.
Christian Holl
- 134** **Vom Desktop-Modus zur Dauerteilhabe**
Überlegungen zum Zustand und zur Zukunft der digitalen Teilhabe an Planungsprozessen
Julian Petrin
- 144** **Mensch, Smart City!**
Digitalisierung ist ein Schlüssel für die lebenswerte Stadt von morgen, darf aber kein Selbstzweck sein.
Jakob Flingelli



PARTIZIPATION ONLINE – GEMEINSAM STADT ENTWICKELN

Einführung



Foto: Walter Schießwohl

Dr. Marion Klemme

ist Diplom-Geographin und Leiterin des Referats
„Stadtentwicklung“ im BBSR.
marion.klemme@bbr.bund.de

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

ist Professor für Stadt- und Regionalgeographie an
der Universität in Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte
liegen in der Zukunft des öffentlichen Raums, der
Produktion der baulichen Umwelt sowie veränderter
Akteurskonstellationen für das Bau- und Planungs-
geschehen.
wiegandt@uni-bonn.de

Dr. Lars Wiesemann

ist Diplom-Geograph und Projektleiter im Referat
„Stadtentwicklung“ des BBSR.
lars.wiesemann@bbr.bund.de

Mit der Verbreitung und Entwicklung des Internets sind schnelle und günstige Möglichkeiten der Kommunikation entstanden, die mittlerweile alle Bereiche unseres Alltags- und Berufslebens durchdringen. Als eine „spätmoderne Schlüsseltechnologie“ bezeichnet (Reckwitz 2017: 225), hat das digitale Netz unsere Gesellschaft umgewälzt, wie es seit der Industrialisierung kaum eine Technologie geschafft hat. Das Internet und seine mobile Nutzung ermöglicht heute einen unmittelbaren Austausch von Informationen in Form von Texten und Tönen, Bildern und Filmen – rund um die Uhr, an nahezu jedem Ort.

Diese tiefgreifenden Veränderungen in der Kommunikation haben auch die Teilhabemöglichkeiten der Bürger an der Gestaltung unserer Städte verändert. Websites, Apps, sozi-

ale Netzwerke wie Facebook und Twitter oder auch webbasierte Kollaborationsplattformen spielen in der Stadtentwicklung inzwischen eine wichtige Rolle und haben neue Wege in der Partizipation eröffnet. Der einführende Beitrag zeigt, dass öffentliche Akteure webbasierte Medien in der Stadtentwicklung vielfältig einsetzen, um Bürgerbeteiligung zu organisieren. Und auch Bürger nutzen diese Medien für ganz verschiedene Zwecke, wenn sie sich lokal engagieren und ihre Stadt mitgestalten. Dabei wirkt der Einsatz webbasierter Medien auf die Partizipationsprozesse selbst und wirft eine Reihe von Fragen auf – von der Qualität der Angebote über deren Reichweite bis hin zum tatsächlichen Nutzen im Stadtentwicklungsalltag und den Wirkungen auf das Zusammenspiel der Akteure.

Im Alltag kommunaler Stadtplanung angekommen

Wenn Akteure aus kommunaler Politik und Verwaltung über Planungen informieren oder städtische Projekte öffentlich diskutieren, dann geschieht dies heute immer häufiger auch online. In einer bundesweiten Umfrage gab 2015 fast die Hälfte der Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern an, die Möglichkeiten einer digitalen Bürgerbeteiligung zur Gestaltung der kommunalen Politik zu nutzen (vgl. PwC/GIUB 2015). Auch eine vom NRW-Fortschrittskolleg „Online-Partizipation“ durchgeführte Befragung aller 396 Städte und Gemeinden sowie Kreise in Nordrhein-Westfalen ergab, dass rund ein Drittel der Kommunen bereits Erfahrungen mit online-gestützter Bürgerbeteiligung gesammelt hat (vgl. NRW-Fortschrittskolleg 2017).

Webbasierte Beteiligung in der Stadtentwicklung hatte in Deutschland ihren Anfang in den späten 1990er-Jahren. Eines der ersten Verfahren dieser Art führte die Stadt Bonn 1998 durch. Bei der Planung eines Neubaugebietes konnten sich die Bürger der Bundesstadt im Internet über das Vorhaben informieren und in einer virtuellen Bibliothek relevante Planungsunterlagen einsehen. Zusätzlich hatten sie die Möglichkeit, in einem moderierten Diskussionsforum Stellungnahmen online abzugeben. Auch wenn dieses Verfahren nun fast zwei Jahrzehnte zurückliegt, enthielt es vom Ansatz her bereits Elemente heutiger E-Partizipationsangebote (vgl. Märker/Wehner 2008).

Seitdem haben sich die webbasierten Beteiligungsformate aus dem Experimentierstadium gelöst, sich technisch und

konzeptionell weiterentwickelt und schließlich Einzug in die kommunale Alltagspraxis der Stadtentwicklung gefunden (vgl. Albrecht 2010; BBSR 2017). Grund für die vermehrte Nutzung ist aber nicht allein die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft. Ausschlaggebend ist vielmehr ein Zusammenspiel aus neuen technologischen Möglichkeiten und einer veränderten politischen Kultur in der Stadtentwicklung. Mittlerweile sind die Bürger nicht nur Adressaten oder Kunden, auf die die Verwaltung ihr Handeln und ihre Dienstleistungen ausrichtet. Zunehmend werden sie auch als Mitgestalter und Koproduzenten in der kommunalen Entwicklung angesehen. In vielen Städten und Gemeinden fördern Politik und Verwaltung heute gezielt Bürgerorientierung, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement, um Herausforderungen gemeinsam anzugehen und lokale Demokratie zu beleben (vgl. Sinnig 2006). Dabei erwarten die Bürger mehr denn je, sich ebenfalls über digitale Kanäle informieren und beteiligen zu können, auch bei Vorhaben der Stadtentwicklung. Entsprechend sind die Beteiligungsverfahren häufig crossmedial angelegt. Online-Angebote und klassische Offline-Formate wie beispielsweise Bürgerversammlungen werden miteinander verknüpft.

Digitale Medien in formellen und informellen Planungsprozessen

In der formellen Bauleitplanung nutzen die lokalen Planungsinstanzen die webbasierten Medien bereits häufig, allerdings noch mit sehr unterschiedlicher Intensität (vgl. auch

Lübcke et al. 2011). Mancherorts werden lediglich Informationen über die in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne auf die städtische Internetseite eingestellt, in anderen Kommunen können Bürger bereits auf Online-Plattformen Stellungnahmen abgeben. Mit der jüngsten Änderung des Baugesetzbuchs im Mai 2017 ist die zusätzliche Nutzung des Internets nunmehr auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung verbindlich (§ 4a Absatz 4 BauGB). Die auszulegenden Unterlagen müssen etwa über das Internetportal der Gemeinde für die Öffentlichkeit auffindbar und abrufbar sein. Darüber hinaus sind sie zukünftig über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Eine bloß ergänzende Nutzung elektronischer Kommunikationstechnologien reicht in der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung der Bauleitplanung künftig also nicht mehr aus (vgl. Bundesregierung 2016).

Darüber hinaus werden webbasierte Beteiligungsformate in vielen informellen Verfahren der Stadtentwicklung eingesetzt. Diese sind im Vergleich zur Bauleitplanung weniger formalisiert und stärker dialogorientiert, sodass hier die webbasierten Medien wesentlich flexibler und kreativer zur Bürgerbeteiligung genutzt werden können (vgl. auch Lübcke et al. 2011).

Ein typisches Anwendungsfeld sind Beteiligungsverfahren, die von den kommunalen Verwaltungen im Rahmen größerer Einzelvorhaben in der Stadtentwicklung durchgeführt werden und die darauf abzielen, Planungen zu qualifizieren und im Einvernehmen mit der Bürgerschaft umzusetzen. Die Entscheidungsträger in städtischer Politik und Verwaltung haben erkannt, dass für die erfolgreiche Realisierung solcher Projekte eine frühzeitige Einbeziehung von Bürgern hilfreich ist. Deshalb stellen sie ebenso Beteiligungsangebote im Internet bereit, über die sich die Bürger zu den Vorhaben informieren und ihre Meinungen abgeben können. Auch bei der Erarbeitung von gesamtstädtischen Leitbildern, Masterplänen oder Zukunftsvisionen binden die kommunale Politik und Verwaltung ihre Bürger mithilfe der webbasierten Medien oftmals ein, um solche strategischen

Konzepte auf eine breitere Basis zu stellen. So werden auf Online-Plattformen Ideen und Vorschläge von Bürgern zur zukünftigen Stadtentwicklung gesammelt und über Inhalte und Zielsetzungen gemeinsam diskutiert. Ähnlich stellt es sich bei Beteiligungsverfahren dar, die auf das Qualifizieren von Fachplanungen abzielen. Auf kommunaler Ebene finden vielfach Online-Dialoge statt, in denen die Verwaltung sich mit der Bürgerschaft über Themen wie Luftqualität und Lärmbelastigung, Zusammenleben und Integration oder Familienfreundlichkeit und Radsicherheit austauscht. Solche Verfahren dienen in erster Linie dazu, die Kenntnisse oder Präferenzen der Bürger zu den diskutierten Sachverhalten zu erfragen und über ihre Expertise die kommunalen Planungsgrundlagen zu ergänzen.

Das städtische Anliegenmanagement ist ein weiterer Bereich, in dem webbasierte Medien heute eine zentrale Rolle spielen. Viele Städte und Gemeinden haben online-gestützte Angebote aufgebaut, über die Bürger ihre Belange und Anregungen an die Verwaltung direkt übermitteln können. Über diese Portale können auch Mängel in der städtischen Infrastruktur wie etwa Schlaglöcher oder defekte Straßenbeleuchtung gemeldet werden. Solche Angebote sind weder projektbezogen noch zeitlich befristet. Vielmehr sind sie darauf angelegt, Bürger dauerhaft an der Gestaltung des lokalen Umfeldes zu beteiligen und ihr Wissen kontinuierlich zur Beseitigung von Defiziten in der Stadtentwicklung zu nutzen. Schließlich sind Beteiligungsverfahren zur kommunalen Haushaltsplanung zu erwähnen. Seit Ende der 1990er-Jahre praktizieren einzelne Kommunen in Deutschland Bürgerhaushalte (vgl. Masser et al. 2013). Politik und Verwaltung ziehen hier die Bürger bei der Verwendung von Haushaltsmitteln zu Rate – auch über die digitalen Kanäle. In der Regel wird bei solchen Verfahren auf einer Internetplattform transparent dargestellt, welche Mittel zur Verfügung stehen und wie sie eingesetzt werden können. Bürger treten hierbei in erster Linie als Ideen- und Vorschlaggeber zur Mittelverwendung auf. Im Jahr 2015 gab es deutschlandweit rund 70 solcher Bürgerhaushalte (vgl. BpB/SKeW 2015).

Stadt selber machen: Webbasierte Medien kreativ nutzen

An der Entwicklung von Stadt und Quartier wirken Bürger aber nicht nur im Rahmen von Beteiligungsverfahren mit, die von der kommunalen Verwaltung und Politik ausgehen. Hingegen ergreifen sie vielerorts selbst Initiative und ent-

wickeln eigene Vorstellungen und Projekte zur Gestaltung ihres Lebensumfeldes. Das Spektrum der bürgerschaftlichen Aktivitäten ist dabei breit und bunt: So werden Trägerschaften von Kultur- und Freizeiteinrichtungen übernommen,

Wohnprojekte und Gemeinschaftsgärten ins Leben gerufen, soziale und kulturelle Aktionen durchgeführt oder Grün- und Freiräume gestaltet (vgl. Selle 2010).

Die Triebkräfte für dieses Engagement sind äußerst vielschichtig: der Rückzug staatlicher Institutionen aus Bereichen der Daseinsvorsorge, ein Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung, aber auch ein verändertes Rollenverständnis des Bürgers, eben selbst gestaltend Einfluss auf die lokale Entwicklung zu nehmen. „Selbstermächtigung, Selbstwirksamkeit und der Wille, etwas zu bewegen“ (Albers/Höffken 2015: 3), sind hier tragende Motive, genauso wie eine Lust am Stadt-Selbstmachen. Die webbasierten Medien mit ihren weitreichenden Kommunikations- und Vernetzungsmöglichkeiten sind dabei für viele ein wichtiges Werkzeug ihres Handelns im urbanen Raum geworden (vgl. z. B. Gebhardt et al. 2014; Rauterberg 2013).

Vernetzen, diskutieren, kollaborieren

In den letzten Jahren wurden verschiedene Plattformen im Internet durch zivilgesellschaftliche Akteure initiiert, damit Bürger eigene Vorschläge zur Gestaltung ihrer Stadt einbringen und mit anderen Teilnehmern weiterentwickeln können. Bekannte Beispiele sind die Plattformen „NextHamburg“ oder „Frankfurt gestalten – Bürger machen Stadt“. Auch auf „openBerlin“ können sich Akteure nach dem Leitsatz „Melde Freiräume. Teile deine Idee. Starte Dein Projekt“ vernetzen und in der Bundeshauptstadt gemeinschaftlich Projekte zur Entwicklung ungenutzter Freiflächen oder leerstehender Gebäude initiieren. Zudem gibt es zivilgesellschaftliche Crowdfunding-Plattformen wie etwa „Place2help“, „Stadtmacher“ oder „HannoverMachen“, über die Initiatoren von Projektideen ihre Vorschläge präsentieren und für finanzielle Unterstützung werben.

All diese Plattformen zielen darauf ab, Bürger beim Stadt-Selbstmachen zu unterstützen und ihnen neue Werkzeuge an die Hand zu geben, damit sie ihre eigenen Projekte auf den Weg bringen können. Hinter diesen Plattformen stehen nicht selten ausgebildete Planer, die sich für die Stärkung von Bürgerprojekten in der Stadtentwicklung einsetzen (vgl. Willinger 2015). Ihr Anliegen ist es, Foren zu schaffen, in denen Vorschläge offen diskutiert und eigenverantwortlich umgesetzt werden können – unabhängig von öffentlichen Planungsträgern und stadtentwicklungspolitischer Agenda.

Weiterhin gibt es viele zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich mit Fragen der städtischen Entwicklung kritisch auseinandersetzen, (politische) Aufmerksamkeit für wahrgenom-

mene Probleme erzeugen wollen und dazu ebenfalls webbasierte Medien einsetzen. Ihr Engagement bezieht sich dabei auf eine Reihe von Missständen, darunter die mangelnde Barrierefreiheit von Stadträumen, den Leerstand von Gebäuden, die Gentrifizierung von Quartieren oder die Vereinnahmung öffentlicher Räume durch das Auto. Über eigene Webseiten und soziale Netzwerke wird auf die Probleme hingewiesen und sich weiter vernetzt, über Crowd-Mapping werden kollektiv Daten erfasst und Missstände transparent gemacht. Initiativen organisieren mit Unterstützung der webbasierten Medien auch Aktionen im öffentlichen Stadtraum, die zusätzlich Aufmerksamkeit und Bewusstsein für ihre Anliegen schaffen sollen.

Darüber hinaus sehen sich viele Bürger immer weniger als bloße Adressaten von Informationen und Entscheidungen der Stadtentwicklungspolitik. Dies äußert sich in einer wachsenden Zahl an Einsprüchen und Widerständen gegen kommunale Planungen, etwa zum Ausbau der städtischen Infrastruktur oder zur Umsetzung privatwirtschaftlicher Bauvorhaben (vgl. Marg et al. 2013; Matzig 2011). Webbasierte Medien spielen hier eine bedeutende Rolle, denn nicht selten organisiert sich der bürgerschaftliche Protest zu großen Teilen über die digitalen Kanäle. Zum Einsatz kommen sämtliche Formate, angefangen bei eigenen Webseiten über Facebook und Twitter bis hin zu Online-Petitionen. Sie werden dazu genutzt, um eigene Positionen zu verbreiten, Unterstützer zu mobilisieren oder Protestaktionen zu initiieren. Oftmals geht es bei diesen Aktivitäten nicht nur um das bloße Verhindern eines konkreten Vorhabens, sondern ebenso um die Entwicklung von Alternativen. Gleichwohl beklagen die öffentlichen Akteure in diesem Zusammenhang eine zunehmende Betonung von Partikularinteressen in Planungsverfahren, die ihren Planungsalltag erschweren und in der Debatte unter dem Begriff des NIMBY (not in my backyard) gefasst werden.

Weiterhin haben digitale Nachbarschaftsplattformen in den letzten Jahren an Popularität gewonnen. Beispielsweise erhalten Nachbarschaften mit nebenan.de die Möglichkeit, sich kennenzulernen und zu vernetzen. Mitte 2016 wird die Plattform deutschlandweit in rund 30 Großstädten genutzt. Mit verschiedenen Funktionen können dort Informationen für die gesamte Nachbarschaft veröffentlicht, themenspezifische Gruppen gegründet oder Treffen organisiert werden. Es können Empfehlungen weitergegeben oder Gegenstände verliehen werden. Die Nachbarschaften auf nebenan.de entstehen auf Initiative der Anwohner und werden vom nebenan.de-Team unterstützt, damit die Nachbarschaften möglichst schnell wachsen. Die Gründer der Plattform möchten mit ihrer Idee die Lebensqualität vor Ort verbessern.

Schließlich sind auch die Ansätze des Civic Hacking eine neue Form technologiebasierter, selbstinitiiertes Partizipation, die vielfältige Bezüge zum Feld der Stadtentwicklung aufweist. Die Idee des Civic Hacking ist es, gemeinschaftlich Programme und Anwendungen zu entwickeln, um kleinteilige Probleme und Herausforderungen in der eigenen Stadt zu lösen. Dabei werden Open-Data- und Open-Source-Soft-

ware genutzt. Vorreiter für derartige Aktionen in Deutschland ist die Initiative „Code for America“, die anstrebt, öffentliches Handeln zu optimieren und zu ergänzen. Vornehmlich junge technikaffine Menschen sind bisher in diesem experimentierfreudigen Feld anzutreffen. Von daher lassen sich für Civic Hacking derzeit nur zahlenmäßig kleinere Teilnehmergruppen aktivieren (vgl. Höffken et al. 2017).

Alles besser? Diskussionen über Folgen der digitalen Teilhabe

Der vermehrte Einsatz webbasierter Medien in der Stadtentwicklung hat in Wissenschaft und Praxis zu einer regen Debatte über den Nutzen solcher Beteiligungsformate geführt. Unter Schlagworten wie Partizipation 2.0, Transparenz 2.0 oder Kollaboration 2.0 werden Möglichkeiten, aber auch Grenzen dieser Entwicklungen diskutiert und zahlreiche Fragen aufgeworfen: Gelingt es mit solchen Formaten, breite Bevölkerungskreise in Stadtentwicklungsprozesse einzubeziehen oder sind sie nur eine „Mitmach-Maschine für die Elite“ (Borchardt 2014)? Wie steht es um das Verhältnis von „digital citizens“ auf der einen und der „schweigenden Mehrheit“ auf der anderen Seite (Vowe 2014)? Kann durch die neuen Möglichkeiten, an lokalen Gestaltungsprozessen teilzunehmen und staatliches Handeln zu beeinflussen, tatsächlich von einer „neuen Macht der Bürger“ (Marg et al. 2013) in der Stadtentwicklung gesprochen werden?

Von Beginn an wurden in die Nutzung webbasierter Medien die Erwartungen gesetzt, dass sie die Teilhabemöglichkeiten der Bürgerschaft erweitern und dadurch neue Formen einer kollaborativen Stadtentwicklung entstehen. Verwaltungen und Politik könnten mit den digitalen Werkzeugen mehr Menschen erreichen, schneller und umfassender Meinungsbilder einholen, eine größere Transparenz über Verfahren herstellen und so schließlich bessere Lösungen und eine höhere Legitimität für ihre Vorhaben erzielen. Darüber hinaus würde die digitale Visualisierung in Form von Simulationen, Filmen, 3D-Modellen oder interaktiven Karten ein großes Potenzial zur besseren Verständlichkeit von raumbezogenen Planungen bieten. Für Bürger könnten sich durch die webbasierten Medien die Chancen zur Mitwirkung verbessern, sich neue Zugänge und Wege zu einer „nutzergenerierten Stadt“ (Albers/Höffken 2015: 3) eröffnen. Interessen und Positionen könnten besser in die Debatte eingebracht werden, Mitstreiter für eigene Anliegen und Projekte leichter gewonnen und mobilisiert werden. Und das alles schnell, kostengünstig und weitreichend. So die grundsätzlichen Erwartungen, die Hoffnungen gegenüber webbasierten Medien.

Gleichwohl haben Wissenschaft und Praxis schnell auch die Schwierigkeiten und Herausforderungen erkannt, die webbasierte Partizipationsprozesse mit sich bringen. Ganz wesentlich ist hierbei die Frage nach ihrer Reichweite. Bisherige Erfahrungen aus kommunalen Online-Beteiligungsverfahren deuten darauf hin, dass die Zahl der Teilnehmenden nicht unbedingt höher ausfällt und eine größere Öffnung zu bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen kaum erkennbar ist. Wie die Offline-Beteiligung ist auch die Online-Beteiligung sozial selektiv. Menschen mit geringen Bildungsabschlüssen, geringen Einkommen oder mit Migrationshintergrund beteiligen sich an Verfahren der Stadtentwicklung seltener (vgl. BBSR 2017; Kuder 2016). Skeptiker sehen sich hier in ihrer Haltung bestärkt, dass mit den Online-Angeboten lediglich Kommunikationskanäle für besser gestellte Gruppen oder gar für die Partizipationselite entstehen und diese eine weitere Möglichkeit erhalten, ihren Interessen Gehör zu verschaffen.

Auch bei den zivilgesellschaftlichen Plattformen zur Ideen- oder Projektentwicklung zeigen Praxiserfahrungen, dass die Aktivitäten nicht immer die erhoffte Resonanz in der Bürgerschaft erzeugen und die Zahl der Teilnehmenden sich teilweise in Grenzen hält. Letztendlich tauschen sich viele Gruppen insbesondere in den sozialen Medien eher unter Gleichgesinnten aus, sodass der Diskurs nicht immer eine Erweiterung erfährt und nicht zwangsläufig neue Akteursgruppen aktiviert oder mobilisiert werden (vgl. Eisel 2016). Gleichwohl ist bei der Diskussion um die Beteiligungswirkung grundsätzlich zu bedenken, dass diese nicht allein von den eingesetzten Medien abhängt, sondern ebenso von vielen weiteren Faktoren (vgl. Selle 2013).

Der Einsatz webbasierter Medien im Alltag der Stadtentwicklung benötigt zudem zusätzliche Ressourcen und Kompetenzen. Neben technischen Voraussetzungen und finanziellen Aufwendungen bedarf es auch spezifisches Know-how. Weder bei öffentlichen noch bei zivilgesell-

schaftlichen Akteuren ist dies jedoch selbstverständlich vorhanden. Technik und Wissen müssen unter Umständen extern eingekauft werden, um Angebote von guter Qualität auf den Weg bringen zu können. Werden Aufträge an Dritte vergeben, sind es intermediäre Akteure, die ihr Know-how zur Verfügung stellen. Das reicht von einer individualisierten Beratung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen durch Techniker und Moderatoren bis zu standardisierten Internetplattformen, die Öffentlichkeit herstellen oder deren Herstellung unterstützen. Die neuen Intermediären nehmen durch die Art und Weise, wie sie Vor-Ort-Formate und elektronische Formate entwickeln und miteinander verknüpfen oder durch die Algorithmen, die sie mit ihren Plattformen in ein Verfahren einbringen, erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung partizipativer Verfahren. Selbst wenn sie sich „inhaltlich neutral“ verhalten, beeinflussen sie durch die Strukturierung von Verfahren und durch die Medienlogik der jeweils eingesetzten Instrumente die Beteiligungsprozesse (vgl. Thimm 2017). Welche Folgen sich hieraus konkret für Partizipationsprozesse und deren Ausgang ergeben, wird zukünftig eine wichtige zu beantwortende Frage sein.

Zudem kann das Tempo im Netz mit Flüchtigkeit oder Leichtgläubigkeit einhergehen. „Der leichte Informationszugang und die enorme Informationsfülle verstellen nicht selten den kritischen Blick auf den tatsächlichen Informationsgehalt“ (Eisel 2016, o. S.). Ebenso führt die Fülle an Informationen im Netz nicht per se zu einer verbesserten Transparenz in und über Bürgerbeteiligung (vgl. Kubicek 2017). Hinzu kommt, dass der Einsatz webbasierter Medien in der Stadtentwicklung unzweifelhaft zu einer höheren Geschwindigkeit in der Kommunikation führt. Alle Akteure, die in einen öffentlichen Austausch zu einem Stadtentwicklungsprojekt oder -thema über die webbasierten Medien treten wollen, werden sich dieser Geschwindigkeit nicht entziehen können. Die kommunalen Vertreter müssen hier nicht zwangsläufig im Vorteil gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren sein: Verwaltungen können aufgrund ihrer Organisationsstruktur und der hierarchischen Arbeitsweisen im Umgang mit webbasierten Medien – und hier speziell mit den Sozialen Medien – deutlich langsamer sein als zivilgesellschaftliche Gruppen. Ein hoher Abstimmungsbedarf, feste Arbeitszeiten sowie das Bestreben, eine einheitliche Verwaltungsmeinung nach außen zu präsentieren, führen dazu, dass sie nicht immer in dem Maße im Netz präsent

sind wie es vielleicht hilfreich wäre. Beispiele aus der Praxis zeigen, dass zivilgesellschaftliche Initiativen dadurch eine größere Deutungsmacht in den Diskussionen über Projekte der Stadtentwicklung erlangen können. Ihre Meinungen können sich schneller entfalten als die Argumente öffentlicher Akteure und damit Einfluss auf den Ausgang der gesellschaftlichen Aushandlung von Stadtentwicklung nehmen (vgl. BBSR 2017).

Grundlegend für die Wirksamkeit kommunaler Beteiligungsangebote – und das gilt für die analoge wie die digitale Welt – ist der Wille, die Ergebnisse tatsächlich in politische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Obgleich sich jeder im Netz äußern kann, heißt das noch lange nicht, dass seine Meinung auch gehört, geschweige denn im weiteren Prozess berücksichtigt wird. Wie generell bei Beteiligungsprozessen, dient auch der Einsatz der webbasierten Medien nicht der Entscheidung selbst, sondern der Meinungsbildung und der Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen. Dies wird oft übersehen und ist in öffentlichen Beteiligungsprozessen den teilnehmenden Bürgern immer wieder zu vermitteln, um nicht Enttäuschungen zu produzieren.

Unabhängig von der Intensität der eigenen aktiven Nutzung webbasierter Medien wird eine stärkere Auseinandersetzung mit diesen Kommunikationskanälen vor allem seitens der öffentlichen Akteure nötig sein, allein wegen ihrer verbreiteten Nutzung in der Bürgerschaft. In der Stadtentwicklung geht es zunehmend nicht nur um eine fachliche, sondern auch um eine kommunikative Bearbeitung städtischer Projekte und Themen. Webbasierte Medien gewinnen hier immer mehr an Bedeutung, um Diskurse selbst gestalten oder zumindest mitgestalten zu können. Sollen webbasierte Medien bestmöglich für Stadtentwicklungsprozesse genutzt werden, so sind die damit verbundenen Schwierigkeiten in den Blick zu nehmen. Bei allen bestehenden Herausforderungen bietet die digitale Partizipation den Stadtakteuren dennoch die Möglichkeit, ertragreiche Wege in der Kommunikation und Interaktion zu gehen. Vor allem Politik und Verwaltung wären gut beraten, wenn sie sich den webbasierten Medien weiter öffnen und ihre Potenziale für eine bürgerorientierte Kommunikation noch besser für sich nutzen. Dies setzt voraus, dass Politik und Verwaltung diskursbereit sind.

Literatur

- Albers, Hans-Hermann; Höffken, Stefan, 2015:** Digital vernetzt. Die nutzergenerierte Stadt. In: Planerin, Heft 3: 3–4.
- Albrecht, Steffen, 2010:** E-Partizipation in Deutschland. Stand und Perspektiven. In: Lena Hatzelhoffer, Wolfgang Müller, Michael Lobeck und Claus-C. Wiegandt (Hrsg.): E-Government und Stadtentwicklung. Berlin: 49–60.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017:** Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft. Bonn. BBSR-Online-Publikation Nr. 28/2017.
- Borchardt, Alexandra, 2014:** Mitmach-Maschine für die Elite. In: Süddeutsche Zeitung vom 19. Juni 2014. Zugriff: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/internet-und-demokratie-mitmachmaschine-fuer-die-elite-1.2004200> [abgerufen am 16.01.2018].
- bbp – Bundeszentrale für politische Bildung; SKEW – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.), 2015:** 8. Statusbericht des Portals Bürgerhaushalt.org. Zugriff: http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8_Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf [abgerufen am 16.01.2018].
- Bundesregierung, 2016:** Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt.
- Eisel, Stephan, 2016:** Internet und Demokratie. Vier Orientierungspunkte für demokratisches Handeln im digitalen Zeitalter. Konrad-Adenauer Stiftung. Zugriff: <http://www.kas.de/wf/de/33.47333/> [abgerufen am 16.01.2018].
- Gebhardt, Laura; Klemme, Marion; Wiegandt, Claus-C., 2014:** Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in Zeiten der Digitalmoderne – drei Thesen. In: DISP 198: 119–128.
- Höffken, Stefan; May, Sandra; Million, Angela, 2017:** Civic Hacking in der Smart City. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1: 80–95
- Kolleck, Alma, 2014:** Kommunale Online-Beteiligung: Stand und Herausforderungen kommunaler Bürgerbeteiligung. In: Der Bürger im Staat 64 (4): 238–245.
- Kubicek, Herbert, 2017:** Transparenz in und über Bürgerbeteiligung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/2017: 38–53.
- Kuder, Thomas, 2016:** Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw werkSTADT 08, Berlin.
- Lübcke, Maren; Lührs, Rolf; Rütschle, Dorothée, 2011:** Die Zukunft der Stadtentwicklung online oder partizipativ? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11: 627–636.
- Märker, Oliver; Wehner, Josef, 2008:** E-Partizipation. Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie (32), Heft 3: 84–89.
- Marg, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.), 2013:** Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg.
- Masser, Kai; Pistoia, Adriano; Nitzsche, Philipp, 2013:** Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte. Schriftenreihe Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. (Springer VS) Wiesbaden.
- Matzig, Gerhard, 2011:** Einfach nur dagegen. Wie wir unseren Kindern die Zukunft verbauen. München.
- NRW-Fortschrittskolleg, 2017:** Datenbank Online-Partizipationsverfahren. Zugriff: <http://www.monitor-online-partizipation.de/> [abgerufen am 16.01.2018].
- PwC – PricewaterhouseCoopers AG; GIUB – Geographisches Institut der Universität Bonn, 2015:** Deutschlands Städte werden digital.
- Rauterberg, Hanno, 2013:** Wir sind die Stadt! Urbanes Leben in der Digitalmoderne. Berlin.
- Reckwitz, Andreas, 2017:** Die Gesellschaft der Singularitäten. Berlin.
- Selle, Klaus, 2010:** Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. PT-Materialien 26. Aachen.
- Selle, Klaus, 2013:** Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analyse und Konzepte. Dortmund.
- Sinnig, Heide, 2006:** Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 1: 87–90.
- Thimm, Caja, 2017:** Soziale Medien und Partizipation. In: Schmidt, Jan-Hinrik; Taddicken, Monika (Hrsg.): Handbuch Soziale Medien. Wiesbaden: 191–209.
- Voss, Kathrin (Hrsg.), 2014:** Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie Band 42. (Springer VS) Wiesbaden.
- Vowe, Gerhard, 2014:** Digital Citizens und schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet? Ergebnisse einer kommunikationswissenschaftlichen Langzeitstudie. In: Voss, Kathrin (Hrsg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie Band 42. (Springer VS) Wiesbaden: 25–52.
- Weiß, Jens, 2013:** Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation? Verwaltung Management, 19: 283–288.
- Willinger, Stephan, 2015:** Informeller Urbanismus im digitalen Zeitalter – Über Potenziale und Grenzen. In: Planerin, Heft 3: 28–30.

DEINE STADT. DEINE ZUKUNFT.

DUDERSTADT

2020

Gestalten
Sie mit!

www.duderstadt2020.de

Gefördert durch

Otto Bock
QUALITY FOR LIFE

HAWK

DUDERSTADT

PARTIZIPATION 8.0

Bürgerinnen und Bürger in Prozessen der Stadtentwicklung –
ein Blick zurück nach vorn



Foto: Klaus Selle

Das Beteiligungsverständnis hat sich in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedlich entwickelt. Auch die digitale Teilhabe hat – obwohl noch relativ jung – bereits eine wechselvolle Entwicklung hinter sich. Welche Chancen bieten On- und Offline-Partizipation in der Praxis – und welche Probleme sind noch zu meistern?

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle

ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung (RWTH Aachen University) und Initiator von NetzwerkStadt GmbH.

Die kommunikative Gestaltung von Planungsprozessen stellt einen Arbeitsschwerpunkt dar – in der Forschung und Praxis.

www.pt.rwth-aachen.de

www.netzwerk-stadt.eu

„Der Fortschritt folgt einem kurvenreichen Pfad – manchmal vorwärts, manchmal zurück.“ So lautete ein Resümee Barack Obamas am Ende seiner Amtszeit. Einsichten dieser Art lassen sich in vielen Bereichen gewinnen, auch in Sachen Bürgerbeteiligung. Die hat in Deutschland tatsächlich eine wechselhafte Geschichte hinter sich, durchlief Konjunkturen, Themenwechsel und wurde immer wieder anders

verstanden und gedeutet. Heute scheint sie (als Forderung) allgegenwärtig und auch in der Praxis selbstverständlich zu sein. Ein oft zu hörender Satz bringt das zum Ausdruck: „Es geht nicht mehr ohne...“. Viele gute Erfahrungen wurden gemacht und neue Wege entdeckt. Es gibt aber, auch das ist unübersehbar, weiterhin Probleme – alte wie neue.

Auf kurvenreichem Pfad: Partizipation 1.0 bis 7.0

Das Thema Partizipation, so wie wir es heute kennen, hat in Deutschland einen wesentlichen Ursprung in den späten 1960er-Jahren des 20. Jahrhunderts. Seither hat es viele Wandlungen erlebt, wurde auf unterschiedliche Weise verstanden und praktiziert. Diesen kurvenreichen Pfad zeichnet der Beitrag in aller Kürze nach (ausführlicher Seite 2013: 119ff.) – in einer Art „Versionsgeschichte“ des „Programms Partizipation“:

1.0 Das Demokratisierungsversprechen: „Wir wollen mehr Demokratie wagen. Wir werden unsere Arbeitsweise öffnen und dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun“ (Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung o.J.). Mit diesen Sätzen kündigte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung im Herbst 1969 eine umfassende Reformpolitik an und reagierte damit auf die Proteste in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen – auch und gerade in der Stadtentwicklung. Diese erste Version des Programms Partizipation ist also als eine Art Öffnung des Obrigkeitsstaates zu verstehen, der seinen Bürgerinnen und Bürgern mehr Informationen und Gelegenheit zur Meinungsäußerung anbietet.

2.0 Selbsthilfebewegungen und Bürger-Initiative: Schon sehr früh wurde aber auch deutlich, dass Bürgerinnen und Bürger nicht nur protestierten, sondern auf vielfache Weise selbst aktiv sind und vom Grabeland bis zum „instandbesetzten“ Haus, von der Kindertagesstätte bis zum lokalen Kulturzentrum Projekte selbst in die Hand nehmen. Die Bedeutung dieser Eigenaktivitäten hat seither keinesfalls abgenommen, wurde aber lange Zeit nicht als eine wesentliche Form der Partizipation angesehen.

3.0 Umbrüche an Runden Tischen: Es gab und gibt immer wieder Themen, die nicht allein durch Regierungshandeln in Staat oder Kommune zu bewältigen sind. Daher versammelten sich zum Beispiel bei Umweltkonflikten (etwa „bewohnte Altlasten“) schon früh verschiedene Akteure aus

Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltungen an Runden Tischen, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Ganz besondere Bedeutung erhielt die Form gemeinsamer Beratung im Gefolge der DDR-Bürgerbewegungen, die in den deutschen Vereinigungsprozess mündeten. Für das Verständnis von Partizipation sind sie insofern von eminenter Bedeutung, weil hier das kooperative Element, die Notwendigkeit und Möglichkeit gemeinsamer Problemlösungen in nicht-hierarchischer Rollenverteilung zum Ausdruck kommt.

4.0 Bürgerorientierung in Verwaltung und Politik: Im Zuge der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen gewann in den 1990er-Jahren das Stichwort „Bürgerorientierung“ an Bedeutung. Es wurde später auch auf die lokale Politik ausgeweitet und fand so im Leitbild der bürgerorientierten Kommune seinen Ausdruck. Dies war zugleich ein erster „ganzheitlicher“ Ansatz, in dem konsultative und kooperative Elemente der Partizipation als Zusammenhang angesehen und mit Begriffen wie Effektivität und Effizienz öffentlichen Handelns verbunden wurden.

5.0 Nachhaltige Stadt als Gemeinschaftsaufgabe: Mit dem Bedeutungszuwachs der Umweltpolitik wuchs auch die Einsicht, dass vielfältige Kooperationen – zwischen Unternehmen, Staat und Zivilgesellschaft – notwendig sind, um den seinerzeit angestrebten ökologischen Strukturwandel zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang fiel schon in den 90er-Jahren der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe. Seither findet er oft Verwendung, insbesondere wenn es um die Gestaltung von Transformationen geht. Das unterstreicht zugleich, dass Kooperationen nicht mehr nur zur Bewältigung von Konflikten, sondern als gestaltendes Element in vielen gesellschaftlichen Bereichen unabdingbar sind.

6.0 Potenziale der Zivilgesellschaft: Die Welt des ehrenamtlichen Engagements, der privaten Initiativen, der Vereine, Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, der Freunde

und Nachbarn gilt manchen neben Wirtschaft und Politik als „dritter Sektor“. Sie blieb aber lange Zeit unbeachtet (sofern sie sich nicht in Protest gegen Pläne und Projekte äußerte) und wurde erst um die Jahrtausendwende in ihrer ganzen Bedeutung für die Gesellschaft „entdeckt“.

7.0 Stuttgart und die Folgen: Mit den Ereignissen um den Stuttgarter Hauptbahnhof änderte sich die Sicht auf Partizipation ein weiteres Mal – diesmal zurück: Das alte, konfliktorientierte Verständnis vom Verhältnis öffentlichen Han-

delns zu bürgerschaftlichen Aktivitäten gewann erneut die Oberhand. Die Frage „Wie vermeidet man Widerstand und Konflikt?“ stand und steht vielerorts wieder im Vordergrund. Ein positiver Effekt: Die Standards für Bürgerbeteiligung an kommunalen Vorhaben beginnen sich seither auf breiter Basis zu verändern. Schon über 50 Gemeinden in Deutschland haben eigene Leitlinien beschlossen und bekunden damit: Wir wollen uns auch außerhalb von gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren um eine transparente Politik bemühen und uns an gemeinsam definierte Regeln binden.

Fortschritte? Ein Zwischenresümee

Was macht dieser kurze Rückblick auf die „Versionsgeschichte“ der Partizipation deutlich? Zunächst und vor allem, dass die Bezeichnung – lautet sie nun Partizipation, Teilhabe oder Mitwirkung – ein breites Spektrum von Bedeutungen abdeckt. Bürgerinnen und Bürger werden in verschiedenen Rollen gesehen: als Beteiligte an staatlichen Verfahren, als in vielfältiger Weise Selbstaktive und als Kooperanden staatlichen Handelns. In all diesen Rollen wirken sie an der Entwicklung der Städte mit. Das aber geriet in verschiedenen Entwicklungsstufen des Partizipationsverständnisses aus dem Blick. Immer wieder fokussierte sich das Verständnis von Teilhabe lediglich auf Ausschnitte des Themas. Aktuell steht wieder das traditionelle bipolare Bild – „die Stadt“ vs. „die Bürgerinnen und Bürger“ – im Vordergrund.

Das verweist auf eine zweite Eigentümlichkeit der bisherigen Entwicklung: Wenn von der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung die Rede ist, entsteht gelegentlich der Eindruck, es gehe nur um sie, um ihre Interessen, Meinungen und Aktivitäten – und gegebenenfalls noch die „der Stadt“ (womit in der Regel Verwaltung und Politik gemeint sind). Aber es ist nicht so, dass sich Stadtentwicklung im Spannungsfeld dieser beiden Pole vollzöge. Viele Akteure wirken mit, viele Gesichtspunkte sind zu beachten, viele Interessen wirksam. Wer ein realistisches Bild von der Stadtentwicklung – und den Möglichkeiten sie zu beeinflussen – vermitteln will, muss diese Interessenpluralität und die vielen „Eigenlogiken“ unterschiedlicher Akteurskreise beachten. Stadtentwicklung ist nicht in bilateraler Kommunikation zu bewältigen, sondern setzt multilaterale Verständigung in einer vielgestaltigen Akteurslandschaft voraus. Das aber wird in der Öffentlichkeitsbeteiligung äußerst selten vermittelt.

Bewertet man die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, lässt sich zunächst feststellen: Es ist viel vorangekommen. Es gibt zahlreiche gute Beispiele für gelungene Partizipation. Es gibt spektakuläre Erfolge bei Konflikten, die seit Jahren festgefahren waren und nun durch eine kluge Moderation unter konstruktiver Mitwirkung aller Beteiligten aufgelöst werden konnten. Dazu kommen viele Pläne und Projekte, die angereichert wurden mit Wissen und Ideen aller, die daran mitwirkten, und eine Alltagspraxis, in der man mal hitzig, mal unaufgeregt – aber eben doch: selbstverständlich



Foto: Klaus Selle

Schwarmintelligenz? Smart City – einmal anders

und ernsthaft – miteinander über Anliegen und Vorhaben spricht. Wer immer mit offenen Augen und Ohren an solchen Prozessen mitgewirkt hat, wird den Wert des Wissens vieler, Perspektivenvielfalt und den Nutzen sachlicher Auseinandersetzung zu schätzen wissen.

Nicht zu vergessen ist auch die erhebliche Professionalisierung insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Methodenkoffer ist prall gefüllt. Es gibt Agenturen und Büros, die auf die kommunikative Gestaltung von Prozessen spezialisiert sind und viele weitere, die ihre fachliche Arbeit mit kommunikativen Kompetenzen zu verbinden wissen.

Nicht zuletzt gibt es eine schier unübersehbare Vielfalt von Eigenaktivitäten in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen. Die Bereitschaft zum Engagement ist ungebrochen. In manchen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung (Sport, Freizeit, Umwelt, Soziale Stadt etc.) mündet dies auch in vielgestaltige Kooperationen zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Stadtverwaltungen, Unternehmen und anderen Akteuren. Es ist daher nur konsequent, wenn man Bürgerinnen und Bürgern inzwischen – zumindest mancherorts – selbst

als Zukunftsakteure in den Prozessen der Stadtentwicklung begreift.

Aber: Der 50-jährige Prozess der Entwicklung des Partizipationsverständnisses ist durchaus nicht nur als stetes Voranschreiten zu verstehen. Vielmehr gab es abrupte Brüche, schleichende Erosionen und immer wieder ambivalente Entwicklungsschritte. Die ersten gesetzlichen Veränderungen mündeten binnen weniger Jahre in einen „Dienst nach Vorschrift“ und in eine schrittweise Aufweichung der Vorgaben an die Verfahren (Beschleunigungsgesetze). Das Leitbild der bürgerorientierten Kommune entstand auch vor dem Hintergrund von Deregulierung und Verwaltungsabbau, was ihm von Anfang an einen zwiespältigen Charakter verlieh. Selbst das Lob für die Zivilgesellschaft verstanden manche als Verantwortungsverlagerung: Die Gesellschaft müsse Löcher stopfen, die der Abbau öffentlicher Leistungen gerissen habe.

Auf ähnliche Weise ambivalent ist auch die Entwicklung eines Teilaspekts der Partizipation, der spätestens mit Version 4.0 des Programms Partizipation sichtbar wurde und seither eine zunehmend größere Rolle spielt.

Erfolgsgeschichte? Digitale Teilhabe in der Stadtentwicklung

Mit der Entwicklung der Informationstechnologien, vor allem mit der umfassenden Integration des Internets in den Kommunikationsalltag, waren viele Hoffnungen verbunden: Ganz neue Formen der Informationsarbeit und des Dialogs seien möglich. Im Netz entstünden neue „öffentliche Räume“, in denen viele Angelegenheiten eines Gemeinwesens beraten werden könnten – auf der Grundlage umfassender Informationen, die multimedial aufbereitet und für jedermann zugänglich seien. Nicht zuletzt ermöglichte das Netz die Organisation von Bürgermacht, die Mobilisierung von Protestpotenzial oder das Vernetzen von Aktivisten für Ideen und Projekte aller Art. Insofern stimmten viele Tim Berners-Lee zu, der wesentlich zur Entwicklung des World Wide Web beitrug und dies nicht so sehr als technologische, sondern vorrangig als soziale Innovation ansah.

Tatsächlich haben sich innerhalb von kaum mehr als zwei Jahrzehnten Möglichkeiten ergeben, die Bürgerinnen und Bürgern in allen ihren Rollen neue Optionen eröffnen: Ob sie sich über Planungen informieren oder Widerstand dage-

gen organisieren, ob sie an politischen Debatten mitwirken und die lokale Meinungsbildung beeinflussen, ob sie sich mit anderen vernetzen, ihre eigene Initiative stärken und Projekte fördern, oder ob sie ihre Marktmacht organisieren und als Konsumenten oder Kunden ihre Interessen kundtun – immer ist das Internet involviert. Insofern lässt sich die „Digitalisierung der Partizipation“ in allen Erscheinungsformen der bürgerschaftlichen Teilhabe an der Stadtentwicklung finden.

Aber auch diese Entwicklung ist bislang nicht frei von Widersprüchen und Ambivalenzen: Nach anfänglicher Unsicherheit über das „Ob“ und „Wie“ der Nutzung der neuen Medien setzte sich in der Praxis schnell die Auffassung durch, dass sie wichtige Informationsmittel sind, die ganz wesentlich zur Demokratisierung des Informationszugangs und zur Transparenz lokaler Politik beitragen können. Binnen weniger Jahre wurden entsprechende Angebote im Internet zum Standard und praktisch alle deutschen Kommunen präsentierten sich entsprechend.

Schon 2004 hieß es aber: „Die anfängliche Euphorie über die positiven Potenziale des Internets zur verstärkten Bürgerbeteiligung [...] ist derweil einem gewissen Realismus gewichen: Man könne nicht davon ausgehen, dass, nur weil ein neues Medium, also eine neue technische Plattform bereitsteht, die Bürger ‚besser an den öffentlichen Angelegenheiten partizipieren‘“ (Hart/Pflüger 2004).

Ähnlich relativierten sich auch die Hoffnungen auf die E-Democracy. Die Nutzerzahlen blieben bescheiden und es setzte sich schnell die Auffassung durch, dass sinnvolle Bürgerbeteiligung in eine Gesamtstrategie eingebunden sein muss, die On- und Offline-Elemente enthält und an verschiedene Voraussetzungen gebunden ist (vgl. Sinning et al. 2003; Kubicek et al. 2009).

Es folgte eine zweite Phase erneuter Euphorie, die als Web 2.0 bezeichnet wurde. Die User begannen, sich von Adressaten und Konsumenten zu Produzenten zu verwandeln: Kommunikation verlief nicht mehr asymmetrisch, sondern gleichberechtigt. Es war nicht mehr nur die eine (öffentliche) Seite, die informiert. Alle Seiten, alle Interessierten konnten fortan Informationen und Meinungen austauschen, Netze spinnen und Aktivitäten einleiten: „... im gesellschaftlichen System [hat] eine tiefgreifende Umwälzung begonnen: die Umkehr von Kommunikations- und Innovationsmechanismen, von Top Down zu Bottom up [sic] [...]. Im Web 2.0 wird im Gegensatz zum Web 1.0 der Nutzer zum Content-Produzenten. Die eindirektionale Senderichtung der Massenkommunikation wird aufgehoben, es entsteht eine many to many Kommunikation [sic!], bei der Empfänger zugleich Sender sind und unmittelbar miteinander interagieren“ (Pettrin 2011: 263).

Das werde, so die weitverbreitete Meinung, öffentliche Akteure geradezu zwingen, Partizipation auch online zu gestalten: „Die Stadt ist ein Verhandlungsraum. Will die Kommune den öffentlichen Diskurs weiterhin aktiv mitgestalten, dann kommt sie nicht daran vorbei, das Internet als öffentlichen Raum für den Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern zu nutzen. Wie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin zeigt, können Bürger, Blogger, Interessenvertreter gleichermaßen ihre Motive argumentativ und mit Unterstützung von Online-Moderatoren zusammenführen“ (Böhme/Riedel 2008: 1).

Inzwischen nutzen Menschen die sozialen Medien in einem Maße, wie es sich niemand noch vor einem Jahrzehnt hätte vorstellen können. Aber auch hier ist nach anfänglicher Euphorie und partizipativen „Heilserwartungen“ Ernüchterung eingetreten (vgl. das Schwerpunktheft des Forums Wohnen



Foto: Klaus Selle

Aufforderung zur Mitwirkung an Stadtentwicklung



Foto: Klaus Selle

Diskursverweigerung

und Stadtentwicklung (vhw) 4/2011), die unter dem Eindruck aktuellster Entwicklungen in immer negativer werdende Einschätzungen übergeht. Einige Stimmen: „Der durch neue Medien leichter gewordene Protest hat Versprechen nach einer anderen Beteiligungskultur provoziert und hohe Erwartungen geweckt. Aber mit der Logik der Abstimmung, die durch das Internet so verführerisch leicht gemacht wird, ist die Beteiligung nicht einfacher geworden“ (Holl 2012). Und: „Der permanente Versuch, die Netzgemeinde zu mobilisieren, bewirkt auch das Gegenteil: Ermüdung, Langeweile, Desinteresse“ (Pham/Wefing 2012: 3).

Durchaus typisch für die internet-beschleunigte Meinungsbildung mehrten sich nur wenige Jahre nach der (zweiten) Euphoriewelle lautstarke Einsprüche gegen netzbasierte Partizipation: „The Nightmare of Participation“ (Miessen 2010) oder „Digital Maoism“ (Lanier 2006) waren zwei Titel,

die dieser Strömung Ausdruck verliehen. In jüngster Zeit sind vor allem vier Stichworte zu nennen, die die wachsende Skepsis zum Ausdruck bringen: Geteilte Privatheit, verwahrloste Verkehrsformen, Echoräume und fragmentierte Kommunikation (siehe Infobox).

Inzwischen häufen sich Negativszenarien, wenn es um Kommunikation im Internet geht. Man könnte geradezu von einem „Social-Media-Bashing“ sprechen. Das muss wohl auch als Gegenbewegung zu den vorherigen Überschätzungen verstanden werden und mag in der nächsten Zeit auch wieder einer ausgewogeneren Betrachtung weichen. Schließlich sind auch die positiven Aspekte, die mit der Internet-Nutzung im partizipativen Kontext verbunden sind, nicht zu übersehen. Aber eines ist sicher: Die alte Naivität ist dahin. Die soziale Innovation von Sir Berners-Lee hat sich als hochgradig ambivalent erwiesen.

Vier Stichworte zur wachsenden Skepsis gegenüber dem Internet

- **Geteilte Privatheit:** Viele hatten sich eine neue Öffentlichkeit, andere Formen öffentlicher Diskurse und Debatten erhofft. Das, was in den sozialen Medien geschieht, ist aber überwiegend ein Nebeneinander privater Einsichten, Meinungen, Äußerungen, die man der Allgemeinheit ausstellt.
- **Verwahrloste Verkehrsformen:** Inhalt und Stil vieler Kommentare im Internet trafen vor Hämte, Bösartigkeiten und Beleidigungen. Viele „Trolle“ sind unterwegs und sogar Hass scheint gesellschaftsfähig, zumindest aber zu einer typischen Ausdrucksform im Internet geworden zu sein – wie der inzwischen verbreitete Begriff „Hater“ signalisiert. Selbst die Organisatoren einer neuen re:publica im Netz wurden schon vor einigen Jahren der zunehmend unzivilisierter werdenden Netzkultur überdrüssig (vgl. Beckedahl 2012).
- **Echoräume:** Im Internet wird vielerorts nicht miteinander, sondern untereinander kommuniziert. Will sagen: Man bewegt sich vorrangig in Umgebungen, in denen die anderen Kommunikationsteilnehmer ähnliche Meinungen vertreten wie man selbst. In einer Untersuchung der Kommunikation auf insgesamt 70 Facebook-Seiten kommen Del Vicario et al. (2016: 554) zu folgender Erkenntnis: „Indeed, homogeneity appears to be the primary driver for the diffusion of contents and each echo chamber has

its own cascade dynamics.“ Dies führt zu Abgrenzung und zur Polarisierung. Fakten und gesichertes Wissen werden zudem tendenziell durch voreingenommene Sichtweisen, Gerüchte und geteilte Behauptungen ersetzt. So entstehen nicht nur Fake News, sondern auch Haltungen und Denkweisen, die die Berechtigung anderer Gesichtspunkte und Meinungen grundsätzlich infrage stellen. Nun ist aber Pluralität eine der zentralen Prämissen jeder Demokratie. Das verdeutlicht, wie weit die Konsequenzen dieser Entwicklung reichen können.

- **Fragmentierte Kommunikation:** Diese verschiedenen Entwicklungen kulminieren in dem, was Ingrid Brodnig (2017) „Zersplitterung der Öffentlichkeit“ und Cass Sunstein (2017) „Divided Democracy“ nennt. Das ist keine Entwicklung, die allein das Internet verursacht, schließlich ist Mediennutzung schon lange sozial selektiv. Die Social Media beschleunigen und vervielfältigen diese Fragmentierung. Wohin das führen wird, ist noch nicht abzusehen. Aber die Frage, wo denn in Zukunft die Agora, der Raum für gemeinsame Erörterungen, für den Austausch von Gedanken und Gesichtspunkten, für das Austragen von Konflikten zu finden sein wird, drängt sich auf. Oder, um es mit den Worten des Oberbürgermeisters einer deutschen Großstadt zu sagen: „Wo findet Kommune denn heute noch statt?“

Next Level? Alte und neue Herausforderungen in der Beteiligungspraxis

Unglücklicherweise ist es mit dem Fortschritt so wie bei manchen Computerspielen: Auf dem jeweils nächsten Niveau wird die Aufgabe nicht leichter, sondern schwieriger. Das trifft beim Thema Partizipation auch deswegen in besonderer Weise zu, weil einige Grundsatzfragen bislang nicht gelöst sind und heute zum Teil in zugespitzter Form wirksam werden. Das gilt etwa für den erheblichen Vertrauensverlust, den das Personal und die Verfahren der etablierten Politik erlitten haben, das gilt für die niedrige Beteiligung an Wahlen (als eine wesentliche Form politischer Teilhabe) und das gilt nicht zuletzt für das reibungsreiche

Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie. Von alledem soll hier nicht die Rede sein. Auch die meisten Probleme bei der praktischen Gestaltung von Beteiligungsprozessen können hier nicht angesprochen werden (vgl. stattdessen Selle 2013: 275ff.). Hier soll lediglich in aller Kürze auf Aspekte eingegangen werden, die für die digitale Teilhabe wie für die gesamte partizipative Praxis gleichermaßen von Bedeutung sind. Dabei greife ich unter anderem auch auf Zwischenergebnisse eines noch laufenden Forschungsprojekts zurück (vgl. Fugmann et al. 2018 sowie Ginski/Thissen in diesem Heft).

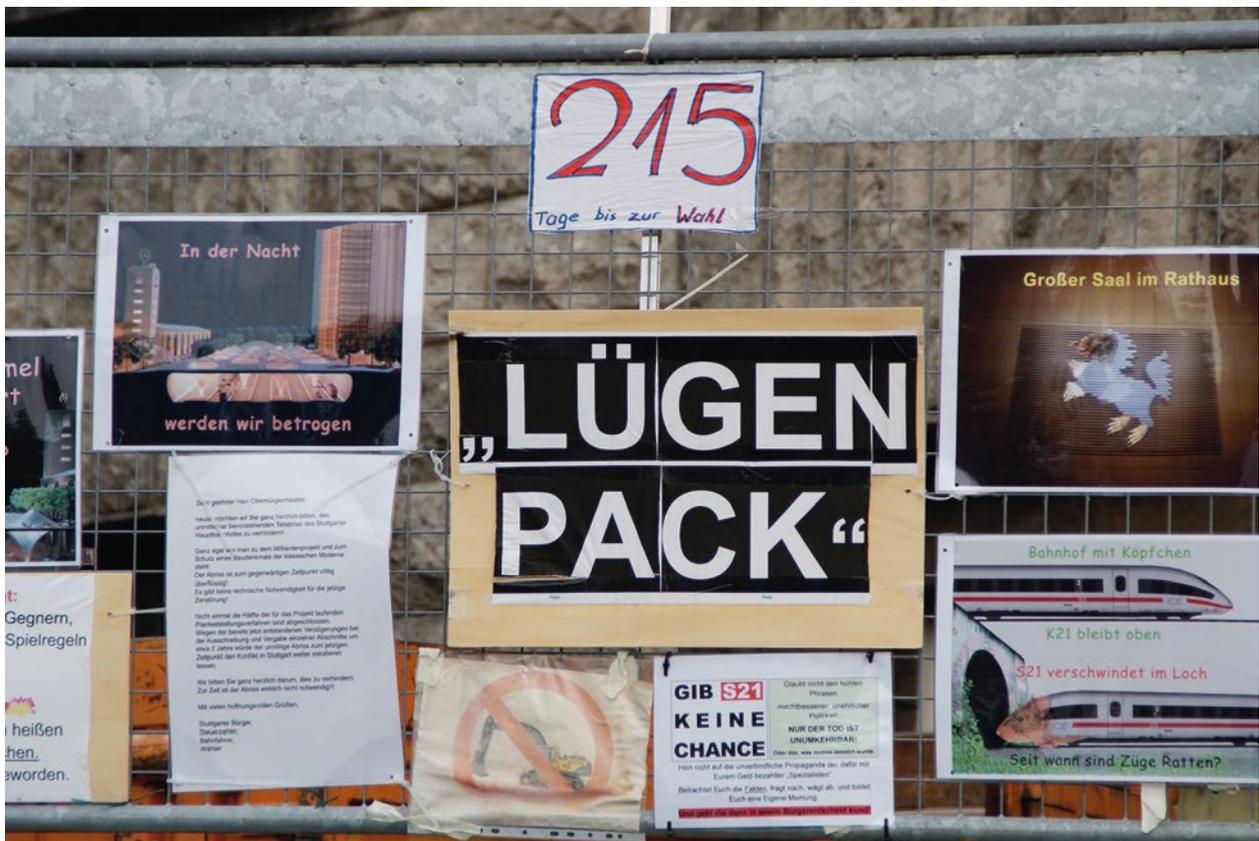


Foto: Klaus Selle

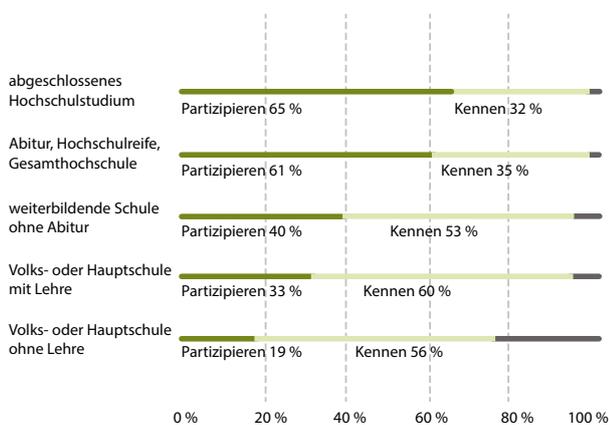
Alle Dimensionen des Misstrauens – nicht nur bei Stuttgart 21

Wer sind „die Bürgerinnen und Bürger“?

Beteiligungsverfahren sind selbstselektiv, erreichen also abhängig von Inhalten, Anlässen und Verfahrensgestaltung jeweils nur bestimmte Gruppen der Stadtgesellschaft. Das ist eine alte Erkenntnis, die aber in jüngster Zeit mit Blick auf neuere empirische Befunde wieder häufiger betont wird. So weist Thomas Kuder (2016: 2) 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.“

1

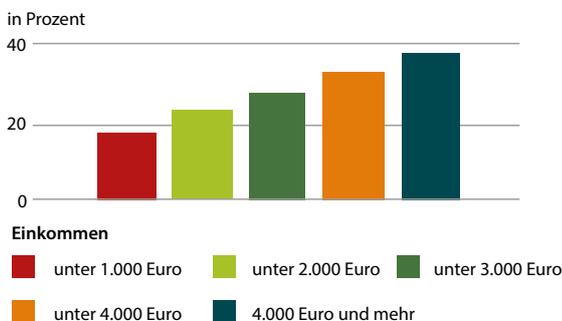
Wer beteiligt sich online?



Quelle: Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft 2014: 24

2

Wer nimmt an Planungsverfahren teil?



Quelle: Kuder 2016: 3

Diese Feststellung gilt sowohl für die Off- wie die Online-Beteiligung, wie die beiden Schaubilder (Abb. 1 und 2) verdeutlichen. Was zu denken geben muss, ist nicht nur diese unbestreitbare Tatsache, sondern die Art, wie damit in der Praxis umgegangen wird: Einerseits apostrophieren sich artikulationsstarke Bürgergruppen gerne selbst als „die Bürgerinnen und Bürger“ oder „wir Bürgerinnen und Bürger“ und erheben damit einen Vertretungsanspruch, der ihnen nicht zukommt. Zugleich werden in vielen Berichten über Partizipationsprozesse die jeweils Teilnehmenden – sei es in einer Werkstatt, sei es bei einer Online-Ideensammlung – als „die Bürgerinnen und Bürger“ bezeichnet. Durch eine solche sprachliche Erhebung einer mehr oder minder zufällig zustande gekommenen Gruppe Anwesender und Mitwirkender zu „den“ Bürgerinnen und Bürgern entstehen in der Folge oft weitreichende Missverständnisse – zumal die lokale Berichterstattung oder Politiker solche Zuschreibungen auch gerne aufgreifen.

Quantitäten als Legitimationsurrogat?

In der Berichterstattung über Beteiligungsverfahren finden sich zudem fast immer quantitative Angaben: etwa zur Zahl der Menschen, die an den angebotenen Veranstaltungen teilgenommen haben oder zur Zahl der Anregungen und Ideen, die man on- wie offline gewonnen hat. Wozu das? Es keimt der Verdacht, dass solche Zahlen so etwas wie Repräsentativität oder doch zumindest Legitimation nachweisen sollen. Das aber ist abwegig. Partizipationsprozesse dieser Art sind – wie bereits angemerkt – nicht repräsentativ, sondern sozial selektiv. Und sie erreichen trotz aller werblichen Bemühungen immer nur sehr kleine Teile der Stadtbevölkerung. Bei strategischen Plänen für Großstädte (etwa den vielen 2030er-Stadtentwicklungskonzepten) ist davon auszugehen, dass der Anteil der Beteiligten an der jeweiligen Bezugsbevölkerung häufig lediglich im Promillebereich liegt, über einstellige Prozentanteile aber praktisch nie hinauskommt.

Zu welch eigenartigen Verirrungen die Frage nach der Repräsentativität führen kann, mag ein anderes Beispiel verdeutlichen. Da stellt ein Politiker in einer Halbmillionenstadt die kritisch gemeinte Frage, ob 120 Teilnehmende an einem Planungsprozess die Ergebnisse legitimieren und für die Meinung der Bürgerinnen und Bürger in der Stadt repräsentativ seien. Er halte mindestens 300 für notwendig. Aber was macht es für einen Unterschied, ob 0,2 oder 0,7 Prozent der Bevölkerung mitwirken? Für Repräsentativität und Legitimation dürfte das in jedem Fall unerheblich sein.

Etwas zugespitzt ausgedrückt wird das Problem der Selektivität wenn nicht geleugnet so doch verschämt übergangen und durch quantitative Erfolgsmeldungen verdeckt. Dafür spricht auch, dass wir in den 50 von uns untersuchten Prozessen nur zwei fanden, in denen überhaupt systematisch Umfang und Struktur der Beteiligten erfasst wurden (Fugmann et al. 2018).

Realitätsbefreite Wunschsammlung statt Befassung mit der Aufgabe?

In vielen Partizipationsprozessen werden Ideen, Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung zu einer Planungsaufgabe abgefragt – ob es sich nun um die Umgestaltung eines Platzes, die Planung eines neuen Quartiers oder gleich die Entwicklung einer ganzen Stadt handelt. Aber ist Stadtentwicklungspolitik ein Wunschkonzert? Sind allein die Wünsche und Ideen einzelner Personen oder Gruppen von Bedeutung? Oder gibt es nicht auch viele andere Interessen und Gesichtspunkte? Etwa rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, fachliche Aspekte, politische Vorgaben oder Interessen von Grundeigentümern und Entwicklern. Von alledem erfährt man in den meisten Partizipationsprozessen nichts. Sie sind „realitätsbefreit“. Nur in ganz wenigen Verfahren wird den Beteiligten die Auseinandersetzung mit der Realität, mit der tatsächlichen Komplexität der Aufgabe zugemutet. Selbst Widersprüche zwischen den Bürgermeinungen werden nicht thematisiert. Typisches Beispiel: Auf ein und demselben Areal sollen möglichst viele (preiswerte) Wohnungen gebaut, aber auch alle Bäume erhalten und neue Freiräume geschaffen werden.

Zielwidersprüche gehören aber zur Natur von Planungsprozessen. Weil es sie gibt, ist die Abwägung eine Kernaufgabe aller Stadtplanung. Aber nicht einmal die Tatsache, dass es sie geben wird, dass aus der Pluralität zahlreicher Interessen, Belange und Wünsche erst Lösungspfade entwickelt werden können, wird thematisiert. Und so droht auch hier die Gefahr, dass möglicherweise gut Gemeintes („Phantasie entwickeln“, „kreativ sein“) in Frustration umschlägt: Es liegt auf der Hand, dass zwischen dieser Wunschphase und dem, was später realisiert (oder in einen Plan aufgenommen) wird, erhebliche Differenzen bestehen (müssen). Und so wird vielen einmal mehr klar: „War doch nur Beschäftigungstherapie“ (Originalton).

Bedauerlicherweise ließen sich noch mehrere solcher Fehlentwicklungen aufzählen. Sie alle machen deutlich, dass Partizipation 8.0 schwierige Anforderungen bewältigen muss. Im „Pflichtenheft“ für diese nächste Entwicklungsstufe stehen unter anderem:



Foto: Klaus Selle

Quartiersentwicklung kann ein spannender Prozess sein

- **Kritischer Umgang mit der Zusammensetzung der Teilnehmenden von Beteiligungsverfahren:** Wer Repräsentativität im statistischen Sinne will, muss entsprechende Umfragen durchführen (wie es sie ja in einzelnen Gemeinden, unter anderem in Form von Panelbefragungen, längst gibt). Wer ein repräsentatives Abbild der in der Stadtgesellschaft vorhandenen Gesichtspunkte erzeugen möchte, wird auf gezielt zusammengesetzte Stichproben zurückgreifen. Auch dazu gibt es zahlreiche Vorerfahrungen (vgl. u.a. Faas/Huesmann 2017: 31; Stadt Freiburg 2016: 167 ff.). Wer bestimmte Gruppen involvieren will, muss sie aufsuchen.
- **Herstellen von Realitätsbezug:** Die zu bewältigende Aufgabe muss in ihrer tatsächlichen Komplexität, was Rahmenbedingungen, Vorgaben, Handlungsmöglichkeiten und verbleibende Optionen betrifft, sichtbar werden. Es gilt Formen zu finden, wie dies angemessen vermittelt wird und im Beteiligungsprozess präsent bleibt. Das schnelle Voting ist dafür kein angemessenes Mittel.

- **Verdeutlichen von Pluralität:** An Stadtentwicklungsprozessen sind viele Akteure mit unterschiedlichen Rollen und Einflussmöglichkeiten beteiligt – von den Fachverwaltungen, den politischen Gremien, den Marktakteuren (Grundstückseigentümer, Investoren) bis hin zu den verschiedenen Öffentlichkeiten in der Stadt. Auch das muss nicht nur benannt, sondern im Prozess sichtbar werden. Dazu gibt es zahlreiche Formen und Verfahren (etwa die früher erprobten Stadtforen, ggf. auch – als schwächere Form – Kuratorien, Beiräte etc.).
- **Berücksichtigen der Rollenvielfalt:** Bürgerinnen und Bürger nehmen auf sehr verschiedene Weise an der

Stadtentwicklung teil. Das scheint in der aktuellen Beteiligungspraxis in Vergessenheit geraten zu sein. Es gilt, diese Weite des Partizipationsbegriffs (wie sie etwa in den Entwicklungsstufen 2, 5 und 6 zum Ausdruck kommt) zurückzugewinnen. Auch das ist nicht nur eine Forderung an die Fachdiskussion, sondern lässt sich praktisch einlösen – etwa durch die Einbindung stadtgesellschaftlicher Akteure oder kooperative Projektentwicklungen.

Ob Partizipation 8.0 diesen und anderen Anforderungen gerecht werden kann, ist noch offen. Wir müssen die Entwicklung aber nicht abwarten: Wir können sie mitgestalten.



Foto: Klaus Selle

Dieser Alltag der Offline-Beteiligung bleibt notwendig

Literatur

- Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft**, 2014: Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014. Berlin.
- Beckedahl**, Markus, 2012: Argumentiert, pöbelt nicht herum! Als Blogger ertrage ich die Flut an beleidigenden Kommentaren nicht mehr. Ein Aufschrei. In: Die Zeit Nr. 36 v. 30.8.2012: S. 13.
- Böhme**, Anina; Riedel, Daniela, 2008: Stadtentwicklung 2.0 – Kommunale Entscheidungen durch öffentliche Diskussionen im Internet. Zugriff: <http://kommune20.de/?p=145> [abgerufen am 13.10.2017].
- Brodnig**, Ingrid, 2017: Das Internet ist kein egalitärer Raum. Zugriff: <https://netzpolitik.org/2016/das-internet-ist-kein-egalitaerer-raum-ingrid-brodnig-ueber-hate-speech-und-wut-im-internet/> [abgerufen am 13.10.2017].
- Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung**, o.A.: Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969. Zugriff: http://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf [abgerufen am 13.10.2017].
- Del Vicario**, Michela; Bessi, Alessandro; Zollo, Fabiana; Petroni, Fabio; Scala, Antonio; Caldarella, Guido; Stanley, H. Eugene; Quattrocchi, Walter, 2016: The spreading of misinformation online. In: PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America) Vol. 113 No. 3: S. 554–559. Zugriff: <http://www.pnas.org/content/113/3/554.full.pdf> [abgerufen am 13.10.2017].
- Faas**, Thorsten; Huesmann, Christian, 2017: Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050. Ergebnisse der Evaluation. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Fugmann**, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee, 2018: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxis-Beispielen. PT_Materialien H. 40 | 1. Zugriff: <http://www.pt.rwth-aachen.de> Publikationen. Pt_Materialien [abgerufen am 13.10.2017].
- Hart**, Thomas; Pflüger, Frank (Hrsg.), 2004: Neue Medien und Bürgerorientierung. Gütersloh.
- Holl**, Christian, 2012: Jenseits von Facebook. Auf: German Architects v. 26.9.2012. Zugriff: http://www.german-architects.com/de/pages/page_item/3912_beteiligung [abgerufen am 13.10.2017].
- Kubicek**, Herbert; Lipka, Barbara; Westholm, Hilmar, 2009: Medienmix in der Bürgerbeteiligung: Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin [edition sigma].
- Kuder**, Thomas, 2016: Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw werkSTADT, Nummer 08, Oktober 2016. Berlin.
- Lanier**, Jaron, 2006: Digital Maoism: The Hazards of the New Online Collectivism. In: Edge magazine May 2006. Zugriff: http://www.edge.org/3rd_culture/lanier06/lanier06_index.html [abgerufen am 13.10.2017].
- Miessen**, Markus, 2010: The Nightmare of Participation. Berlin [Sternberg].
- Petrin**, Julian, 2011: Beteiligung 2.0. Nexthamburg erprobt eine neue Form der kollaborativen Stadtentwicklung. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung H. 5/2011.
- Selle**, Klaus, 2013: Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt | entwicklung, [Verlag Dorothea Rohn] Detmold.
- Selle**, Klaus, 2017: Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. PT_Materialien H. 38. Zugriff: <http://www.pt.rwth-aachen.de> Publikationen. Pt_Materialien [abgerufen am 13.10.2017].
- Sinning**, Heidi; Selle, Klaus; Pflüger, Frank (Hrsg.), 2003: Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh: S. 16–19.
- Stadt Freiburg**, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming, 2016: Gender Rahmenplan II. Freiburg. Zugriff: http://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-652467500/1023020/Gender_Rahmenplan_II_Online_version_2016.pdf [abgerufen am 13.10.2017].
- Sunstein**, Cass, 2017: #republic. Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton/Oxford [Princeton University Press].



DIGITAL MULTILATERAL?

Die Rolle des Internets in dialogischen Prozessen
der Stadtentwicklung



Quelle: Ginski/Thissen 2017

In der Regel kommunizieren bei Stadtentwicklungsprozessen mittlerweile viele verschiedene Akteure miteinander. Das tun sie zunehmend im Internet: Sie verbreiten Informationen über Websites, Videos oder Newsletter und tauschen Meinungen über Chats, Blogs und weitere dialogische Angebote aus. Der Beitrag zeigt, wer mit wem worüber zu welchen Zwecken auf welche Art und Weise kommuniziert.

Dipl.-Ing. Sarah Ginski

studierte an der RWTH Aachen Architektur und Stadtplanung und arbeitet seit 2010 am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung. Ihre Schwerpunkte sind Kommunikation und Partizipation in Quartiers- und Stadtentwicklungsprozessen. Sie begleitet und gestaltet Praxisprojekte in verschiedenen Kommunen (u.a. in Bamberg und Bonn) und forscht zu multilateralen Kommunikationsprozessen.
ginski@pt.rwth-aachen.de

Dr.-Ing. Fee Thissen

ist Architektin und Stadtforscherin. Wissenschaftliche Schwerpunkte sind insbesondere urbane Transformationsprozesse, kommunikative Gestaltung von Planungsprozessen und Redvelopment. Seit 2015 forscht und lehrt sie am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen und erweitert daneben ihre vielfältigen Praxiserfahrungen, zuletzt mit der Wettbewerbsbegleitung der Initiative StadtUmland.NRW.
thissen@pt.rwth-aachen.de

Werden heute Quartiers- oder Stadtentwicklungspläne aufgestellt oder bedeutsame Projekte vorbereitet, finden in der Regel umfassende Erörterungen mit vielen Beteiligten statt. Akteure aus der Politik und aus Verwaltungen, aber auch Marktakteure und eine vielschichtige Zivilgesellschaft werden heute aus vielen Gründen offensiv in Stadtentwicklungsprozesse eingebunden – zum Beispiel aufgrund fehlender Einflussmöglichkeiten und Ressourcen, durch die Globalisierung, die komplexere und weitreichende Akteursnetzwerke produziert, oder durch ein erstarkendes Selbstbewusstsein der Stadtöffentlichkeit. Die Einbindung von Akteuren aus allen Bereichen der Stadtgesellschaft hängt auch mit einem seit den 60- und 70er-Jahren veränderten Planungsverständnis zusammen. Daraus ergibt sich nicht nur eine „Akteursdiversität“, sondern auch eine kommunikative Vielfalt, die nicht mehr zum traditionellen bipolaren

Bild („Stadt“ vs. „Öffentlichkeit“) passt. Wir sprechen daher von „multilateraler Kommunikation“ (vgl. Ginski/Selle 2015).

Selbstverständlich spielt heute auch das Internet in allen Bereichen der Kommunikation – unstrittig auch über Stadtentwicklung – eine wichtige Rolle. Doch zu welchen Zwecken wird über das Netz kommuniziert und auf welche Art und Weise geschieht das? Wer nutzt das Internet? Ist die Kommunikation über Stadtentwicklung auch digital „multilateral“? Und um welche Inhalte geht es bei der digitalen Verständigung? Kurz: Wir möchten verstehen, welche Rolle das Internet in Stadtentwicklungsprozessen einnimmt.

Dafür haben wir in einer Querauswertung 50 Beispiele (siehe Abb. 1) für dialogorientierte Stadtentwicklungsprozesse untersucht, die öffentlich verantwortet wurden und in die

1



Quelle: eigene Darstellung

mindestens offline gezielt unterschiedliche Akteure aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen wurden (Fugmann et al. 2018a/b). Alle untersuchten Prozesse verfügen zusätzlich über Online-Angebote. Doch richten sie sich ebenfalls an ein multilaterales Akteurspek-

trum? Dieser Frage nachgehend konzentrieren wir uns in diesem Beitrag auf Beispiele zur gesamtstädtischen Stadtentwicklung und Redevelopmentprozesse zu Industrie- und Kasernenbrachen.

Online-Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen

Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen dient online wie offline zwei wesentlichen Zwecken: dem Informieren und dem Konsultieren.

Websites, Newsletter, Videos, soziale Medien: Die Informationsbasis

Bei Stadtentwicklungsprozessen, die öffentlich initiiert wurden, setzen die beteiligten Akteure heutzutage – so zeigt die Querauswertung – „neue Medien“ ein. Im Vordergrund steht dabei die Information, die in der Regel verschiedene Inhalte umfasst. Dazu gehört die Beschreibung der planerischen Aufgabe – wobei diese extrem unterschiedlich ausfällt: knapp oder wolkig, aber auch inhaltlich dicht und facettenreich. In der Summe bleibt diese Beschreibung für Laien häufig unverständlich. Im Vergleich dazu nimmt die Beschreibung zum Verfahren und zu Mitwirkungsmöglichkeiten inklusive Projektchronologien, Terminankündigungen, Kontaktdaten und Ansprechpartnern viel Raum ein.

Teilweise stellen verantwortliche Akteure (Verwaltungen und/oder von ihnen beauftragte Dienstleister) Dokumentationen des Prozesses retrospektiv dar. Üblicher ist jedoch ein wachsender Dokumentenfundus, in dem alle Informationen zusammenlaufen. Mitunter werden sogar Inhalte aus geschützten Räumen (z. B. Runden Tischen) öffentlich. Auch ein Überblick über den Stand des Projekts und mögliche Hinweise zu neuen Entwicklungen gehören zu den notwendigen Basisinformationen im Internet.

Ist ein Verfahren abgeschlossen, erscheint meist ein knapper Sachstandsbericht, zum Beispiel mit der Info, dass das zuständige politische Gremium ein Konzept oder einen Plan beschlossen hat. Werden Inhalte in anderen Verfahren weiterbearbeitet oder gibt es ergänzende Prozesse, finden sich häufig Querverweise und Verknüpfungen von Prozessen über Internetlinks. Die verantwortlichen Akteure ergänzen diese Basisinformationen vielfach durch erklärendes Material, um Abstraktes zu veranschaulichen. Sie erläutern zum

Beispiel komplizierte Sachfragen oder beantworten diese in FAQs (frequently ask questions), um Quereinsteigern den Zugang zu ermöglichen.

Diese Informationen mit ihren unterschiedlichen Inhalten haben verschiedene Aufgaben:

- Sie informieren sachlich über Inhalte und Prozesse.
- Sie sollen Informations- und Deutungshoheit sichern (um die sich auch diverse Anbieter von Online-Angeboten bemühen, von den Kommunen über Projektentwickler bis hin zu Initiativen).
- Sie sollen Aufmerksamkeit erzeugen, um beispielsweise die Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen.
- Sowohl öffentliche Akteure als auch Wirtschaftsakteure (z. B. Projektentwicklungsgesellschaften oder Bauträger) nutzen Online-Angebote mitunter zur Vermarktung ihrer Projekte.
- Den meisten Projekten ist gemein, dass sie neben inhaltlich-planerischen Zielen auch prozessuale Wirkungen entfalten sollen. Die Informationen sollen daher Transparenz schaffen und die Stadtgesellschaft mitnehmen.
- Nicht zuletzt sollen die Online-Angebote – das zeigt sich in einigen Fällen – neue Zielgruppen erschließen, zum Beispiel Jugendliche.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, nutzen verantwortliche Akteure vielfältige Informationskanäle, Medien und Formen: Überwiegend kommt die „Pagina domestica“ zum Einsatz – als städtische Website mit einem Menüpunkt für den jeweiligen Prozess oder als eigene Projektwebsite (oftmals von Dienstleistern im kommunalen Auftrag angelegt). In Ausnahmefällen legen Stadt und Prozessbegleiter sich ergänzende Websites an und verlinken sie miteinander.

Ein Angebot, das mehrere Städte ergänzend zum Internet-auftritt verwenden, ist der Newsletter. In (un-)regelmäßigen Abständen versenden sie die „digitalen Briefe“ per E-Mail, nur in Einzelfällen stehen sie zum Download auf den Projektwebsites bereit. Städte nutzen zum Versand häufig Kontaktlisten aus anderen Projekten. Interessierte können sich vorab auf den Websites für den Newsletter anmelden. Der Basisinformation entsprechend informieren die Newsletter unter anderem über Entwicklungen von Prozessen und Projekten, kündigen Veranstaltungen an oder berichten im Nachgang über sie. Gestaltung und Umfang können dabei sehr unterschiedlich sein.

Verantwortliche Akteure nutzen auch immer häufiger Videos (Abb. 2), um über Stadtentwicklungsprozesse zu informieren. Sie dokumentieren damit den Prozess, erklären Sachverhalte und propagieren eigene Positionen. Videos sind inzwischen wohl auch deshalb so beliebt, weil sie Quereinsteigern niedrigschwellige Zugänge zu Konzepten und Projekten ermöglichen.

Über soziale Netzwerke wie Facebook oder Twitter informieren verantwortliche Akteure ebenfalls. Sie wollen damit insbesondere die jüngere Bevölkerung ansprechen. Das Beispiel Duisburg2027 zeigt jedoch, dass Jugendliche sich stärker durch eine persönliche Ansprache – zum Beispiel von Lehrpersonen – aktivieren lassen. Greifen Bürger selbst auf diese Kanäle zurück, äußern und bilden sie vor allem Meinungen. Insbesondere in konflikthaften Fällen geraten Diskussionen hier schnell aus dem Gleichgewicht.

Die jeweiligen Informationskanäle und Formen haben unterschiedliche Halbwertszeiten. In fast keinem der untersuchten Beispiele sind Prozessphasen oder Zeiträume der Informationsformate und Dokumentationen klar. Über kommunale Websites lässt sich vermutlich eine höhere Dauerhaftigkeit herstellen. Bei im Auftrag von externen Dienstleistern erstellten Websites bleibt überwiegend ungeklärt, wer sie nach Abschluss des Auftrags weiterpflegt – oder ob und wann sie abgeschaltet werden. Zudem gehen in der Informationsflut der sozialen Medien Basisinformationen schnell unter.

2

Werbung und Dokumentation per Video: In Filmen zum Bamberger Konversionsprozess wurden zunächst die planerische Aufgabe, danach alle öffentlichen Veranstaltungen dokumentiert



Quelle: Stadt Bamberg

Chatten, bloggen, mitdiskutieren: Die Online-Konsultation

Viele der untersuchten Beispiele arbeiteten mit interaktiven und dialogischen Online-Elementen. Diese Konsultation der Stadtgesellschaften im Internet hat ebenfalls unterschiedliche Aufgaben. Sie dient zum Beispiel dazu, Ideen, Ziele und Wünsche zu sammeln (was zu langen Listen mit vielfach realitätsfernen Wünschen führen kann). Gleichzeitig bietet sie Gelegenheit zum Kommentieren und Hinterfragen von Sachverhalten. Teilweise stehen solche Kommentare für sich, teilweise beantworten Moderatoren Fragen. Beides macht eine Beratschlagung, Aushandlung und Erörterung notwendig.

Die Querauswertung zeigt jedoch, dass die inhaltlichen Erörterungen und Diskussionen in der Regel offline stattfinden. Dennoch riefen verantwortliche Akteure in einigen Fällen online zum Mitdiskutieren auf. Daraus ergibt sich unter anderem eine weitere Konsultationsaufgabe: das Priorisieren. Dabei setzen „User“ durch Abstimmung Schwerpunkte oder fällen gar (Vor-)Entscheidungen.

Diesen Aufgaben folgend, gibt es verschiedene Formen der Online-Konsultation: Häufig finden sich Online-Dialoge, die in der Regel einseitig zum Kommentieren angelegt sind, ohne dass eine unmittelbare (fachliche) Antwort angeboten würde. Anders beim Online-Chat, der zum Mitdiskutieren gedacht ist, allerdings nur selten eingesetzt wird: Bei den Paderborner Konversionen können User Fragen stellen, auf die ein Team des Stadtplanungsamts antwortet. Das Problem: Schnelle Rückmeldungen, wie sie die Nutzer erwarten, sind oft nur schwer mit den Handlungslogiken der Beteiligten zu vereinbaren, die insbesondere abgestimmte Verwaltungsmeinungen veröffentlichen (müssen).

Ähnlich funktionieren Blogs – wobei zu unterscheiden ist, ob User gegenseitig auf Beiträge reagieren oder Kommentare für sich stehen. Sie ermöglichen ganz unterschiedlichen Akteuren eine schnelle, unkomplizierte Veröffentlichung von kurzen „Posts“.

Bei Online-Dialogen, Chats und Blogs müssen User, wenn sie Beiträge formulieren, oftmals Regeln beachten. Ein Moderatorenteam entfernt ungeeignete Kommentare und Beiträge, die diese Regeln nicht einhalten und ethisch oder demokratisch kritische Äußerungen enthalten. Konsultierende Online-Angebote sind generell auf Zeit angelegt: Manchmal werden mehrere Monate, in anderen Fällen nur wenige Wochen lang Anregungen und Diskussionsbeiträge gesammelt. In Einzelfällen wurden Zeiträume aufgrund einer geringen Nutzung verlängert.

Die Netzakteure

Bei mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle informieren die Städte selbst auf ihren Websites über die Prozesse (s.o.). Nur in Ausnahmefällen ist zu erkennen, welches Amt die Veröffentlichungen im „World Wide Web“ verantwortet. Teilweise erfolgt ein Outsourcing an externe Dienstleister, die im Auftrag von Kommunen Projektwebsites einrichten.

Wurden einmal Online-Angebote angestoßen, wollen sie auch (weiter-)entwickelt und gepflegt werden. Dazu gehört nicht nur die Auswahl von Inhalten, sondern auch die Moderation, Sichtung und Auswertung von Online-Beiträgen. In einigen Beispielen übernehmen diese Aufgaben Mitarbeiter der Verwaltungen (so Personalressourcen vorhanden sind), in den meisten Fällen kümmern sich externe Dienstleister.

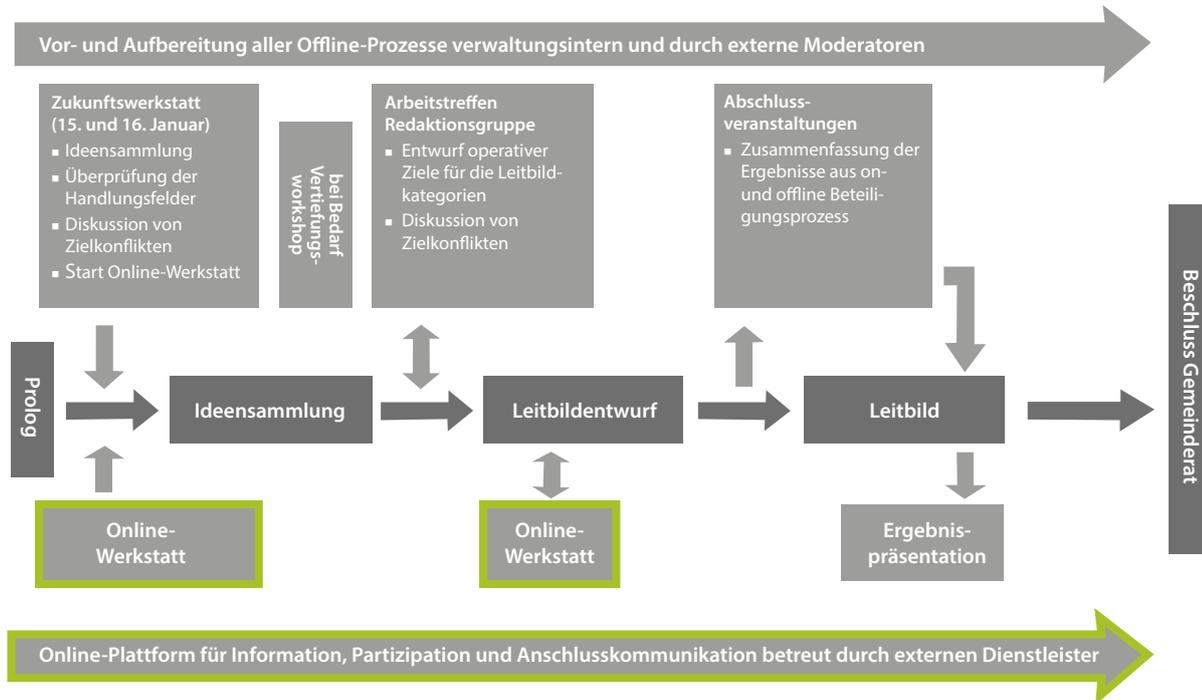
Nicht nur öffentliche Akteure nutzen das Internet: Marktakteure wie Grundstückseigentümer, Projektentwickler oder Makler greifen ebenfalls auf Online-Angebote zurück, um weitere Akteure über die Entwicklung von Projekten zu informieren – oder um sie zu vermarkten. In Mannheim hat eine städtische Projektentwicklungsgesellschaft eine eigene Projektwebsite für die Umnutzung einer Kasernenbrache geschaltet. Auf einer weiteren Website bewirbt ein Bauträger die Projekte mit einem Imagefilm und einer Live-Baustellen-Webcam. Natürlich sind auch (Bürger-)Initiativen und ihre Verbündeten im Internet aktiv. In mehreren Fällen kommunizieren sie über eigene Websites, Blogs oder die sozialen Medien, um aus ihrer Perspektive zu informieren, ihre Anliegen zu vertreten, eigene Aktivitäten sichtbar zu machen und Kontakt zu Gleichgesinnten herzustellen. Auch die Presse schreibt heutzutage nicht mehr ausschließlich in Printmedien über Stadtentwicklungsprozesse, sondern nutzt dazu ihre jeweiligen Webpräsenzen.

Die Frage, an wen sich die Online-Angebote richten, ist schnell beantwortet: fast ausschließlich an die breite Öffentlichkeit. Die Liste für Beispiele, bei denen sie zu Online-Aktivitäten eingeladen wird, ist lang. Hingegen ist die Liste der Beispiele kurz, bei denen versucht wurde, über Online-Angebote spezifische Zielgruppen zu erreichen: Lediglich in zwei Fällen wurde explizit versucht, Kinder und Jugendliche anzusprechen – zum Beispiel über einen YouTube-Filmwettbewerb und einen Jugendcheck-Blog, in dem Jugendliche Stärken und Schwächen ihres Stadtbezirks benennen konnten. Geworben wurde dazu über die sozialen Netzwerke.

Was bedeutet das mit Blick auf die Frage, wie multilateral die Online-Kommunikation ist? Hier hilft ein Blick auf die Nutzer der Angebote: Letztlich ist für uns nicht erkennbar, wer eine Internetseite aufruft. Es steht zu vermuten, dass

3

Zusammenspiel von Online- und Offlineformaten beim Leitbildprozess „Lörrach Gestalten. Gemeinsam“. Von uns grün hervorgehoben: die Online-Angebote



Quelle: Stadt Lörrach

alle Akteursgruppen – Fach- und Wirtschaftsakteure, vielleicht auch Politiker inbegriffen – die „passiven“ (informierenden und dokumentierenden) Websites nutzen, um sich über Stadtentwicklungsprozesse zu erkundigen. „Sichtbar“ werden diese Akteursgruppen jedoch nicht.

Bei Konsultationen werden Nutzer „sichtbar“. Beim „Masterplan Innere Stadt Bonn“ war die Eingabe eines Klarnamens nötig. Manche User gaben sich mit ihrem richtigen Vor- und Nachnamen zu erkennen, andere nannten sich schlicht Bürger oder begeisterte Bewohnerin. In anderen Beispielen

sind weitere Pseudonyme, Spitznamen oder Abkürzungen wie „Urmel“, „Pendler“ oder „Herbergeur“ zu finden. In einem Frage-Antwort-Chat zur Alanbrooke-Kaserne in Paderborn heißen alle Fragenden „Gast“ und bleiben anonym. Trotz aller Anonymität und Pseudonymität lässt sich aus den Kommentaren und Fragen schließen, dass es sich bei den Nutzenden wohl um Bürger handelt. Die aktive Kommunikation im Netz verläuft also überwiegend zwischen Anbietern – also der Verwaltung oder von ihr beauftragten Dienstleistern – und der breiten Öffentlichkeit.

Wünsch Dir was! Über Inhalte der Online-Kommunikation

Bei den meisten untersuchten Beispielen handelt es sich um informelle Planungen wie (integrierte) Entwicklungskonzepte, Masterpläne oder städtebauliche Entwürfe, die langfristigen, eher strategischen Charakter haben und nicht auf eine zeitnahe, räumliche Umsetzung zielen. Dennoch ist das Auf-

gabenspektrum breit. Es reicht von der Wiedernutzung einer Trabrennbahn über die Umgestaltung von öffentlichen Räumen bis hin zur Formulierung von Zielen und Schwerpunkten der Stadtentwicklungspolitik. Die 50 Beispiele eint, dass es um fachlich komplexe Planungsaufgaben geht. Im

Dialog mit der Öffentlichkeit wird jedoch selten die gesamte Planungsaufgabe thematisiert. Es geht vielmehr um einzelne Ausgangspunkte oder Teilaspekte (etwa Freiräume, Mobilität oder Teilräume).

Offene und fokussierende Fragen

Wie zuvor beschrieben, sollen in vielen Prozessen Anregungen, Ideen und Wünsche gesammelt werden. Dementsprechend offen oder vage werden online Fragen gestellt – etwa: „Wie wollen wir in Zukunft leben?“ oder „Was sind Ihre Wünsche?“ Dazu ein Beispiel: Für das Stadtentwicklungskonzept Frankfurt2030, in dem gesamtstädtische Entwicklungsoptionen für das Wohnen und Gewerbe entwickelt werden sollten, bat die Stadt Frankfurt auf Facebook um Anregungen.

Einige Antworten könnten tatsächlich Relevanz für ein Stadtentwicklungskonzept entfalten (die Rechtschreibung und Grammatik aller zitierten Online-Kommentare und Posts wurden korrigiert). Dazu gehören zum Beispiel die Anregungen, die Nachnutzung des alten Polizeipräsidiums in Gang zu bringen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, Neubauten mit genügend Parkplätzen zu versehen oder keine weitere Nachverdichtung in den nördlichen Stadtteilen zuzulassen (vgl. Stadt Frankfurt 2016a).

Ebenso häufig fielen Hinweise, die auf der gesamtstädtischen Ebene keine Rolle spielen dürften, zum Beispiel „Toilettenhäuschen auf allen großen Spielplätzen“, „Kein Flohmarkt am Museumsufer [...], ein Badeschiff am Main“ oder gar „free laugenpretzels!“ (Stadt Frankfurt 2016a/b).

4

Das Spektrum der Anregungen, wie und wo Frankfurt sich verändern soll, ist breit

<p>ID: 378 Eschborn eingemeinden An keiner Stelle, außer Richtung Offenbach, ist Frankfurt mit einer Umlandkommune so zusammengewa... Wie & wo soll sich Frankfurt verändern? 2 4 Mikael GB Horstmann · 30.07.2016</p>	<p>ID: 377 Eingemeindung von Offenbach Ich denke, dass Offenbach deutlich an Attraktivität gewinnen würde, wenn es ein Stadtteil von Fra... Wie & wo soll sich Frankfurt verändern? 4 3 Dietmar Dorn · 30.07.2016</p>	
<p>ID: 376 Bebauung der Ackerflächen in F-Oberrad Ich verstehe, dass man die Grüne Soße ja irgendwo herstellen muss, allerdings muss es ja nicht un... Wie & wo soll sich Frankfurt verändern? 0 3 Dietmar Dorn · 30.07.2016</p>	<p>ID: 375 Altbaufassade bewahren An der Höhenstraße/Ecke Berger Straße die Fassade des Backsteingebäudes erhalten. Im Nordend und ... Wo soll Frankfurt so bleiben wie bisher? 0 3 Robert Nikolai Kleine · 30.07.2016</p>	
<p>ID: 374 Große Aquarium bauen Aquarium bauen mit Hai und wale usw... und auch mehrere wohnungen,</p>	<p>ID: 373 Unterhausen in Altsachsenhausen nicht abhängen</p>	

Quelle: Stadt Frankfurt am Main

Solche Wunschlisten, die die Handlungsspielräume der Stadt ausblenden, sind keine Seltenheit. Für die Alanbrooke-Kaserne in Paderborn wünschten sich Facebook-User Nutzungen wie einen „Wave Garden“, eine „Indoor Wake-Anlage“, einen Freizeitpark, ein Spaßbad oder einen Zoo (Stadtplanungsamt Paderborn 2014). Die Idee des Zoos wurde besonders häufig kommentiert – von Befürwortern wie von Gegnern – ohne, dass erkennbar gewesen wäre, wer überhaupt einen Zoo hätte betreiben sollen. Es überrascht daher nicht, dass selbst Mitdiskutanten derartige Wunschlisten nicht ernst nehmen. Zum Wasserstadtdialog in Hannover kommentierte ein Nutzer: „Es wäre doch zu schön, alle Wünsche zu erfüllen: Turnhalle, Skatehalle, viel Grün, die Aufzählungen können so weitergehen...“ (plan zwei 2016c).

Zudem beziehen sich die User häufig gar nicht auf die in Rede stehenden Themen. Dies illustriert der wahllos herausgegriffene Chat zur Konversion in Paderborn (Abb. 5): Keine der Fragen bezieht sich auf die Umstrukturierung des Kasernengeländes, es geht vielmehr um die heutige Kasernennutzung, um Projekte außerhalb des Plangebietes oder um ganz andere Themen (Stadt Paderborn 2017).

Um die Länge der Wunschlisten zu minimieren und den Anteil der für die Planung hilfreichen Hinweise zu erhöhen, versuchen viele Akteure in den untersuchten Beispielen die Fragestellungen konkreter einzugrenzen – zum Beispiel auf bestimmte Handlungsfelder, zu denen Beiträge eingereicht werden können. In anderen Fällen gibt es Möglichkeiten zur Verräumlichung von Anregungen und Wünschen, unter anderem in (Themen-)Stadtplänen.

Mehrstufige Konsultation

Nicht selten finden sich Mischformen zwischen offenen und fokussierenden Fragen: Die Überschrift eines Online-Angebots in Wiesbaden lautete zwar: „Wie sieht dein Wiesbaden der Zukunft aus?“, für den moderierten Online-Dialog wurden dann aber konkrete Fragen formuliert: „Wie wollen wir künftig leben und wohnen?“, „Wie können wir Arbeit attraktiv gestalten?“, „Auf welche Weise bewegen wir uns in Zukunft fort?“ (Landeshauptstadt Wiesbaden & Zebralog 2017; Emnet 2017). Umgekehrt ist die Situation in Karlsruhe bei der Erarbeitung des Räumlichen Leitbildes: Hier stellten die Verantwortlichen zwar einerseits zehn konkrete Fragen zu bestimmten Themen (Mobilität; Verhältnis von Natur, Freiraum, Klimawandel; Entwicklung der Gewerbe- und Forschungslandschaft; Beziehung zwischen Stadtteilen). Zugleich konnten Bürger aber auch allgemeine, offene Ideen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung der Stadt einreichen.

In vielen Fällen wurden die Fragen im Prozess konkretisiert. Hintergrund dafür ist wohl, dass sich Projekte häufig nicht nur auf einer Ebene bewegen. Die meisten gesamtstädtischen Konzepte umfassen teilräumliche Betrachtungen von Quartieren oder (Schlüssel-)Projekten. Platzumgestaltungen können zum Beispiel wiederum Teil eines Innenstadtkonzepts sein.

Die (inhaltlichen) Aufgaben, die in den Prozessen bearbeitet werden, können sich also im Laufe der Zeit ändern – und damit auch die Online-Kommunikation. Beim Projekt Duisburg2027 bestand zunächst die Möglichkeit, Anregungen zu einer gesamtstädtischen Strategie einzubringen. In einer zweiten Phase konnten Bürger teilräumliche Strategiekonzepte kommentieren.

Liken und voten

Obwohl die Entscheidungshoheit formal stets bei den zuständigen politischen Gremien liegt, findet sich gerade im Internet mit Votings eine Sonderform der Konsultation. Beim Leitbildprozess in Lörrach konnten Bürger in einer Online-Werkstatt Ideen und Zielvorschläge bewerten und damit priorisieren. Bei einer Platzumgestaltung in Neukirchen-Vluyn stimmten Bürger anhand von drei konkreten Vorschlägen online über einen Oberflächenbelag und seine Materialisierung ab – der Platzbelag ist inzwischen entsprechend umgesetzt.

Natürlich gibt es solche Formen der quantitativen Meinungsbildung auch offline, sei es als Punktebewertung oder durch klassisches Handzeichnen. Doch gerade online stehen Positionen, Konzepte oder Entwürfe häufiger zur Abstimmung. Durch ein einfaches „Like“ scheint das Abstimmen besonders einfach, da nur wenige Klicks notwendig sind.

Was besagt das? Welche Bedeutung haben Abstimmungen von nicht repräsentativen Gruppen in konsultativen Prozessen? Führen sie möglicherweise schon zu Vor-Entscheidungen? Wirken sie sich auf das Verhalten der (politischen) Entscheidungsträger aus, obwohl sie keine formelle Bindungswirkung haben?

Es gibt Beispiele, die nahelegen, dass ein informelles Voting die tatsächlichen Entscheidungsprozesse stets beeinflusst – selbst wenn die Kommune dieses nicht gesteuert hat. Nach einer öffentlichen Präsentation von Zwischenergebnissen für ein Gutachterverfahren in Bamberg veröffentlichte die Lokalzeitung in den darauffolgenden Wochen nach und nach die verschiedenen Entwürfe. Dabei wurde wiederholt der Umgang mit dem Bestand thematisiert – in Folge in

Frage-Antwort-Chat zur Alanbrooke-Kaserne in Paderborn

<p>Allgemeines Gast 09.06.2017</p> <p>Hallo,</p> <p>Ich habe auf Google gelesen, dass die Kaserne am Wochenende geschlossen ist. Gilt dies auch für die Soldaten, die dort arbeiten? Und müssen die Soldaten die dort arbeiten auch Nachtschichten übernehmen? Danke!</p> <p>Mfg</p>	<p>Antwort 12.06.2017</p> <p>Hallo,</p> <p>vielen Dank für die Frage. Dieses Internetportal der Stadt Paderborn befasst sich allerdings nur mit der Zukunft der von den Briten bis 2019 freizuziehenden Kasernen in Paderborn.</p> <p>Für Informationen zur beruflichen Karriere beim Militär bietet die Bundeswehr bspw. > hier erste Informationen.</p>
<p>Allgemeines Gast 30.05.2017</p> <p>Guten Tag,</p> <p>in wie weit sehen die Pläne des entstehenden Wohngebietes, an den Springbach Höfe, die Umsiedlung des dort lebenden und am seltensten in Europa vorkommenden und gefährdeten Greifvogel, den Rotmilan vor?</p>	<p>Antwort 08.06.2017</p> <p>Sehr geehrter Gast,</p> <p>zunächst handelt es sich beim Baugebiet Springbach Höhe nicht eine Konversionsliegenschaft.</p> <p>Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bebauungsplanes 300 „Springbach Höfe“ ist vom Umweltinstitut Höxter ein Umweltbericht erstellt worden, der sich in einem Teil speziell mit dem Thema Artenschutz auseinandersetzt. Darin werden auch mögliche Auswirkungen auf den Rotmilan ausgeführt und kommentiert.</p> <p>Die direkten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu diesem Projekt finden Sie > im Bauleitungsportal der Stadt Paderborn.</p> <p>Mit freundlichen Grüßen</p>
<p>Gast 15.02.2017</p> <p>Mein Sohn möchte zum 1.5. nach Paderborn ziehen da seine Freundin dort studiert. Sie darf in ihre WG niemanden zusätzlich aufnehmen. Er bewirbt sich dort schon in Zeitarbeitsfirmen. Es ist ein Teufelskreis. Ohne Arbeit findet er keine Whg und umgekehrt. Meine Frage: Gibt es bei Ihnen Vermieter die damit einverstanden sind das die Miete vorerst vom Arbeitslosengeld bezahlt wird?</p> <p>Liebe Grüße</p>	<p>Antwort 22.02.2017</p> <p>Sehr geehrter Gast,</p> <p>dieses Online Frage-Portal beschäftigt sich ausschließlich mit Fragen zum Abzug der britischen Streitkräfte aus Padern.</p> <p>Bezüglich Ihrer Frage können Sie gerne sich an das Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen (Frau Rose 88-1327 oder Herr Fister 88-1342) wenden. Hier erhalten Sie z.B. Auskunft über preisgebundenen Wohnraum oder Wohnberechtigungsschein (WBS).</p>

Quelle: Stadt Paderborn

der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ein entscheidendes Bewertungskriterium. Die Leserschaft stimmte dann in einer Online-Umfrage der Lokalzeitung über die Entwürfe ab. Noch vor der öffentlichen Abschlusspräsentation und der Sitzung der Fachjury kürte die Lokalzeitung einen der Entwürfe als „Sieger der Herzen“ (Wehner 2015).

Schlussendlich empfahl die Jury für die Entwicklung eines Teilbereichs der Kaserne eben jenen Entwurf, der in der öffentlichen Wahrnehmung auf besonderes Wohlwollen gestoßen war. Inwiefern sich die Jury durch das Vorab-Voting beeinflussen ließ, lässt sich nur vermuten.

Masse statt Klasse

Grundlage für ein Voting im Netz oder andere Formen der Mitwirkung im Internet sind möglichst viele Klicks. Ihre Anzahl scheint in vielen Fällen als Erfolgskriterium für die Online-Beteiligung zu gelten. Nicht nur Facebook zählt, wie viele User ein Post erreicht, wie oft ein Beitrag kommentiert oder geteilt wurde. Viele Ergebnisdarstellungen der Städte sind ebenfalls quantitativ angelegt. Sie zählen in der Regel alle eingegangenen Anregungen, Hinweise und Diskussionsbeiträge – die meisten davon stammen aus Online-Befragungen. In Frankfurt gingen zum Beispiel in einer Beteiligungsphase zum Stadtentwicklungskonzept insgesamt

Bürgerbeteiligung

Diskussion in sozialen Netzwerken - Facebook

Paderborn überzeugt
Gepostet von Alex Menke 171 · vor 14 Stunden

Wohnen, Stadtpark oder doch ein Zoo?

Die von der Stadt veranstalteten Bürgerwerkstätten bringen viele Ideen für die Nutzung des Alanbrooke-Kasernen-Geländes nach Abzug der Briten.

Zum gesamten Artikel geht's hier <http://bit.ly/1mDcuW>



Gefällt mir · Kommentieren · Teilen · 2 geteilte Inhalte

gefällt das. [Name] und 33 anderen · Letzte Aktivitäten ·

Schreibe einen Kommentar ...

[Name] Wie wär's mit einem selbstverwalteten Jugendzentrum, durch das die Jugendlichen mal einen Freiraum für sich bekommen und sich somit auch ohne Geld durch eigens organisierte Angebote beschäftigen können. Die bisherigen Angebote sind da eher sehr mässig und/oder teuer.
Gefällt mir · Antworten · 3 · vor 12 Stunden

[Name] Wave Garden! Oder indoor wake Anlage
Gefällt mir · Antworten · vor 13 Stunden

[Name] wir brauchen auch ein Einkaufszentrum... also eins was man auch so nennen kann...
Gefällt mir · Antworten · vor 13 Stunden

[Name] Zoo???
Übersetzung anzeigen
Gefällt mir · Antworten · vor 14 Stunden

[Name] Keiner denkt an die Arbeitsplätze die da drauf gehen Hauptsache noch ein scheiss Laden
Gefällt mir · Antworten · 1 · vor 13 Stunden

[Name] Oh.. Endet die Besatzung also doch schon..
Gefällt mir · Antworten · 1 · vor 14 Stunden

[Name] Blubb....
Übersetzung anzeigen
Gefällt mir · vor 13 Stunden

Antwort verfassen ...

[Name] Mein Arbeitsplatz 😊
Gefällt mir · Antworten · vor 14 Stunden

[Name] Ein Zoo wäre schon etwas, besonders da die meisten Zoos heute sich der Artenerhaltung widmen.
Gefällt mir · Antworten · 18 · vor 13 Stunden

[Name] Bitte keinen Zool Wenn man sich unbedingt eingesperrte Tiere ansehen möchte, gibt es dazu doch schon ausreichend Möglichkeiten.
Gefällt mir · Antworten · 8 · vor 14 Stunden

[Name] Wie waers mit 'ner Grossraumdisko, Freizeitspark oder' nem Spassbad? ☹️
Gefällt mir · Antworten · 8 · vor 14 Stunden

Schreibe einen Kommentar ...

6.484 erreichte Nutzer · Beitrag bewerten ▾

PADERBORNER KONVERSION
Räume.Ideen.Perspektiven.

Quelle: Stadt Paderborn, Amt für Öffentlichkeitsarbeit und Stadtmarketing

1.455 Ideen ein, 647 davon online (Stadt Frankfurt 2016b). Offline eingegangene Beiträge werden in einigen Fällen zusätzlich digitalisiert ins Netz hochgeladen. Der Stadt Frankfurt diente die Anzahl der Beiträge als Erfolgsmeldung und sie erntete dafür sogleich Anerkennung. Ein Nutzer postete: „So funktioniert Stadtentwicklung. Bin stolz auf meine Stadt“ (Stadt Frankfurt 2016b). Umgekehrt wurden in wenigen Fällen, in denen „der Blog [...] noch zu wenig genutzt“ wurde oder „die Anzahl der Anregungen [...] noch nicht so groß“ war, die Laufzeiten der Dialoge verlängert, um zusätzliche Klicks oder Beiträge zu generieren.

Solche Zahlen sollen vermutlich so etwas wie Repräsentativität nachweisen. Allerdings bilden auch 6.500 erreichte Online-Nutzer zum Paderborner Konversionsprozess (Abb. 6) nur einen Bruchteil der 145.000 Einwohner umfassenden

Stadtgesellschaft ab. Von Repräsentativität kann also keine Rede sein.

Dennoch kann ein quantitativer Ansatz die Auswertung der Dialoge erleichtern: Projektteam und Experten diskutierten im Prozess zu Essen.2030 über die beliebtesten zehn der 1.200 eingegangenen Beiträge. Was mit den 1.190 weiteren Beiträgen geschah, bleibt indes unklar.

Allerdings sind viele Anregungen häufig austausch- und vorhersehbar. Bezahlbarer Wohnraum, ein lebenswertes Wohnumfeld, ein stadtverträglicher Verkehr sowie der Erhalt und die Pflege von Grünflächen scheint die Bürger in besonderem Maße und in allen Städten zu bewegen. Noch dazu verbreiten oft die immer gleichen Akteure die immer gleichen Botschaften. Im besten Fall reglementieren und

korrigieren sich die Nutzer der Online-Angebote dabei gegenseitig. Beim Wasserstadt-Dialog in Hannover kommentierte ein Nutzer: „Man kann es nicht mehr hören. [...] wann legst du endlich mal eine andere Platte auf, als nur Autos gegen den ÖPNV auszuspielen?“ (plan zwei 2016a). Doch in den meisten Fällen obliegt es der Stadt (oder einem von ihr beauftragten Dienstleister), die Foren und Blogs zu moderieren. Mitunter muss – so zeigen es einzelne Beispiele – eine Kommune die Online-Debatte auch selbst mit (durchaus provokanten) Inhalten befeuern, damit eine Diskussion ans Laufen kommt.

Daher setzen längst nicht alle Städte auf Quantität. In Bonn zeigte sich die Stadt im Jahr 2011 sehr zufrieden mit den Ergebnissen der Online-Beteiligung zum „Masterplan Innere Stadt“. Obwohl die Anzahl der Anregungen – es waren nur 99 – damals nicht besonders groß war, sei ihre Qualität hoch gewesen.

Weitere Hintergrundgespräche bestärken, dass bei der Auswertung von Beiträgen nicht allein die Anzahl, sondern vielmehr die Qualität der Anregungen eine Rolle spielt.

So what!? Ein Fazit mit weiterführenden Gedanken und offenen Fragen

Über die Rolle des Internets in dialogischen Stadtentwicklungsprozessen können wir in verschiedener Hinsicht von den 50 Beispielen lernen:

Kein Stadtentwicklungsprozess ohne Online-Kommunikation

Die Angebote haben informierenden wie konsultierenden Charakter. Informationsangebote überwiegen, die Kommunikation findet dabei einseitig statt: Jemand bietet an, jemand anders holt ab – zu einem Austausch kommt es dabei nicht. Selbst bei Online-Dialogen stehen Beiträge oft für sich, inhaltliche Bezüge bilden die Ausnahme. Daraus lässt sich schließen:

Inhaltliche Erörterungen finden überwiegend offline statt

Die Querauswertung zeigt, dass Online-Kommunikation nur ergänzend zu Offline-Angeboten zu verstehen ist. Hintergrundgespräche mit Fachexperten bestätigen diese Erkenntnis: Einem halbstündigen Gespräch „Face-to-Face“ messen viele von ihnen deutlich mehr Gewicht bei als einem Vierzeiler im Internet. Und: „[...] manche Dinge sind so komplex, dass ich sie auch mal in Ruhe erläutern muss. Das geht nicht in einem 100-Zeilen-Bericht und auch nicht in einer E-Mail. Das persönliche Gespräch ist da schon ganz wichtig.“ Doch wie ergänzen sich Online- und Offline-Kommunikation?

Online und offline – ein Zusammenspiel?

Obwohl die untersuchten Stadtentwicklungsprozesse exemplarisch zeigen, dass die Formate bei Offline-Veranstaltungen und im Internet jeweils spezifische Aufgaben

erfüllen – und sich dadurch ergänzen können und sollten – bleibt bislang offen, a) wie Inhalte und Wirkungen zusammengeführt werden und b) wer die Aufgabe des Bündelns und Zusammenbringens übernehmen könnte. Sind es die Auftraggeber, hier mehrheitlich die Kommunen? Oder die beauftragten Dienstleister?

Zurück zur bipolaren Kommunikation – viele Akteure sind nicht zu „sehen“

Die Internetangebote richten sich fast ausschließlich an die breite Öffentlichkeit. Es gibt nur wenige Beispiele für zielgruppenspezifische Online-Kommunikationsangebote. Daher stellt sich die Frage, wo in der Online-Kommunikation eigentlich Fachmeinungen zum Tragen kommen. Wo und wie mischen politische und administrative Akteure sich ein – jenseits ihrer Funktion als Initiatoren von Websites und Ähnlichem? Wo und wie werden Belange und Interessen von Marktakteuren online sichtbar? Die Multilateralität, die offline inzwischen selbstverständlich ist, konnten wir in der digitalen Welt nicht finden. Im Netz scheint nur ein kleiner Ausschnitt der an Stadtentwicklung beteiligten Akteure aktiv mitzuwirken. Zu finden ist ein (veraltetes) bipolares Bild: Hier die Stadt, da die Bürger.

Empfänger unbekannt – User bleiben weitestgehend anonym

Es bleibt vielfach unklar, wer da online eigentlich mit wem kommuniziert. Gar nicht nachvollziehen lässt sich, wer Informationen liest oder abholt. Auch bei dialogischen Angeboten bleiben Sender und Empfänger oftmals – versteckt hinter Pseudonymen – anonym.

Papier vergilbt, Websites werden einfach abgeschaltet

Wie beschrieben, bleibt die Dauer von Angeboten zur Online-Kommunikation überwiegend ungeklärt. Trotz der großen Informationsflut gehen Inhalte unter oder verloren – auch weil Websites oder Blogs nicht (mehr) gepflegt oder abgeschaltet werden.

Wer vage fragt, bekommt vage Antworten

Die Untersuchung zeigt, dass Online-Angebote geeignet scheinen, um umfassende Gesichtspunkte in Form von Anregungen, Wünschen oder Hinweisen zu sammeln. Die daraus hervorgehende Breite an Beiträgen scheint gewollt – warum sonst formulieren die Verantwortlichen überwiegend offene und vage Fragen? Es gibt Beiträge, die durchaus Relevanz für die Stadtentwicklungsaufgaben entfalten können, oftmals gehen aber realitätsferne und von Thema und Aufgabe abweichende Anregungen ein. In einigen Fällen gibt es daher Versuche zur Eingrenzung – thematisch, räumlich oder über Votings.

Qualität vor Quantität: Viele Klicks sagen nix

Nicht zuletzt werten viele Prozessverantwortliche die Menge an Usern, Klicks und Beiträgen zwar als erfolgsversprechend und schließen durch sie auf eine hohe Repräsentativität. Die Zahlen sind jedoch jeweils im Verhältnis zu den von den Stadtentwicklungsaufgaben Beteiligten und Betroffenen zu sehen – und erscheinen dann oftmals verschwindend ge-

ring. Gleichzeitig bleibt unklar, wie die Menge an Beiträgen eigentlich ausgewertet und bewältigt wird – wer sondiert die Inhalte oder bündelt Aussagen (s.o.)? Die tatsächlichen inhaltlichen und prozessualen Erträge und Wirkungen dürften Initiatoren, Betreiber und Nutzer der Angebote sehr unterschiedlich beurteilen. Einige Kommunen gehen aber inzwischen dazu über, Qualität statt Quantität der Beiträge zu bewerten.

Obwohl die Querauswertung mit über 50 Beispielen erste Schlüsse zu Zwecken von Online-Kommunikation, ihren Nutzern, ihrer Multilateralität und ihren Inhalten zulässt, bleibt manches unklar und es werden neue Fragen aufgerufen – zum Beispiel nach dem Zusammenspiel von Online- und Offline-Kommunikation. Dem gilt es in Zukunft auf den Grund zu gehen.

Die Querauswertung, auf der ein Großteil des Beitrags beruht, erfolgte im von der DFG geförderten Forschungsprojekt „Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung“. Ein Team am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen untersucht die vielfältigen Kommunikationsaktivitäten, die beim Planen und Entwickeln anfallen (Projektlaufzeit: 2015–2018).

Literatur

- Emnet, Birgit**, 2017: Wie wollen wir künftig in Wiesbaden leben? Bürger sollen sich an Stadtentwicklung beteiligen. In: Wiesbadener Tageblatt vom 31.01.2017. Zugriff: http://www.wiesbadener-tagblatt.de/lokales/wiesbaden/nachrichten-wiesbaden/wie-wollen-wir-kuenftig-in-wiesbaden-leben-buerger-sollen-sich-an-stadtentwicklung-beteiligen_17649462.htm [abgerufen am 16.10.2017].
- Fugmann, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee**, 2018a: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. In: PT_Materialien Nr. 40|1.
- Fugmann, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee**, 2018b: Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Katalog von Praxisbeispielen. In: PT_Materialien Nr. 40|2.
- Ginski, Sarah; Selle, Klaus**, 2015: Kommunikative Vielfalt verstehen: Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: pnd|online |2015.
- Landeshauptstadt Wiesbaden; Zebralog GmbH & Co. KG**, 2017: Online-Dialog. Zugriff: <https://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/planen/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept/> [abgerufen am 30.03.2017].
- MWS Projektentwicklungsgesellschaft mbH**, 2017: Downloads. Turley News. Online unter: <http://www.konversion-mannheim.de/medien/downloads> [abgerufen am 20.10.2017]
- plan zwei Stadtplanung und Architektur** (Hrsg.), 2016a: Wie könnte die Wasserstadt verkehrlich an die Stadt Hannover optimal angebunden werden? Ein Kommentar von „Pendler“ vom 13. April 2016. Zugriff: <https://wasserstadt-dialog.info/wie-koennte-die-wasserstadt-verkehrlich-an-die-stadt-hannover-optimal-angebunden-werden/#comment-442> [abgerufen am 16.10.2017].
- plan zwei Stadtplanung und Architektur** (Hrsg.), 2016b: Welchen Mehrwert soll das Neubaugebiet dem alten Stadtteil bringen? Ein Kommentar von „Thomas“ vom 15.11.2016. Zugriff: <https://wasserstadt-dialog.info/welchen-mehrwert-soll-das-neubaugebiet-dem-alten-stadtteil-bringen/#comment-764> [abgerufen am 16.10.2017].
- plan zwei Stadtplanung und Architektur** (Hrsg.), 2016c: Welchen Mehrwert soll das Neubaugebiet dem alten Stadtteil bringen? Ein Kommentar von „Steve“ vom 07.06.2016. Zugriff: <https://wasserstadt-dialog.info/welchen-mehrwert-soll-das-neubaugebiet-dem-alten-stadtteil-bringen/#comment-764> [abgerufen am 16.10.2017].
- Selle, Klaus**, 2013: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt | entwicklung. Dortmund. Dorothea Rohn Verlag.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.), 2012: Handbuch zur Partizipation. Berlin. Kulturbuch-Verlag GmbH. 2. Auflage 2012.
- Stadt Frankfurt**, 2016a: Unser Stadtentwicklungskonzept „#Frankfurt2030“. In: Ein Diskussionsfaden der Stadt Frankfurt auf Facebook vom 13.06.2016. Zugriff: https://www.facebook.com/hashtag/frankfurt2030?source=feed_text [abgerufen am 16.10.2017].
- Stadt Frankfurt**, 2016b: 1.455 Ideen für #Frankfurt2030 habt Ihr in den Stadtdialog eingebracht... In: Ein Diskussionsfaden der Stadt Frankfurt auf Facebook vom 20.09.2017. Zugriff: <https://www.facebook.com/search/top/?q=Frankfurt%202030> [abgerufen am 16.10.2017].
- Stadtplanungsamt Paderborn**, 2014: Paderborner Konversion. „Im.Dialog.“ Vorstellung des Gesamtprozesses. Zugriff: <https://paderborner-konversion.de/bibliothek?page=3> [abgerufen am 16.10.2017].
- Stadt Paderborn**, 2017: Städtebaulicher freiraumplanerischer Wettbewerb zur Alanbrooke-Kaserne. Was ist Ihnen dabei wichtig? Zugriff: <https://paderborner-konversion.de/diskussion/staedtebaulich-freiraumplanerischer-wettbewerb-zur-alanbrooke-kaserne-was-ist-ihnen-dabei> [abgerufen am 16.10.2017].
- Wehner, Michael**, 2015: Wer darf das US-Areal überplanen? Der Sieger der Herzen steht bereits fest. In: Fränkischer Tag vom 21.01.2015, S. 12/13.
- Zebralog; Stadt Bonn**, 2017: Bürgerwerkstatt Viktoria auf einen Blick. Zugriff: <https://www.bonn-macht-mit.de/dialog/buergerbeteiligung-viktoriaarree> [abgerufen am 20.10.2017].



TRANSPARENZ IN UND ÜBER BÜRGERBETEILIGUNG

Online wie offline maßgebliches Qualitätsmerkmal



© iStock.com/macida

Transparenz gilt als maßgebliches Kriterium für gute Beteiligung. Teilweise wird behauptet, Online-Beteiligung sei per se transparenter, weil jeder jeden Beitrag einsehen kann. Doch das ist nicht der entscheidende Punkt. Transparenz ist ein vielschichtiges Phänomen mit hohen inhaltlichen Anforderungen. Sie muss hergestellt und vermittelt werden. Was ist dazu erforderlich?

Prof. Dr. Herbert Kubicek

ist pensionierter Professor für Angewandte Informatik an der Universität Bremen und arbeitet noch als Senior Researcher am Institut für Informationsmanagement Bremen und als Wissenschaftlicher Direktor der Stiftung Digitale Chancen. Seit mehr als 15 Jahren leitet und evaluiert er Projekte der Bürgerbeteiligung.
kubicek@ifib.de

„Gute Bürgerbeteiligung sollte frühzeitig und kontinuierlich erfolgen sowie transparent und nachvollziehbar angelegt sein“

(BMVI 2013: 11)

„Gute Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten in Baden-Württemberg [. . .] ermöglicht durch zielgruppengerechte Faktenermittlung ein hohes Maß an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und einen Dialog [. . .] auf Augenhöhe.“

(Staatsministerium Baden-Württemberg 2013)

Die VDI-Richtlinie „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, die sich an Unternehmen und Verwaltungen wendet, nennt unter zehn Grundsätzen unter anderem Transparenz, Klarheit, Glaubwürdigkeit und Offenheit als Schlüssel für Vertrauen zwischen den Akteuren.

(SVDI 2015: 11 f.)

Die Bertelsmann Stiftung hat eine fast 100 Seiten umfassende Anleitung erstellt, die Prozessschritte und Empfehlungen für „Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung“ am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken zusammenfasst.

(Bertelsmann Stiftung 2013)

Wer immer über Qualität oder Erfolg von Beteiligungsprozessen spricht oder schreibt, betont die Bedeutung von Transparenz. Die Formulierungen sind unterschiedlich, der gemeinte Sinn ist jedoch stets der gleiche (siehe Infobox).

In vielen Leitfäden und Handbüchern zur Bürgerbeteiligung finden sich ähnliche Punkte. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung (2017) bietet auf seinen Internetseiten eine Sammlung von über 50 kommunalen Leitlinien und Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung an.

Dann sollte doch alles gut sein? Leider nicht: In einer von der Bertelsmann Stiftung beauftragten Umfrage geben 48 % der Befragten an, „eher schlecht“ oder gar „schlecht“ über Infrastrukturprojekte informiert zu sein. 89 % wünschen sich mehr Informationen zur Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten. 63 % sprechen sich dafür aus, dass die Behörden die Bevölkerung aktiv mit Informationen versorgen (Bertelsmann Stiftung 2012: 4 f.).

Dieser Widerspruch zwischen den Ankündigungen der Verwaltung und den Wahrnehmungen der Bürger verweist vor allem auf ein Umsetzungsdefizit. Dieses besteht zum einen aus einem Wissensproblem: Vielen Projektverantwortlichen ist nicht klar, wie sie Transparenz konkret herstellen und den erreichten Stand feststellen und bewerten können und sollen. Zum anderen gibt es ein finanzielles Ressourcenproblem: Ein hohes Maß an Transparenz bei einem Beteiligungs-

prozess erfordert stets auch zusätzliche Ressourcen. Dieser Beitrag soll zur Bewältigung des Wissensproblems beitragen, indem er aufzeigt, wie verschiedene Arten von Transparenz bei Beteiligungsprozessen erreicht werden können.

Die Meinung, dass Online-Beteiligungsprozesse per se transparenter sind, ist weitverbreitet. Das ist jedoch nicht automatisch der Fall. Transparenz ist vor allem eine inhaltliche Bringschuld von zusätzlichen Informationen. Es geht um

- **Transparenz über Vorhaben:** Sie ist Voraussetzung für Beteiligung. Wer nicht weiß, welche Projekte anstehen, kann sich nicht beteiligen,
- **Transparenz bei Beteiligung,** die noch einmal zu unterscheiden ist in
 - a) **Transparenz im Beteiligungsprozess** für die jeweils Teilnehmenden. Hier geht es um den Zugang für die Beteiligten zu allen im jeweiligen Planungsprozess relevanten Sachverhalten und Informationen sowie
 - b) **Transparenz über den Beteiligungsprozess:** Alle Abläufe und Entscheidungen sollen nicht nur für die Beteiligten, sondern darüber hinaus für die interessierte Öffentlichkeit transparent sein (inkl. Rechenschaftslegung am Ende).

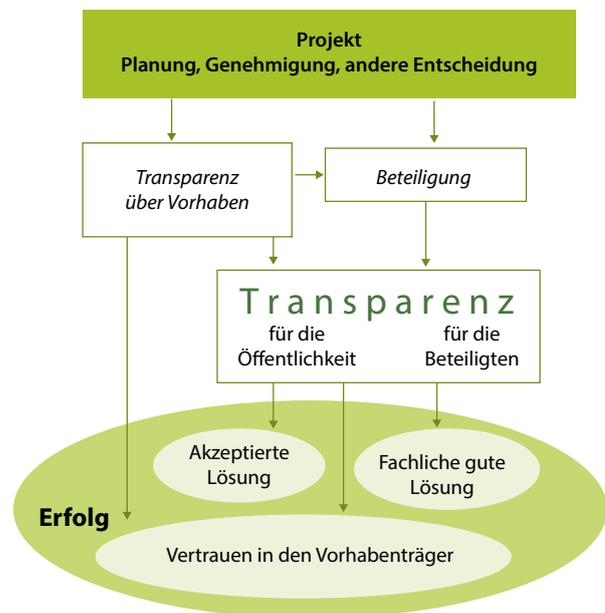
Digitale Kanäle können die Transparenz verbessern. Das erfordert aber zusätzliche inhaltlich-redaktionelle und

technisch-gestalterische Tätigkeiten, die eingeplant und finanziert werden müssen. Abbildung 1 illustriert die dabei relevanten Handlungsfelder. Es mag auf den ersten Blick verwundern, dass die Transparenz mehr Raum einnimmt als die Beteiligung. Dies wird auf den zweiten Blick verständlich, wenn man die Zusammenhänge ausgehend vom angestrebten Ergebnis, dem erzielten Impact betrachtet. Dann ist Transparenz in diesen Bereichen das entscheidende Qualitäts- und Erfolgsmerkmal für Beteiligung, unabhängig von den jeweiligen Kommunikationskanälen.

Ein Beteiligungsprojekt soll eine geplante Maßnahme qualitativ verbessern, deren Akzeptanz erhöhen und das Vertrauen in den Vorhabenträger stärken – nicht nur bei denen, die sich aktiv beteiligen, sondern bei allen Betroffenen und/oder der gesamten (lokalen) Öffentlichkeit. In der Regel beteiligen sich nur wenige Prozent der vom Gegenstand eines Beteiligungsprozesses Betroffenen aktiv. Daher müssen Projektverantwortliche versuchen, den Kreis der sich aktiv Beteiligenden so groß wie möglich werden zu lassen (Transparenz über Vorhaben). Diejenigen, die sich nicht aktiv beteiligen, sind so über den Beteiligungsprozess zu informieren, dass sie die Ergebnisse akzeptieren, weil sie sehen können, dass sich ja andere beteiligt haben.

1

Transparenz über Vorhaben sowie in und über Beteiligungsprozesse



Quelle: eigene Darstellung

Arten und Grenzen von Transparenz

Transparenz ist ein Konzept mit unterschiedlichen Anforderungen in unterschiedlichen Zusammenhängen.

Arten von Transparenz

Hier geht es um Beteiligung bei Planung, Genehmigung und anderen Entscheidungen, die zunehmend durch Online-Elemente unterstützt wird. Das inhaltliche Spektrum reicht von der Stadt(teil-) und Bebauungsplanung über Industrieansiedlungen und Bürgerhaushalte bis zu großen Infrastrukturplanungen und Genehmigungsverfahren. Die Kritik mangelnder Transparenz bezieht sich vor allem auf die gesetzlich vorgeschriebenen förmlichen Beteiligungsverfahren. Diese sind zur Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet und konzentrieren sich auf die aktive Information und Konsultation der „Träger öffentlicher Belange“. Dazu zählen insbesondere andere Behörden sowie Verbände und Initiativen mit einem fachlichen Hintergrund.

Die betroffene und möglicherweise interessierte Bevölkerung wird über die Auslage oder Veröffentlichung von Planungsunterlagen, zunehmend auch online, und die Möglichkeit von Einwendungen beteiligt. Dies erfolgt aus der Sicht vieler Betroffener zu spät, meist nicht verständlich und daher oft nicht nachvollziehbar. Verhindern können das Maßnahmen einer frühzeitigen und erweiterten Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung, die diese förmlichen Elemente ergänzen und vor allem die Transparenz verbessern sollen. Dabei handelt es sich meistens um eine Kombination von Online-Information und Konsultation mit Präsenzveranstaltungen.

Institutionelle Transparenz

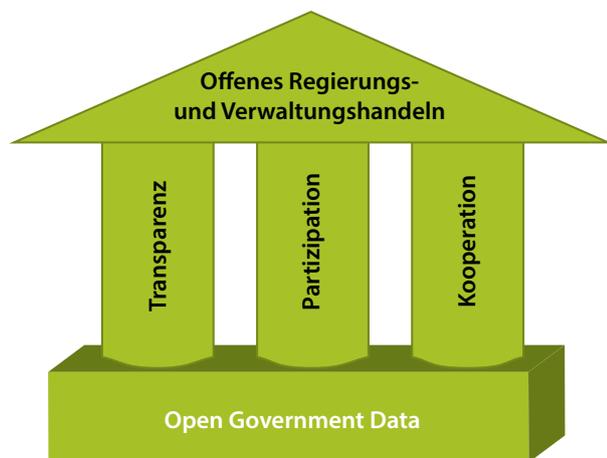
In jüngster Zeit haben zum Beispiel Hamburg, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg Transparenzgesetze erlassen. In einigen Bundesländern kursieren Entwürfe für kommunale Transparenzsatzungen, die zentrale Online-In-

formationsregister vorschreiben (vgl. Breiter/Kubicek 2016). Diese haben nur indirekt mit Beteiligungsprozessen zu tun. Bei ihnen handelt es sich um Weiterentwicklungen von Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) und -satzungen, die einen grundsätzlichen Zugang der Bürger zu allen bei den Behörden vorhandenen Informationen gewähren, soweit dem nicht bestimmte Ausnahmegründe wie der Schutz von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegenstehen. Während die meisten IFGs den Zugang auf Antrag gewähren sollen, fordern die neueren Transparenzgesetze eine proaktive Veröffentlichung von näher bestimmten behördlichen Informationen. Darunter befinden sich auch viele Infos, die im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen relevant sind. Einige Gesetze nennen die Wahrnehmung demokratischer Mitwirkung und/oder die Kontrolle staatlichen Handelns explizit als Zweck der Regelungen.

Im Unterschied zu der hier behandelten Transparenz bei Beteiligungsprozessen lässt sich die mit den Transparenzgesetzen und -satzungen geregelte Transparenz als institutionelle Transparenz bezeichnen, da diese Regelungen jeweils für die Strukturen, Prozesse und vorhandenen Informationen einer gesamten Behörde gelten.

Diese institutionelle Transparenz ist das zentrale Element des politischen Reformkonzepts des Open Government, das auf US-Präsident Barack Obama zurückgeführt wird. Er sprach ein nie dagewesenes Maß an Transparenz durch die

2
 Transparenz als eine Säule von Open Government



Quelle: eigene Darstellung

Bereitstellung von Daten und Dokumenten im Internet (vgl. Kubicek 2017). In diesem Konzept ist Transparenz eine von drei Säulen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, neben Partizipation und Kooperation, im Sinne der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Abb. 2).

Strategische und rezipierte Transparenz

Missverständnisse und unterschiedliche Einschätzungen des jeweiligen Grades an Transparenz lassen sich aufklären, indem man zwischen strategischer und rezipierter Transparenz unterscheidet (vgl. ausführlicher Breiter/Kubicek 2016). Die strategische Transparenz bezieht sich auf Regelungen und Vorgaben zur Bereitstellung von Informationen, die zu einem bestimmten Informationsangebot führen und von dem sich die Verantwortlichen die positiven Wirkungen erhoffen. In der Regel werden diese Informationen so bereitgestellt, wie sie auch für die verwaltungsinternen Prozesse erstellt und genutzt werden.

Rezipierte Transparenz ist demgegenüber die Wahrnehmung und Einschätzung dieser bereitgestellten Informationen aus der Sicht der Bürger oder zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen. Für diese Adressaten geht es um Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit des jeweiligen Informationsangebots. Dies erfordert mehr, als vorhandene Informationen bereitzustellen. Vielmehr geht es insbesondere darum, diese Informationen durch vereinfachte Formulierungen und erläuternde Ergänzungen zielgruppengerecht aufzubereiten. Dabei ist auch zu beachten, dass die für Träger öffentlicher Belange geeigneten Informationen für die betroffenen Bürger nicht verständlich sein dürften. Transparenz über den Beteiligungsprozess erfordert stets zusätzliche Darstellungen.

Grenzen von Transparenz

Vollständige rezipierte Transparenz ist ein Idealzustand, der sich in den meisten Fällen nicht erreichen lässt. Dies liegt zum einen daran, dass die Rezipienten die angebotenen Informationen mit unterschiedlichen allgemeinen Fähigkeiten und speziellen Vorkenntnissen aufnehmen und auch unterschiedlich viel Zeit einsetzen (vgl. auch Wever 2014). Es ist immer leicht, nach einer getroffenen Entscheidung die mangelnde Transparenz der vorangegangenen Schritte zu kritisieren, auch wenn man selbst Angebote nicht wahrgenommen hat. Die Transparenz über den Beteiligungsprozess ist so wichtig, weil dazu detailliert festgehalten wird, wer wann welche Informationen bereitgestellt und darauf aufbauend welche Entscheidungen getroffen hat.

Vollständige Transparenz ist aber auch deswegen nicht zu erreichen, weil einer Veröffentlichung bestimmter Informationen andere Rechtsgüter wie der Schutz von personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder auch Belange der öffentlichen Sicherheit entgegenstehen können. Die erwähnten Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze verlangen bei der Entscheidung über einen beantragten Zugang, zwischen den verschiedenen Rechtsgütern abzuwägen und eine Verweigerung entsprechend zu begründen.

Dies gilt auch für die Bereitstellung von Informationen im Beteiligungsprozess. Wenn es um Glaubwürdigkeit und Vertrauen geht, sollte im Beteiligungsprozess begründet werden, warum bestimmte von Teilnehmenden geforderte Informationen nicht, nicht vollständig oder noch nicht veröffentlicht werden. In Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten gelingt das in der Regel gut – auch wenn einige Behörden den Datenschutz manchmal als Vorwand missbrauchen. Die Abwägung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist hingegen in manchen Bereichen schwierig und muss teilweise gerichtlich entschieden werden. In einem emissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren kann das beantragende Unternehmen zum Beispiel die Informa-

tion über die zu verarbeitenden Substanzen nicht mit dem Argument des Betriebsgeheimnisses verweigern.

Besonders schwierig zu beurteilen und in Beteiligungsprozessen in der Regel kontrovers ist der in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen als Verweigerungsgrund genannte Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses. So heißt es in § 4 des IFG des Bundes: „Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung [...] dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.“

Frühzeitige Bürgerbeteiligung dient aber gerade dem Zweck, die Meinungen und das Wissen anderer vor dem Treffen von Entscheidungen einzuholen. Für diese Transparenz müssen Entwürfe und Arbeiten zur Entscheidungsvorbereitung zugänglich gemacht werden. Um dabei Konflikte zu vermeiden, ist explizit und transparent abzuwägen, wie sich eine möglichst frühe Veröffentlichung jeder einzelnen Information auswirkt.

Transparenz über Vorhaben

Damit Beteiligung überhaupt stattfinden kann, muss die Öffentlichkeit oder ein näher bestimmter Kreis von Interessenten und Betroffenen erfahren, dass es ein Beteiligungsprojekt gibt. Dies können „Vorhabenlisten“ transparent machen.

Vorhabenlisten

Viele Kommunen berichten inzwischen über bevorstehende und laufende förmliche Planungsverfahren auf Internetsseiten der jeweiligen Behörden. Einige Kommunen veröffentlichen mehr Informationen und dies früher, um Beteiligungsmöglichkeiten transparent zu machen. Zwei Beispiele zeigen, wie Kommunen dies online konkret machen können:

Bereits 2012 führte **Heidelberg** per Ratsbeschluss eine zentrale Vorhabenliste ein (Stadt Heidelberg 2017). Sie enthält kurze Steckbriefe der in Heidelberg geplanten und umgesetzten Projekte. Aktuell umfasst die Vorhabenliste mehr als 90 städtische Projekte. Die zentralen Überlegungen zu ei-

nem Vorhaben sollen spätestens drei Monate vor der Erstberatung in einem kommunalen Gremium öffentlich gemacht werden, um eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Die Vorhabenliste erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und ist in den Heidelberger Bürgerämtern erhältlich. Neue Vorhaben und Projekte veröffentlicht die Kommune vierteljährlich in digitaler Form und aktualisiert diese regelmäßig. Verantwortlich ist die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Einzelheiten regeln die Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Der Steckbrief zu jedem Vorhaben umfasst folgende Punkte: Inhaltliche Beschreibung, Politischer Beschluss zum Vorhaben/Projekt, Aktueller Bearbeitungsstand, Kosten soweit bezifferbar, Geplanter Zeitpunkt der Umsetzung/Nächste Schritte, Betroffenes Gebiet, Bürgerbeteiligung, Ziele des Stadtentwicklungsplans 2015, Weitere Informationen.

In **Wolfsburg** beschließt der Rat gemäß dem „Konzept Bürgermitwirkung Wolfsburg“ vierteljährlich über die Vorhabenliste (Stadt Wolfsburg 2017). Auf ihr stehen Vorhaben,

für die eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist, für die ein starkes Interesse der Bürger vermutet wird oder die ein Finanzvolumen von mindestens einer Million Euro haben. Die Vorhaben werden auf der Liste veröffentlicht, sobald Vorüberlegungen abgeschlossen sind, spätestens sobald sie in die Beratung der Fachausschüsse oder Ortsräte gegeben werden. Mit den Punkten Zielsetzung des Vorhabens, Betroffener Personenkreis, Betroffener Stadt- bzw. Ortsteil, Zeitplan, Aktueller Bearbeitungsstand, Kosten soweit bezifferbar, Bürgermitwirkung, Weitere Infos/Ratsvorlage und Ansprechpartner/-in beschreiben die Verantwortlichen die einzelnen Vorhaben.

Beide Beispiele stützen sich auf einen Ratsbeschluss, der alle Dienststellen dazu verpflichtet, Vorhaben zu melden. Sowohl Heidelberg als auch Wolfsburg haben zudem eine zentrale Stelle geschaffen, die diesen Prozess koordiniert und überwacht.

Proaktive individuelle Information über Beteiligungsprozesse

Vorhabenlisten sorgen dafür, dass sich Bürger online über Vorhaben und Beteiligungsmöglichkeiten informieren können. Dazu müssen sie regelmäßig auf die Internetseiten der Kommune, in die entsprechenden Ämter oder auf deren Webseiten gehen.

In der eingangs zitierten Umfrage sprachen sich 63 % dafür aus, dass die Behörden sie aktiv mit Informationen versorgen. Dass sie Betroffene möglichst früh und gut erreichen, ist auch im Interesse der Behörden selbst. Sie begegnen häufig dem Phänomen, dass die öffentliche Aufmerksamkeit und der Protest erst zunehmen, „wenn die Bagger kommen“. Sie tragen nicht immer zur Beruhigung bei, wenn sie darauf verweisen, dass das Vorhaben bereits vor Monaten oder Jahren auf einer Vorhabenliste bekannt gegeben wurde. In der heutigen Zeit, in der Apps individuell auf Termine hinweisen, sind die Erwartungen an Planungen und Entscheidungen der Verwaltungen und entsprechende Beteiligungsangebote ähnlich hoch.

In Australien gibt es ein Verfahren der individuellen proaktiven Benachrichtigung über Beteiligungsangebote mit dem Namen „PlanningAlerts“ (OpenAustralia Foundation 2017). Auf einer nationalen Plattform können Bürger mit ihrer Postleitzahl suchen, ob es auf diesen Raum bezogene Vorhaben und Beteiligungsangebote gibt. Sie können auch Tweets über alle neuen Angebote erhalten oder sich mit der eigenen E-Mail-Adresse registrieren und dann nur Benachrichtigungen über Vorhaben mit Bezug zu dem angegebenen Postleitzahlgebiet erhalten. In dem Maße, in dem Kommunen auch in den sozialen Medien aktiv sind, lassen sich auch diese für proaktive Information nutzen.

Transparenz im Beteiligungsprozess

Wie Transparenz im Beteiligungsprozess hergestellt werden kann, hängt vom jeweiligen Prozess ab und variiert je nach Beteiligungsziel, -gegenstand und Adressatenkreis. Trotzdem gibt es einige in vielen Fällen zielführende Empfehlungen.

Transparenz über den Verfahrensablauf

Es gibt im Wesentlichen zwei unterschiedliche Beteiligungsziele, die jeweils andere Vorgehensweisen erfordern, idealerweise aber hintereinander geschaltet werden sollen (Kubicek 2014a):

- die offene Ideensammlung
- die gut strukturierte und streng kontrollierte Prioritätenbildung

Beide Phasen sollten nach der hier vertretenen Auffassung sowohl online als auch offline in Präsenzveranstaltungen

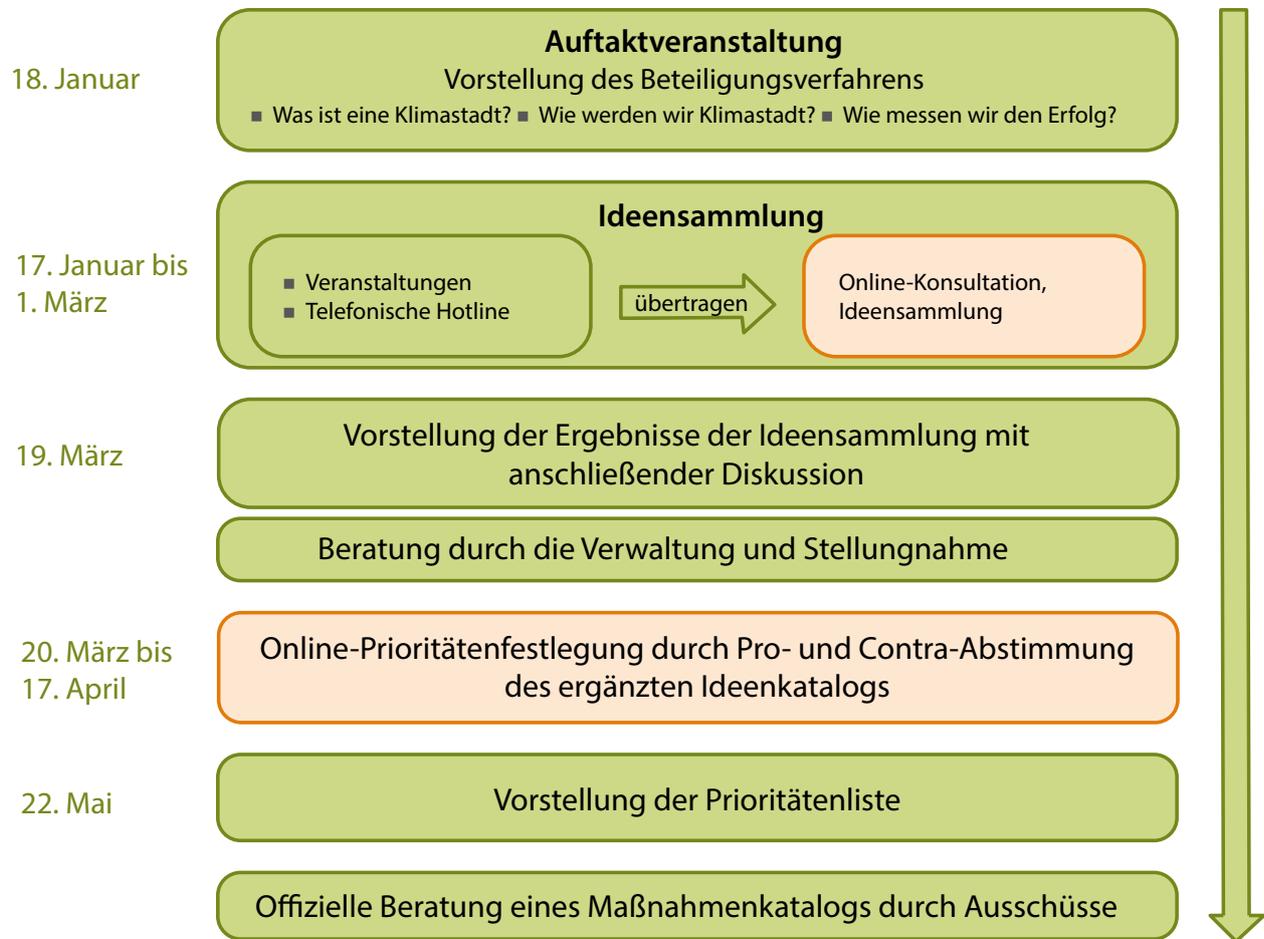
durchgeführt werden. Dann ist es zentral, dass von Anfang an über die einzelnen Schritte informiert wird. Die zur Beteiligung aufgeführten Bürger wollen wissen, was nach jedem Schritt passiert und auch am Anfang schon erfahren, was am Ende aus ihren Beiträgen wird. Diese Verfahrenstransparenz wurde erfolgreich in zwei Konsultationen durchgeführt. Ein Beispiel gibt Abbildung 3 wieder.

Wer hat welche Interessen und Erwartungen an den Beteiligungsprozess?

Sowohl für die Ideensammlung als auch für die Akzeptanzermittlung ist es wichtig, möglichst alle unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Interessen in den Beteiligungsprozess einzubeziehen. Die Projektverantwortlichen sollten nicht damit rechnen, dass sich alle Betroffenen von selbst melden und einbringen. Sie müssen vor allem die

3

Ablauf eines mehrstufigen Beteiligungsverfahrens



Quelle: Kubicek 2014b: 70

einem Vorhaben skeptisch gegenüberstehenden Personen überzeugen, dass sich eine Teilnahme an einer Konsultation lohnt und dass diese offen und fair erfolgt.

Vielfach ist von vornherein nicht klar, welche Interessenten und Betroffenen es gibt und welche Interessen und Erwartungen diese konkret haben. Daher empfehlen sich für die Planung eines Beteiligungsprozesses Stakeholderanalysen. Über Akteursbefragungen lassen sich die Interessen und Erwartungen der identifizierten Stakeholder ermitteln. Ergänzend oder stattdessen können die Projektverantwortlichen die identifizierten Akteure zu einem moderierten Workshop einladen, auf dem sie die Interessenlage klären.

Eine solche Interessententransparenz ist für beide Seiten eine wichtige Ausgangsbasis. Auch die meisten zur Beteiligung eingeladenen Akteure möchten erfahren, welche Interessen und Erwartungen andere Beteiligte haben und nehmen schon aus diesem Grund an solchen Veranstaltungen teil. Im Hinblick auf die Transparenzziele ist es dann wichtig, dass die Verantwortlichen die Ergebnisse einer Akteursbefragung und Diskussionsergebnisse eines Workshops gut dokumentieren und online veröffentlichen.

Man könnte annehmen, dass sich Stakeholder und ihre Interessen online über soziale Medien ermitteln lassen. Das ist nicht der Fall, so lange sich der Gegenstand eines Be-

teiligungsprozesses in der physischen Welt befindet. Dann gibt es immer Stakeholder, die sich in diesen Medien nicht öffentlich äußern wollen oder gar keinen Zugang zu ihnen haben. Ein Drittel der Bürger ab 65 Jahren hat gar keinen Zugang zum Internet und von den anderen nutzen maximal 20 % soziale Medien (Kubicek/Lippa 2017). Selbst in der Altersgruppe 50+ nutzen nur 18 % Facebook (Tippelt/Kupferschmitt 2015: 445). Daher ist es unabdingbar, die Interessen in der sozialen Realität zu klären und ebenfalls dort zur Beteiligung zu motivieren. Anderenfalls ist das Risiko zu groß, dass die Minderheit, die sich online beteiligt, zu einem Ergebnis kommt, das Gegner, die sich nicht beteiligt haben, über die klassischen Medien kritisieren, dort Zustimmung finden und den gesamten Prozess zum Scheitern bringen. Die meisten Entscheidungsträger orientieren sich im Zweifel immer noch mehr an Presse und Fernsehen als an den sozialen Netzwerken, deren Glaubwürdigkeit wegen ihrer Manipulierbarkeit eher sinkt als zunimmt.

Interessentransparenz kann gelingen, wenn nach einer Stakeholderanalyse gezielt Befürworter und Gegner eines Projekts zu einem nicht öffentlichen Workshop eingeladen werden. Ein Beispiel dafür ist ein über zwei Jahre geführter Bürgerdialog über ein Fernstraßenprojekt, konkret den Lückenschluss der A33 Nord bei Osnabrück. Nach zwei Diskussionsrunden mit Befürwortern und Gegnern des Projekts wurde eine Internetseite mit laufend aktuellen Informationen zum Projektstand und den Beteiligungsaktivitäten eingerichtet. Dort stellten die Projektverantwortlichen nicht nur die Ergebnisse einer Akteursbefragung und die Protokolle der Sitzungen eines Dialogforums mit Vertretern der verschiedenen Behörden und von Bürgerinitiativen für und gegen dieses Vorhaben ein. Sie erstellten auch eine Broschüre, in der neben den Informationen zum Gegenstand und zum Planungsprozess Befürworter und Gegner ihre Sicht in eigenen kurzen Beiträgen darstellen konnten. So wurden die unterschiedlichen Interessen für alle im Prozess und für die Öffentlichkeit offline und online transparent gemacht (siehe Bürgerdialog A33 Nord 2017a; Kubicek 2014a).

In Baden-Württemberg schreibt eine Verwaltungsvorschrift allen planenden Behörden vor, ein Beteiligungsscoping durchzuführen. Sie müssen prüfen, ob ergänzend zur förmlichen Beteiligung eine erweiterte und frühzeitige Beteiligung erfolgen soll und wer dafür in Frage kommt. Ein Leitfaden für die verpflichteten Behörden enthält unter anderem die folgenden Fragen (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013):

- Wer wird zur frühen und nicht förmlichen Beteiligung angesprochen?

- Welche Milieus sind betroffen? Sind aufsuchende Verfahren möglich? Welche Multiplikatoren sollen angesprochen werden?
- Welcher Gestaltungsspielraum besteht? Worüber gibt es Konsens, worüber Dissens?

Dieses Beteiligungsscoping dient zunächst nur der Klärung für und durch die Projektverantwortlichen. Im Hinblick auf die Transparenz im und über den Prozess empfiehlt es sich, die Antworten auf diese Fragen zu dokumentieren, allen Beteiligten zugänglich zu machen und möglichst auch mit Ihnen zu diskutieren. Die Beteiligten können weitere Anregungen oder auch andere, kontroverse Einschätzungen geben, die im Interesse eines offenen Prozesses geklärt werden sollten. Dies kann auch online geschehen, sollte jedoch aus den oben geschilderten Gründen immer auch durch Präsenzveranstaltungen ergänzt werden.

Entscheidungen im Prozessverlauf

Wo es Misstrauen gegenüber der projektverantwortlichen Stelle gibt, ist es für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess sinnvoll, eine Steuerungsgruppe einzurichten, in der die unterschiedlichen Interessen vertreten sind – mit einer Moderation und Protokollierung durch einen unabhängigen Dritten, dem alle Beteiligten vertrauen. In zwei Modellprojekten der Bertelsmann Stiftung, die der Autor begleitend evaluiert hat, ist dies weitgehend gelungen. In einem Fall bewarben sich auf einer öffentlichen Veranstaltung drei Agenturen mit Konzepten für die Moderation des Beteiligungsprozesses und unterzogen sich einem Votum der Teilnehmenden. In dem zweiten Projekt trafen die Projektverantwortlichen eine Auswahl (Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren 2017; Bürgerdialog A33 Nord 2017a).

Wenn es in einem Beteiligungsprozess um die Auswirkungen einer geplanten Maßnahme auf die Umwelt geht oder bei verkehrsbezogenen Maßnahmen um Verkehrsprognosen, sind Gutachten zu erstellen. Nicht ganz unbegründet besteht bei Kritikern eines Vorhabens der Verdacht, dass die planenden Behörden Gutachter aussuchen und beauftragen, die ihren Annahmen und Zielen folgen. In dem bereits erwähnten Fernstraßenprojekt A33 Nord beteiligte die projektverantwortliche Straßenbaubehörde daher das Dialogforum an der inhaltlichen Formulierung der Ausschreibung der Gutachten, der Liste der zu Angeboten aufgeforderten Gutachter und an der Auswahl der beauftragten Gutachter. Sie hat damit diese sehr brisanten Entscheidungen innerhalb des Beteiligungsprozesses vollkommen transparent gemacht, indem sowohl die Gutachten auf der Internetseite des Projekts veröffentlicht wurden als auch die Folien von den Präsenzveranstaltungen, auf denen die Gutachter ihre

Ergebnisse vorgestellt und diskutiert haben. Dabei räumten die Projektverantwortlichen viele Zweifel aus und verzeichneten einen großen Vertrauensgewinn.

Bessere Verständlichkeit durch Visualisierung

Eine immer wieder vorgebrachte Kritik in Beteiligungsprozessen bezieht sich darauf, dass Planungsunterlagen nicht verständlich seien. Die Versuchung für die Vorhabenträger ist groß: Es ist einfacher, die Dokumente, die sie für eigene Planungen oder die Beteiligung der fachkundigen Träger öffentlicher Belange erstellt haben, unverändert auch für die Bürgerbeteiligung ins Netz zu stellen. Doch so erreichen sie keine Transparenz. In dem erwähnten Fernstraßenprojekt sorgten die Projektverantwortlichen auf zweierlei Weise für eine bessere Verständlichkeit.

- Erstellen Fachleute ihre Gutachten, etwa zu den Auswirkungen einer bestimmten Linienführung auf Flora und Fauna, nur schriftlich und überlassen diese dann den Beteiligten zur Einsichtnahme, sind Verständnisprobleme zu erwarten. Verpflichten die Projektverantwortlichen die Gutachter jedoch, Zwischenergebnisse in einem kleineren Kreis oder auf öffentlichen Veranstaltungen vorzutragen, werden sie zur verständlichen Darstellung angehalten. Schaffen sie dies nicht, machen die Zuhörer ihnen dies durch Kritik deutlich. Die Präsentationen stehen im Anschluss im Netz, sodass alle sie einsehen können.
- Der Verlauf einer geplanten Trasse wird in der Regel zweidimensional auf einer Landkarte eingezeichnet. In diesem Fall erstellten die Projektverantwortlichen ergänzend ein dynamisches dreidimensionales Modell in Form einer Überflugsimulation. Damit ließ sich feststellen, wo

4

Überflugsimulation im Beteiligungsprojekt A33 Nord

Bürgerdialog A33 Nord

Infoveranstaltungen
Fachveranstaltungen
Planungsworkshops

Vorhaben Planung Positionen Bürgerdialog Visualisierung Service

Luftbildkarte
Überflug

Überflug
Diese Animation nimmt Sie als Betrachter aus der Vogelperspektive mit über die geplante A 33 Nord. Sie können sich mit Hilfe der Computermaus auf drei verschiedenen Sichthöhen über die Trasse bewegen und Ihre Blickrichtung variieren (Pfeilbuttons). Mit '+' und '-' gelangen Sie vor und zurück. [Zum Überflug...](#)

Luftbildkarte
Diese auf der Grundlage eines dreidimensionalen Computermodells erzeugte Luftbildkarte in detaillierter Form den Verlauf der geplanten Autobahntrasse aus der Satellitenperspektive. [Zur Luftbildkarte...](#)

Quelle: Bürgerdialog A33 Nord 2017b, Screenshot mit freundlicher Genehmigung der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Geschäftsbereich Osnabrück

die Trasse durch ein Waldgebiet führt, wie nahe sie an Siedlungen vorbeiführt, wo Brücken und Unterführungen geplant sind. Diese Simulation wurde auf öffentlichen Veranstaltungen mit Anwohnern vorgeführt und führte maßgeblich zu konkreteren Fragen und Antworten. Interessierte konnten und können die Simulation auch auf der Internetseite dieses Beteiligungsprozesses nutzen (s. Abb. 4; Kubicek 2014a).

Onlinemedien haben ein enormes Potenzial, raumbezogene Planungen und die Beteiligung daran besser verständlich zu machen. Aber eine Überflugsimulation kostet mehrere zehntausend Euro. Für stadtbezogene Projekte bieten sich 3D-Stadtmodelle an. Darunter verstehen die Kommunen zurzeit jedoch noch sehr unterschiedliche Darstellungen. Mal wird ein geplantes Objekt in dreidimensionaler Darstellung in ein räumliches Foto hineinkopiert. Ein anderes Mal wird ein Gebäudekomplex oder Straßenzug wie in einem Gips- oder Pappmodell digital erzeugt. Dresden ermöglicht einen Überflug über ein digitales Stadtmodell (Stadt Dresden 2017). Wo die Stadtverwaltung selbst nicht aktiv wird, versuchen zivilgesellschaftliche Initiativen oder Unternehmen auf der Basis zugänglicher Geodaten ein dreidimensionales Stadtmodell zu entwickeln, um einzelne Veränderungen interaktiv zu planen. Ein Beispiel dafür ist die Plattform We-Build.Hamburg (2017), die von dem Unternehmen We-Build.City entwickelt und betrieben wird und alle verfügbaren öffentlich zugänglichen Daten zur Stadtentwicklung

zusammenstellt, durchsuchbar macht und dabei auch ein 3D-Modell bereitstellt. Das Unternehmen will sich damit vermutlich für öffentliche Aufträge empfehlen. Zurzeit trägt es damit aber auch zu einem Maß an Transparenz bei, das die Stadt und ihre Baubehörde noch nicht erreichen, und fordert diese damit öffentlich heraus.

Zwischenevaluation mit Akteurs- und Bevölkerungsumfrage

Es gibt keine Erfolgsgarantie dafür, Beteiligungs- und Transparenzziele zu erreichen. Vor allem das gewonnene Maß an Akzeptanz und Vertrauen ist schwer einzuschätzen. Bürgerinitiativen, die gegen umstrittene Planungsvorhaben mobilisieren, bezweifeln oft die Transparenz der Verfahren, die Beteiligungsmöglichkeiten und die Akzeptanz in der Bevölkerung. In der Öffentlichkeit entsteht eine verzerrte Wahrnehmung, weil sich oft nur die Kritiker zu Wort melden. Befürworter sehen häufig keinen Anlass, sich zu engagieren.

Vor allem wenn es um längere und mehrstufige Planungsprozesse mit Raumordnungs- und anschließendem Planfeststellungsverfahren geht, kann es hilfreich sein, eine Bevölkerungsumfrage durch ein anerkanntes Meinungsforschungsinstitut durchführen zu lassen, in der konkret nach dem Informationsstand und der Akzeptanz gefragt wird. Die Ergebnisse können die Projektverantwortlichen dann in den Medien und auf eigenen Veranstaltungen vorstellen.

Transparenz über den Beteiligungsprozess

Wie erwähnt, beteiligt sich in der Regel nur ein eher kleiner Kreis von Interessenten und Betroffenen aktiv, während ein wesentlich größerer Personenkreis Meldungen oder Erzählungen über die Planung und Beteiligung mehr oder weniger intensiv oder auch nur gelegentlich verfolgt.

Der Erfolg im Sinne von Akzeptanz und Vertrauen soll nicht nur bei den unmittelbar im Prozess Aktiven eintreten, sondern bei möglichst vielen Betroffenen und darüber hinaus politisch Interessierten.

Gegner von Vorhaben finden mit Kritik an einem Vorhaben und an der praktizierten Beteiligung immer wieder Gehör in den Medien und können damit politikskeptische Grundhaltungen in der Bevölkerung verstärken.

Laufende Berichterstattung in einem Medienmix

Dieser Kritik kann die Verwaltung entgegenwirken, indem sie den Verfahrensablauf und jeden einzelnen Schritt maximal transparent und nachvollziehbar dokumentiert, veröffentlicht und Rechenschaft ablegt. Alle Dokumente auf einer Projekt-Webseite zu veröffentlichen, reicht allerdings meistens nicht. Die Verwaltung muss die Aufmerksamkeit darauf durch gezielte Maßnahmen lenken. Nur wenige Interessierte gehen regelmäßig auf solche Internetseiten, während die Gegner eines Vorhabens sich über die Medien an die Öffentlichkeit wenden. Der dort geäußerten Kritik kann die Verwaltung nur durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit begegnen. Das können Tweets für die jüngere Generation sein. Für die älteren sind Presseberichte wirksamer. Die

besten Erfahrungen bei allen Altersgruppen machten Projektverantwortliche in einem Beteiligungsprojekt zu einer Ortsumgebung mit Berichten in den unentgeltlich verteilten Anzeigenblättern (Bertelsmann Stiftung/TNS Emnid 2013).

Um eine hohe rezipierte Transparenz zu erreichen, sollten konkrete Schritte einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit von vornherein geplant und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Vor allem sind Ereignisse und Zwischenergebnisse zu bestimmen, auf die Projektverantwortliche in Pressemitteilungen, Pressegesprächen und auf geeigneten Veranstaltungen hinweisen und öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen können. Dabei können sie dann auf die im Internet bereitgestellten Informationen verweisen. Erfahrungen zeigen, dass die Zugriffszahlen von Webseiten nach Presseberichten regelmäßig ansteigen.

Verfahrensablauf in leichter Sprache

Wie für die Transparenz im Beteiligungsprozess müssen Projektverantwortliche den Verfahrensablauf mit den Funktionen der verschiedenen Beteiligten in möglichst einfacher Art und Weise darstellen. Vor allem in Bezug auf den rechtlichen Rahmen ist dabei eine Übersetzung in Alltagssprache erforderlich. Wichtige Informationen in Web-Angeboten öffentlicher Verwaltungen müssen nach den Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnungen des Bundes und der Länder sogar in leichter Sprache verfasst werden. Dafür gibt es speziell ausgebildete und erfahrene Übersetzungsbüros. Der Verfahrensablauf eines Beteiligungsprozesses ist im Sinne dieser Verordnung ohne Zweifel eine wesentliche Information. Die Darstellung in einfacher Sprache macht den Ablauf nicht nur für Menschen mit Einschränkungen transparenter, sondern für alle.

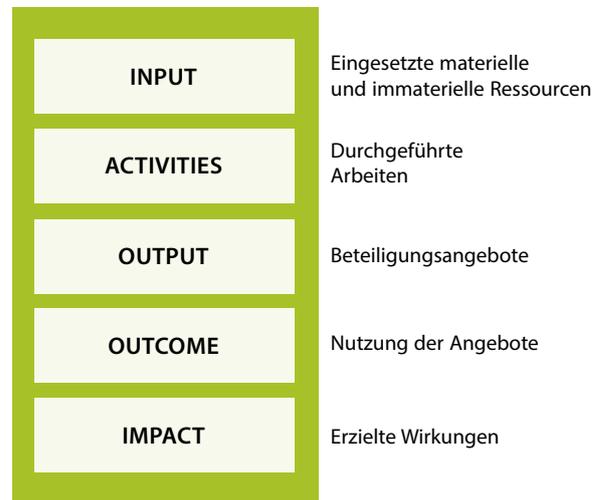
Rechenschaftslegung und Evaluation

Für die Transparenz über den Beteiligungsprozess gilt dasselbe wie für die Transparenz im Prozess: Am Ende müssen die Projektverantwortlichen Rechenschaft ablegen, welche Ziele erreicht wurden und welche vielleicht auch nicht. Dabei reicht es nicht, nur die Beiträge und die Anzahl der Besucher zu zählen und zu veröffentlichen. Ein umfassendes Evaluationskonzept enthält über solche Output-Indikatoren hinaus insbesondere Angaben zu den erzielten Wirkungen, dem Impact (Abb. 5).

Ein Beteiligungsverfahren soll in der Regel Akzeptanz und Vertrauen schaffen. Das erreichen die verantwortlichen Akteure am besten, wenn sie eine unabhängige Evaluation

5

Komponenten eines umfassenden Evaluationskonzepts



Quelle: eigene Darstellung

durchführen und präsentieren lassen. Bei kontroversen Themen gibt es immer einen Kreis von Personen, bei dem die Belastungen größer sind als die Entlastungen oder dessen Präferenzen nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden konnten. Vielfach akzeptieren auch diese ein Ergebnis, wenn sie den Eindruck haben, dass die Entscheidungen in einem fairen Verfahren getroffen wurden. Diesen Eindruck können sie nur gewinnen, wenn das Verfahren in höchstem Maße transparent war und wenn vor allem dargelegt wird, warum bestimmte Lösungsvorschläge nicht berücksichtigt wurden. Auch diese Rechenschaftslegung sollte im Medienmix erfolgen, also über digitale und gedruckte Berichte sowie in öffentlichen Veranstaltungen.

In zwei nach dem 2x2-Format durchgeführten Konsultationen in Wennigsen und Bremerhaven wurde eine Teilnehmerbefragung durchgeführt. Die Fragen und Ergebnisse fasst Abbildung 6 zusammen. Die Bürger aus Wennigsen sind demnach deutlich zufriedener mit der Beteiligung als die aus Bremerhaven. Ein wesentlicher Unterschied bestand darin, dass die Verwaltung in Wennigsen die Vorschläge aus der Ideensammlung auf ihre Machbarkeit geprüft hat, bevor sie in der zweiten Phase zur Abstimmung gestellt wurden. In Bremerhaven hielt man dies für einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsfreiheit der Bürger und stellte alle Vorschläge zur Abstimmung. Darunter waren auch diejenigen, die aus rechtlichen oder finanziellen Gründen nicht

6

Ergebnisse der Teilnehmerbefragung bei zwei Beteiligungsverfahren

Sind Sie zufrieden damit, wie das Beteiligungsverfahren verlaufen ist?

	Wennigsen		Bremerhaven	
	total	in Prozent	total	in Prozent
Ja	36	81,8	20	54,1
Nein	3	6,8	10	27,0

Beteiligungsverfahren	Wennigsen				Bremerhaven			
	trifft zu total	trifft zu in Prozent	trifft eher zu total	trifft eher zu in Prozent	trifft zu total	trifft zu in Prozent	trifft eher zu total	trifft eher zu in Prozent
Die Ziele des Beteiligungsverfahrens waren klar und verständlich vorgegeben	23	52,3	17	36,6	13	35,14	16	43,2
Die Regeln des Beteiligungsverfahrens waren fair	26	59,1	12	27,3	20	54,05	9	24,3
Der Ablauf des Verfahrens von Beginn bis Ende war transparent gestaltet	25	56,8	11	25,0	20	54,05	8	21,6
Die Nutzung der Online-Plattform für Ideensammlung und Abstimmung war einfach	33	75,0	2	4,6	17	45,95	10	27,0

	Wennigsen		Bremerhaven	
	total	in Prozent	total	in Prozent
Ja, ich sehe Politik und Verwaltung in Wennigsen bzw. Bremerhaven nun positiver	25	56,8	12	32,43
Ja, ich sehe Politik und Verwaltung in Wennigsen bzw. Bremerhaven nun negativer	1	2,3	5	13,5
Nein, meine Einstellung hat sich nicht geändert	14	31,8	18	48,7
keine Angaben/unentschlossen	4	9,1	2	5,4

Quelle: Kubicek 2014b: 86 f.

durchführbar waren. Verständlicherweise waren die Bürger, die dafür gestimmt hatten, enttäuscht, als dies bei der Abschlussveranstaltung bekanntgegeben wurde. Dieser Unterschied schlägt sich auch in der konkreten Frage nach der Klarheit und Verständlichkeit der Ziele wieder, während es für die Transparenz sehr ähnliche Bewertungen gab. Auch

in der Bewertung von Effekten über das unmittelbare Beteiligungsprojekt hinaus macht sich der Unterschied in der Handhabung der Vorschläge bemerkbar. Dieser Vergleich ist aufschlussreich: Er zeigt, dass Transparenz nicht immer zur Zufriedenheit und zu Vertrauen in die Politik führt. Letztlich kommt es auch darauf an, was transparent dargestellt wird.

Dauerhafte Verankerung von Transparenz

Eine institutionelle Transparenz, der freie Informationszugang und Open Data brauchen eigene Strukturen und Prozesse, die jeweils die gesamte Verwaltung betreffen. Transparenz muss hingegen dort geschaffen werden, wo die Beteiligungsprozesse geplant und durchgeführt werden. Dies können im Laufe der Zeit ganz unterschiedliche Bereiche innerhalb einer Behörde sein oder Projekte zwischen mehreren Stellen unterschiedlicher Behörden.

Organisatorische und technische Einbettung in die internen Prozesse

Inzwischen treffen viele Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden organisatorische Vorkehrungen, um Beteiligungsprozesse geordnet durchzuführen. Im Zusammenhang mit den Vorhabenlisten in Heidelberg und Wolfsburg wurden die für die Organisation von Bürgerbeteiligung geschaffenen Stellen erwähnt. Für die Arbeit dieser Stellen

gibt es Leitfäden, Verwaltungsanweisungen und viele andere Vorgaben und Hinweise. Dort kommen die hier unterschiedenen Arten von Transparenz und die dazu geeigneten Maßnahmen nur ansatzweise oder nur indirekt vor. Die von einer AG in der von der Bertelsmann Stiftung organisierten Allianz für vielfältige Demokratie erstellte Leitlinie enthält eine Checkliste mit rund 30 Fragen zur Transparenz über den Gegenstand der Beteiligung, die Akteure und deren Interessen, die Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie die Rechenschaftslegung. Mit ihr lässt sich überprüfen, ob die Transparenzziele und -maßnahmen bereits hinreichend behandelt sind oder ob es möglicherweise Ergänzungen braucht. Dies gilt auch für Verordnungen oder Verwaltungsanweisungen auf Landesebene. Der erwähnte Leitfaden aus Baden-Württemberg kann auch anderen Landesregierungen als Vorbild dienen.

Erfolgsfaktor Ressourcen: Transparente Beteiligungen kosten Zeit und Geld

Der wichtigste Erfolgsfaktor bei Beteiligungsprozessen sind ausreichende Ressourcen (Kubicek/Lippa/Koop 2011). Dabei geht es sowohl um finanzielle Mittel als auch um die Zeit von Beschäftigten der Verwaltung. Prozesse mit Beteiligung

kosten mehr Geld und Zeit als Prozesse ohne Beteiligung. Eine Begründung für den zusätzlichen Ressourceneinsatz liegt in der höheren fachlichen Qualität und/oder Akzeptanz von Planungen und Entscheidungen, die spätere zusätzliche Aufwände für Korrekturen oder auch nur Verzögerungen häufig vermeidet. Letztlich hat es jedoch politische Gründe, die Ausübung der verfassungsmäßigen Bürgerrechte zu ermöglichen und aktiv zu unterstützen. Maßnahmen, die einer möglichst großen Transparenz dienen, machen Beteiligungsprozesse noch teurer. Sie vermeiden aber auch häufig Folgeaufwände. Sind die Mittel knapp, ist abzuwägen, ob in dem einen oder anderen Fall ganz auf einen Beteiligungsprozess verzichtet wird, anstatt ihn unterausgestattet und mit weniger Transparenz durchzuführen.

Schulung und Pilotprojekte

Transparenz ist nicht selbstverständlich und kann nicht nur per Verwaltungsanweisung hergestellt werden. Sie entsteht durch Hunderte von kleinen Abwägungen vieler beteiligter Stellen. Die handelnden Personen haben unterschiedliche politische Orientierungen, sind in unterschiedlichem Maße risikofreudig und unterschiedlich zeitlich belastet. Behörden, die schon viele Jahre die Öffentlichkeitsbeteiligung mit



Foto: CCO Creative Commons

Transparente Beteiligungen kosten Zeit und Geld

den Trägern öffentlicher Belange praktizieren, haben Bedenken, wie sich eine zusätzliche Öffnung für die Bürger auf ihre Arbeit auswirkt. Dabei geht es nicht nur um Mehrarbeit. Es geht auch um die Frage, welche Bedeutung ihre fachliche Kompetenz hat, wenn „Laien“ mehrheitlich für andere Lösungen votieren.

Die Verwaltungsanweisung in Baden-Württemberg ergänzt ein „Leitfaden für eine neue Planungskultur“. Das ist ein etwas hochgegriffener Titel, weil man zwar leicht mehr Offenheit von den handelnden Stellen fordert, deren Einstellungen und Verhalten jedoch nur bedingt und nur längerfristig beeinflussen kann. Schulungspersonal kann solche Änderungen sachlich begründen und vermitteln. Ebenso wichtig ist jedoch, Erfahrungen zu schaffen, dass eine erweiterte und transparente Bürgerbeteiligung auch interessant und spannend sein kann.

Dies erkannten zum Beispiel die Projektverantwortlichen bei der Landesbehörde für Straßenbau nach dem Pilotprojekt A33 Nord. Einige Mitarbeiter hatten zunächst Bedenken. In den abschließenden Interviews gaben jedoch alle an, dass alleine die Anforderung, ihre Überlegungen verständlich darzustellen und den Betroffenen auf Veranstaltungen vorzutragen, dazu geführt hat, dass die Planung letztlich qualitativ besser war und sie viele positive Anregungen aufgenommen haben. Ein Beispiel dafür ist eine Veranstaltung zur Planung der Wegeführung: Dort beratschlagten sie mit

den anliegenden Bauern in der Überflugsimulation über die geplanten Unter- und Überführungen. Die Erfahrungen der Bauern mit von ihnen eingesetzten Großmaschinen führten letztlich dazu, dass die Projektverantwortlichen die ursprünglichen Pläne korrigierten (vgl. Kubicek 2014a).

Lernen durch Evaluation

Die Ausführungen zeigen: Eine Evaluation von Beteiligungsprozessen speziell im Hinblick auf deren Transparenz stärkt Akzeptanz und Vertrauen bei den Beteiligten und in der Öffentlichkeit. Eine Evaluation zeigt den Projektverantwortlichen aber auch auf, woran es lag, dass einzelne Ziele gut und andere weniger gut erreicht wurden – und was sie besser machen können. Das gilt für Zwischenevaluationen mit Blick auf den weiteren Verlauf, aber auch zum Abschluss eines Beteiligungsprozesses im Hinblick auf die zukünftigen Projekte. Beteiligung bleibt eine permanente Herausforderung und das gilt erst recht für transparente Beteiligung. Projektverantwortliche müssen Überzeugungsarbeit leisten, ohne selbst hundertprozentig sicher sein zu können, dass sie alles richtig machen. Sie befinden sich selbst in einem Lernprozess und müssen einen Lernprozess organisieren. Dazu sollten am Ende eines Projekts alle beteiligten Personen die gewonnenen Erfahrungen in einem verwaltungsinternen Workshop austauschen und im Hinblick auf „Lessons learnt“ auswerten. Die Ergebnisse können dann in die Handlungsanleitungen und Schulungen einfließen und diese fortschreiben.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung**, 2012: Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung. Management Report. Gütersloh August 2012. Zugriff: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Buergerbeteiligung_und_Infrastrukturplanung.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Bertelsmann Stiftung**, 2013: Mehr Transparenz bei Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh. Zugriff: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Bertelsmann Stiftung**; TNS Emnid, 2013: Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehungsstraße Waren an der Müritz. Zugriff: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Umfrage_zur_Buergerbeteiligung_Ortsumgehung_Waren.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Breiter**, Andreas; Kubicek, Herbert, 2016: Offene Verwaltungsdaten und Verwaltungstransparenz. . Verwaltung & Management, 22. Jg.: 283–296.
- Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren**, 2017: Bürgerbeteiligung in Waren. Ortsumgehung ja oder nein? Zugriff: <http://dialog-waren.de/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Bürgerdialog A33 Nord**, 2017a: Vorhaben, Planung, Positionen, Bürgerdialog, Visualisierung, Service. Zugriff: <http://www.buergerdialog-a33nord.de> [abgerufen am 18.10.2017].
- Bürgerdialog A33 Nord**, 2017b: Überflug; Luftbildkarte – Screenshot. Zugriff: <http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=8> [abgerufen am 30.10.2017].
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2013: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Berlin. Zugriff: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 18.10.2017].
- Kubicek**, Herbert, 2014a: Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A33 Nord. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Zugriff: http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht_Buergerdialog_A33Nord_2015.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Kubicek**, Herbert, 2014b: Format 2x2. Bürgerkonsultation persönlich und online in zwei Stufen. In: Hartwig, Jürgen; Willem Kroneberg, Dirk (Hg.): Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Münster: Lit Verlag 2014: 53–96.
- Kubicek**, Herbert, 2017: Open Government – Der Zenit ist überschritten. In: Verwaltung & Management, 23. Jg 2017, Heft 4: 202–2012.
- Kubicek**, Herbert; Lippa, Barbara, 2017: Nutzung und Nutzen des Internet im Alter. Empirische Befunde und Empfehlungen für eine responsive Digitalisierungspolitik. Leipzig.
- Kubicek**, Herbert; Lippa, Barbara; Koop, Alexander, 2011: Erfolgreich beteiligt. Nutzen und Erfolgsfaktoren internet-gestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung**, 2017: Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. Zugriff: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> [abgerufen am 18.10.2017].
- OpenAustralia Foundation**, 2017: PlanningAlerts. Zugriff: <https://www.openaustraliafoundation.org.au/projects/planningalerts/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Staatsministerium Baden-Württemberg**, 2013: Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart Zugriff: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Remote/stm/planungsleitfaden.pdf> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Dresden**, 2017: Virtuelles 3D-Stadtmodell. Zugriff: <http://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/geoinformationen/3-d-modell.php?shortcut=3D> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Heidelberg**, 2017: Vorhabenliste – Aktuelle Bürgerbeteiligung. Zugriff: <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Vorhabenliste.html> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Wolfsburg**, 2017: Vorhabenliste. Zugriff: <http://www.wolfsburg.de/newsroom/2016/12/06/14/36/kopie-von-vorhabenliste> [abgerufen am 18.10.2017].
- Tippelt**, Florian; Kupferschmitt, Thomas, 2015: Social Web: Ausdifferenzierung der Nutzung. Potenziale für Medienanbieter. Media Perspektiven, Heft 10: 442–452.
- VDI** – Verein Deutscher Ingenieure, 2015: VDI 7000 – Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten.
- We-Build.Hamburg**, 2017: Willkommen bei Wir-Bauen-Hamburg! Zugriff: <https://hamburg.we-build.city/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Wever**, Göttrik, 2014: Allheilmittel Transparenz – Ein Beitrag zur Diskussion. Verwaltung & Management, 20. Jg.: 4–18.

Der Beitrag bezieht sich inhaltlich weitgehend auf eine Vorlage, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung als Input für den Arbeitskreis Transparenz in der Allianz für vielfältige Demokratie erstellt wurde. Die daraus und aus anderen Quellen von Projektverantwortlichen aus Ländern und Kommunen mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung entwickelte Leitlinie inklusive einer Checkliste wurde gerade fertiggestellt und kann auf der Projektseite abgerufen werden.

bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse



ONLINE-DIALOGUE ZUR STADTENTWICKLUNG

Wie lässt sich die Diskussionsqualität fördern?



© PureSolution / Fotolia

Viele Städte bieten internetbasierte Beteiligungsverfahren an, über die sie mit den Bürgern in den Dialog treten wollen. Allerdings fallen diese Diskussionen qualitativ sehr unterschiedlich aus. Woran liegt das? Welche konkreten Faktoren beeinflussen die Diskussionsqualität positiv?

Dr. Alma Kolleyck

promovierte 2016 zu „Politische Diskurse online“ und zu der Frage, welche Faktoren die Qualität kollektiver Meinungsbildung in E-Partizipationsverfahren beeinflussen. Ihr besonderes Interesse gilt den Wechselwirkungen zwischen technischem Fortschritt und gesellschaftlichem Wandel. Seit 2017 ist sie für das Büro für Technikfolgenabschätzung am Deutschen Bundestag tätig.
kolleyck@tab-beim-bundestag.de

Wenn es um online geführte Diskussionen geht, stehen in der öffentlichen Betrachtung häufig „Hasskommentare“ im Fokus. Dabei bezieht sich die Debatte zumeist auf hetzerische Beiträge in sozialen Netzwerken, die – so die Annahme des jüngst verabschiedeten Netzwerkdurchsuchungsgesetzes – von den privatwirtschaftlichen Eigentümern der

jeweiligen Plattformen nicht ausreichend sanktioniert würden. Die umgekehrten Fragen danach, wie Diskussionen online gelingen, was gute Diskussionen ausmacht und wie Betreiber von Dialogplattformen sie fördern können, finden hingegen weniger Aufmerksamkeit.

Wie sieht dialogische Beteiligung in der Stadtentwicklung aus?

Politische Diskussionen finden im Internet in vielen Foren und Formaten statt. Grob lassen sich fünf Kategorien von Formaten und Verfahren unterscheiden, in denen politische Diskussionen geführt werden (Dahlgren 2005):

- journalistische Internetseiten, sowohl der großen Medienorganisationen als auch einzelner Blogger
- Plattformen von Aktivisten, Parteien und Interessengruppen
- Bürgerforen
- nicht genuin politische Webseiten, auf denen dennoch Debatten mit teilweise politischen Inhalten geführt werden
- Verfahren im Bereich von E-Demokratie: Damit sind Prozesse und Verfahren gemeint, die digitale Informations- und Kommunikationstechnologien nutzen, um administrative und politische Kommunikation, Information und Partizipation zwischen Bürgern und Verwaltung/Politik zu fördern (Albrecht 2010).

Dieser Beitrag konzentriert sich auf Verfahren und Formate, die von staatlicher und kommunaler Seite initiiert sind und die somit in den Bereich von E-Demokratie fallen. Von staatlicher und kommunaler Seite angebotene Online-Beteiligung findet in Deutschland ausschließlich konsultativ statt. Das bedeutet, dass die Ergebnisse nicht verbindlich umgesetzt werden müssen, aber in jedem Fall verbindlich berücksichtigt werden sollten (Nanz/Leggewie 2016). Formate sind dabei zum Beispiel konsultative Befragungen, Abstimmungen, offene Dialogangebote oder Diskussionsforen (Märker/Wehner 2007). Im Folgenden werden zwei Beispiele von dialogischer Online-Beteiligung vorgestellt. Daraufhin wird untersucht, inwiefern sie als beispielhaft für dialogische E-Partizipation gelten können.

Ein Beispiel für ein Teilnahmeverfahren zur Stadtentwicklung, das internetbasierte und Vor-Ort-Teilnahmeangebote miteinander verbindet und zugleich aufsuchende Forma-

te (als Dialogmobil) anbietet, ist das Verfahren „Wiesbaden 2030+“ (weitere Infos dazu finden Sie unter: www.wiesbaden2030.de). Es folgt einem klar gegliederten Zeitplan mit fünf Phasen. Die Online-Dialoge fanden in der ersten Phase des Teilnahmeverfahrens statt, behandeln die Themen Verkehr, Wohnen und Arbeit und sammeln die entsprechenden Zukunftswünsche der Wiesbadener (siehe Abb. 1). Hier finden sich vor allem umfangreiche Beiträge der Bürger, die in ihrer großen Mehrheit für sich alleine stehen (im Sinne eines Brainstormings) und sich nur in einzelnen Fällen aufeinander beziehen.

Das Wiesbadener Verfahren gilt als innovative Form von partizipativer Stadtentwicklung. Das liegt an seiner klaren zeitlichen Gliederung, der Verknüpfung von Online-, Offline- und aufsuchenden Elementen und der gezielten Einbindung verschiedener repräsentativ-demokratischer Gremien (z. B. Stadtvorsteher, Stadtverordnetenversammlung) in verschiedene Phasen des Verfahrens. Damit kann es die Vorteile verschiedener Teilnahmeformate verbinden, etwa indem es Bürger unterschiedlicher Hintergründe durch verschiedene Anspracheformen erreicht und die Frage nach der Quantität der Beteiligung in den Hintergrund rückt.

Eine mittlerweile geradezu „klassische“ Form kommunaler Beteiligung sind Bürgerhaushalte. Sie ermöglichen eine niedrigschwellige, konsultative Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung, die in den meisten Fällen durch konkrete Ausgabe- und Sparvorschläge realisiert wird (Geißel/Neunecker/Kolleck 2015). Im Stuttgarter Bürgerhaushalt können die Bürger in einer ersten Phase Vorschläge einreichen und diese dann in der zweiten Phase bewerten. Über beide Phasen hinweg diskutieren die Bürger online über die Vorschläge. Am Schluss der Teilnahmephase steht eine Bestenliste mit den 100 Vorschlägen, die von den Bürgern die meisten Stimmen erhalten haben (für den beliebtesten Vorschlag siehe Abb. 2; weitere Infos finden Sie unter: www.buergerhaushalt-stuttgart.de).

1

Die drei Themen der Online-Dialoge bei Wiesbaden 2030+



Wie wollen wir zukünftig in Wiesbaden wohnen und leben?

Online-Dialog (beendet) 101 Kommentare
Grün, gesund, vielfältig... Was ist Ihnen wichtig, wenn Sie Ihr Leben in Wiesbaden im Jahr 2030+ denken? In welche Richtung soll Wiesbaden sich entwickeln, wenn es um Wohnen geht?

WEITERLESEN



Was brauchen wir, damit Arbeiten in Wiesbaden attraktiv ist und bleibt?

Online-Dialog (beendet) 22 Kommentare
Wiesbaden soll auch in Zukunft ein attraktiver Arbeitsstandort bleiben - für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

WEITERLESEN



Auf welche Weise möchten wir uns in Zukunft fortbewegen?

Online-Dialog (beendet) 137 Kommentare
Verkehr und Mobilität werden auch in Zukunft eine große Rolle spielen.

WEITERLESEN

Quelle: Landeshauptstadt Wiesbaden 2017

2

Der am höchsten bewertete Bürgervorschlag im Stuttgarter Bürgerhaushalt

Bürgerhaushalt STUTTGART
Kunstrasen und Flutlichtanlage der Sportvereinigung 1887 Möhringen e.V. erneuern
Platz: 1
Ergebnis (nur gut): 4945
weniger gut: -169 gut: 4945
Meine Stimme: keine
Verwaltung prüft: ja

Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart 2017

Der Bürgerhaushalt Stuttgart fand 2017 zum vierten Mal statt und hat seine Teilnehmerzahlen kontinuierlich gesteigert. Dies ist ebenso ungewöhnlich für deutsche Bürgerhaushalte wie die positive Medienresonanz auf das Stuttgarter Beteiligungsverfahren (Ayerle 2017). Typische Probleme von onlinebasierten Bürgerhaushalten wie geringe oder über die Zeit sinkende Teilnehmerzahlen, die Teilnahme vor allem soziodemografisch homogener Milieus (die „üblichen Verdächtigen“: männlich, mittleren Alters und überdurchschnittlich formal gebildet; Escher 2010; Schlozman/Verba/Brady 2010) und den Vorwurf der Scheinbeteiligung (Neunecker 2016; Masser o.A.) trüben die öffentliche Wahrnehmung des Stuttgarter Bürgerhaushalts nicht. Das Format des Bürgerhaushalts Stuttgart ist zwar typisch für eine onlinebasierte konsultative Beteiligung der Bürger an der städtischen Haushaltsplanung, weist aber nicht die für viele Online-Bürgerhaushalte typischen Schwierigkeiten auf.

Beide Beteiligungsverfahren – der Stuttgarter Doppelhaushalt und Wiesbaden 2030+ – weisen überzeugende Zwischenergebnisse vor. Die Stuttgarter Bürger erhalten auf der Plattform des Bürgerhaushalts zu jedem der 130 am besten bewerteten Vorschläge eine umfangreiche und gut verständliche Rückmeldung von der Stadtverwaltung und den jeweils zuständigen Bezirksbeiräten. Diese scheint weitgehend wohlwollend zu sein, wie die folgende Zahl illustriert: Von den zehn am besten bewerteten Vorschlägen unterstützt die Stadtverwaltung acht zumindest teilweise.

Auch beim Wiesbadener Verfahren bleiben die Initiatoren am Ball. Dabei benennen die Zwischenergebnisse der Bürgerbeteiligung sehr konkrete, gut evaluierbare Ziele. Dazu zählt beispielsweise für den Bereich Mobilität, dass der Anteil von nicht motorisierten und gemeinschaftlich genutzten Verkehrsträgern (Fußgänger, Fahrradfahrer, Nutzung von Carsharing und öffentlichen Verkehrsmitteln) von 52 % des gesamten Verkehrsaufkommens auf mindestens 65 % erhöht werden soll. Die Qualitätsziele unterscheiden sich zudem stark für die verschiedenen Stadtgebiete und werden somit der Vielfalt des städtischen Raums eher gerecht als stadtübergreifende Ziele.

Die beiden Formen dialogischer Stadtbeteiligung in Stuttgart und Wiesbaden können folglich einerseits als beispielhaft für Top-down-Dialogformate in Deutschland gelten (etwa hinsichtlich ihrer Zielsetzung und der Gestaltung der Dialoge). Zugleich sind sie innovativ (Verknüpfung mit aufsuchenden Beteiligungsangeboten) und werden von den Bürgern angenommen.

Die beiden dialogorientierten internetbasierten Beteiligungsverfahren dienen als exemplarischer Ausgangspunkt für die Leitfrage des Beitrags: Welche konkreten Faktoren beeinflussen die Diskussionsqualität von internetbasierten Diskussionen in politischen Beteiligungsverfahren positiv?

Welche Faktoren fördern die Diskussionsqualität?

Politische Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse verlaufen sehr unterschiedlich: polemisch oder sachlich, konstruktiv oder destruktiv, emotional oder abgeklärt, humorvoll oder ernst, konsensuell oder konfrontativ, sachkundig oder wenig kenntnisreich oder zwischen diesen Polen. Diese Bandbreite zeigt sich überall, wo Menschen mit unterschiedlichen Standpunkten in ein Gespräch über ein konkretes Problem oder eine Fragestellung gehen – so auch in internetbasierten Diskussionen. Warum variiert die Diskussionsqualität so stark? Welche Faktoren bedingen den Verlauf einer Diskussion?

Um diese Fragen zu beantworten, braucht es zunächst eine Definition von Diskussionsqualität. Hierzu bietet sich eine genauere Betrachtung deliberativer Demokratietheorien an. Im Fokus dieser Theorien steht der öffentliche diskursive, also dialogische Austausch aller über ein politisches Prob-

lem potenziell Betroffener. Sie zielen darauf, Bürger stärker in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden. Das soll die Rechtmäßigkeit, Responsivität und Qualität der getroffenen Entscheidungen erhöhen. Deliberative Demokratietheorien betonen, dass ein argumentativer Austausch Grundlage für politische Entscheidungen ist. Damit eignen sie sich als theoretischer Bezugsrahmen zur Betrachtung von politischen Diskussionen (Habermas 1981; Peters 1994; Chambers 2003). Zentrale Merkmale diskursiver Qualität sind für viele deliberative Theoretiker wie Bernhard Peters (1993, 1994), dass Meinungsverschiedenheiten mit Argumenten ausgetragen werden, die Anspruch auf kollektive Akzeptanz erheben und faktenbasiert sowie nachvollziehbar sind. Kritik und Gegenargumente sind jederzeit möglich, die Diskussionspartner behandeln sich jedoch trotz unterschiedlicher Standpunkte mit Respekt. Als Schlüsselwörter für die Beschreibung einer gelungenen po-

litischen Deliberation lassen sich die Begriffe Argumentation und Informiertheit als inhaltliche Kriterien und Respekt versus Missachtung im Umgang als formales Kriterium festhalten (siehe Abb. 3).

Nach der Definition von Diskussionsqualität bleibt die Frage, welche Faktoren die Qualität von Diskussionen fördern. Diese Frage wurde anhand von drei top-down-initiierten, deutschen, konsultativen Partizipationsinstrumenten untersucht, die komplett oder mehrheitlich online stattfanden und die sehr ähnliche Beteiligungsmodi vorsahen – nämlich der Frankfurter Bürgerhaushalt 2014, der Kölner Bürgerhaushalt 2013/2014 und die E-Petitionen am Deutschen Bundestag. Alle drei Verfahren ermöglichten es den teilnehmenden Bürgern, Anregungen zu formulieren und online zu publizieren, diese Vorlagen zu bewerten und über diese Vorlagen zu diskutieren. Strukturell ähneln sich die drei Verfahren folglich sehr, was den Rückschluss auf Bedingungsfaktoren für die Diskussionsqualität erleichtert (weitere Informationen in der Dissertation der Autorin: Kolleck 2017). Der Vergleich dreier ähnlicher Instrumente zeigt, dass die Diskussionsqualität innerhalb und zwischen den Verfahren stark variiert. Dabei lassen sich einige Einflussfaktoren benennen, die auf drei verschiedenen Analyseebenen liegen:

- auf der Ebene der Diskussionen und der Diskussionsvorlagen
- auf der Ebene der Teilnehmer
- auf der Ebene des Verfahrens und seiner Betreuer und Initiatoren

3

Messung der Diskussionsqualität inhaltlich und formal

Diskussionsqualität		
inhaltlich		formal
Informationen: Dichte und Güte	Argumentation: Dichte und Güte	Umgang: missachtend neutral respektvoll

Quelle: Kolleck 2017: 35

Abbildung 4 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen. Dabei wird deutlich, dass die Trennung in drei Analyseebenen zum Verständnis der Faktoren zwar sinnvoll ist, die verschiedenen Ebenen sich aber gegenseitig bedingen und die Grenzen zwischen ihnen verschwimmen. So zeigt sich auf der Ebene der Diskussionen und der Diskussionsvorlagen, dass Diskussionen unabhängig vom diskutierten Thema respektvoll und inhaltlich überzeugend verlaufen können. Das Thema einer Diskussion kann die Diskussionsqualität also nicht vorhersagen.

Ein guter Prädiktor für die Diskussionsqualität ist hingegen die Qualität der Diskussionsvorlage. Als Diskussionsvorlagen lagen in den untersuchten Verfahren (analog zum eingangs vorgestellten Stuttgarter Bürgerhaushalt) Eingaben von Bürgern vor, die konkrete Probleme benannten und dabei

4

Wichtigste Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung zur Diskussionsqualität nach Analyseebene

Diskussionsebene	<ul style="list-style-type: none"> ■ die Diskussionsqualität ist themenunabhängig: Es kann zu allen Themen gut und schlecht diskutiert werden ■ von zentraler Wichtigkeit für die Diskussionsqualität ist die Diskussionsvorlage: Wenn die Diskussionsvorlage Argumente und Informationen nennt, fällt auch die Diskussionsqualität deutlich höher aus ■ entscheidend für die Diskussionsqualität ist eine inhaltliche Moderation, die themenfremde Beiträge löscht
Teilnehmerebene	<ul style="list-style-type: none"> ■ die Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Verfahren ist umso höher, je höher die Diskussionsqualität ausfällt ■ die Diskussionsqualität ist höher, wenn die Teilnehmer die Chancen und Grenzen des Beteiligungsverfahrens nüchtern einschätzen ■ ein diskursiver Diskussionsstil ist Übungssache: Teilnehmer, die häufiger Kommentare lesen und/oder verfassen, stehen anderen Meinungen offener gegenüber
Ebene des Verfahrens	<ul style="list-style-type: none"> ■ die Zufriedenheit der Betreuer und Initiatoren mit dem Verfahren ist umso höher, je höher die Diskussionsqualität ausfällt ■ die Diskussionsqualität steigt bei einer konsequenten inhaltlichen Moderation und bei einer hohen Selektion der Diskussionsvorlagen ■ institutionalisierte Verfahren mit klar definierten Schnittstellen zum politischen Entscheidungsprozess fördern die Zufriedenheit der Nutzer und die Diskussionsqualität

Quelle: eigene Darstellung

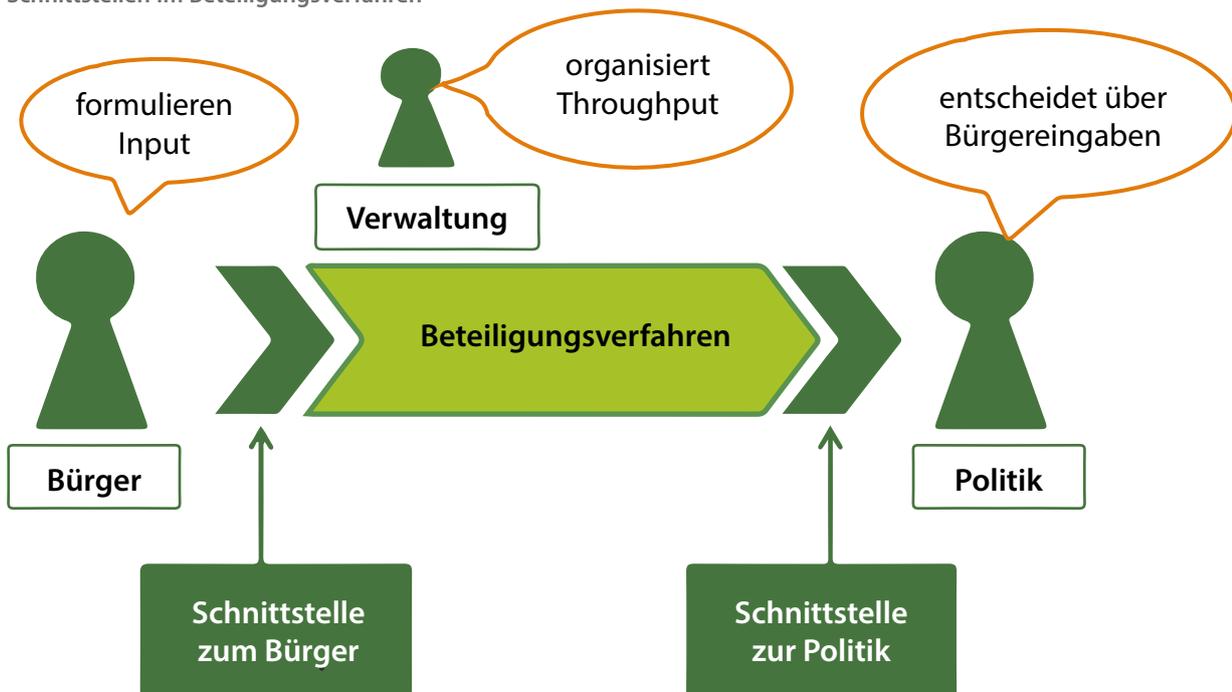
größtenteils Lösungsvorschläge unterbreiteten, über die die Teilnehmer abstimmen konnten. Dabei zeigte sich, dass Diskussionsvorlagen, die viele Informationen und Argumente zu dem vorgebrachten Vorschlag nennen, zu Diskussionen führen, die ebenfalls überdurchschnittlich informativ und argumentativ ausfallen. Gute Vorlagen fördern jedoch nicht nur die inhaltliche Qualität, auch der Umgang der Diskussionsteilnehmer ist deutlich respektvoller als in Diskussionen mit weniger qualitätsvollen Diskussionsvorlagen.

Diese Befunde machen deutlich, dass eine strenge inhaltliche Selektion der Vorlagen zu einer insgesamt hohen Diskussionsqualität führt. Statt also in einem Online-Beteiligungsverfahren eine möglichst große Zahl von Vorlagen bereitzustellen, erscheint es sinnvoller, gut ausgewählte, qualitätsvolle Vorlagen in diskursiven Verfahren zu veröffentlichen. Wie dies praktisch aussehen kann, verdeutlicht der Stuttgarter Bürgerhaushalt. Dort sieht das Verfahren eine erste Phase der Eingabe von Bürgervorschlägen vor, nach deren Abschluss die Stadtverwaltung ähnliche Vorschläge zusammenfasst (und von ähnlich lautenden Vorschlägen einen auswählt, über den die Bürger im Anschluss in der zweiten Phase diskutieren und abstimmen können).

Dies „verschlankt“ das Verfahren, selektiert die geeignetsten Vorschläge und hilft somit, die Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Moderation der Diskussionen: Auch hier erweist sich eine inhaltliche Moderation – die nicht ausschließlich auf den Umgangston, sondern vor allem auch auf die Themenrelevanz der Beiträge achtet – als wichtige Voraussetzung für qualitätsvolle Diskussionen. Sowohl die inhaltliche Qualität der Diskussionen als auch die Umgangsformen der Diskussionsteilnehmer fallen signifikant schlechter aus, wenn sich themenfremde Beiträge häufen. Das Verfahren Wiesbaden 2030+ illustriert, warum es sinnvoll ist, Diskussionsbeiträge zu selektieren und den Teilnehmern Möglichkeiten anzubieten, die Kommentare zu filtern (z. B. durch eine Markierung von Kommentaren als „lesenswert“ oder eine Einordnung der jeweiligen Position als Pro/Contra). Im Wiesbadener Verfahren stehen die Kommentare mit teils beträchtlicher Länge ohne Filterfunktionen additiv hintereinander. Es gibt keine Hinweise auf eine inhaltlich ausgerichtete Moderation, sodass die Online-Diskussion insgesamt eher den Charakter eines Schwarzen Brettes (Sammlung von Meinungen und Ansichten) hat

5
Schnittstellen im Beteiligungsverfahren



Quelle: Kollack 2017: 235

als eines tatsächlich diskursiven Austauschs. Auf der Ebene der Teilnehmer zeigt sich, dass diese zufriedener mit dem Verfahren sind, wenn die Diskussionsqualität hoch ausfällt. Zudem offenbart sich, dass es die Diskussionsqualität fördert, wenn die Teilnehmer mit realistischen Erwartungen und klarem Bewusstsein über die Chancen und Grenzen des jeweiligen konsultativen Verfahrens partizipieren. Ein dritter wichtiger Befund ist, dass sich eine diskursive Haltung erlernen lässt. Teilnehmer, die viele Kommentare lesen und/oder selbst schreiben, stehen den Meinungsäußerungen anderer Teilnehmer häufig offener gegenüber und schätzen Meinungsvielfalt in besonderem Maße.

Analog zur höheren Zufriedenheit der Teilnehmer geben auch die Betreuer und Initiatoren von dialogischen Beteiligungsverfahren mit einer hohen Diskussionsqualität häufiger an, mit dem Verfahren zufrieden zu sein, als Betreuer von Verfahren mit einer insgesamt niedrigeren Diskussionsqualität. Dabei erweist sich die Gestaltung der beiden zentralen Schnittstellen von dialogischen Beteiligungsverfahren als zentral (siehe auch Abb. 5). Diese Schnittstellen verknüpfen das Verfahren einerseits mit seinen Adressaten, den Bürgern, und mit seinen Remittenten, also den Institutionen der repräsentativen Politik.

Der Vergleich der untersuchten Verfahren macht deutlich, dass die Gestaltung der Schnittstellen die Diskussionsqualität wesentlich bestimmt. Wird die Schnittstelle zu den Bürgern selektiv gestaltet – sodass die Eingaben der Bürger ins Verfahren gefiltert und nach transparenten Kriterien aus-

gewählt werden – gestaltet sich auch der Übergang zu den etablierten politischen Entscheidungsvorgängen (an der Schnittstelle zur Politik) reibungsloser.

Konkret bedeutet dies, dass eine Selektion der Bürgereingaben durch eine inhaltliche Moderation und durch eine strenge, qualitativ orientierte Selektion der Diskussionsvorlagen die Schnittstelle zur Politik entlastet. Anstelle von umfangreichen, qualitativ variierenden Bürgereingaben erzeugt das Verfahren so eine quantitativ reduzierte, aber qualitativ höherwertige Anzahl von Bürgereingaben. Davon profitieren die Teilnehmer und die Initiatoren sowie Betreuer des Verfahrens gleichermaßen: Beide Gruppen geben bei Verfahren mit qualitativ volleren Diskussionen eine höhere Zufriedenheit mit dem Verfahren zu Protokoll. Zugleich entlastet ein geringerer, aber qualitativ selektierter „Output“ des Beteiligungsverfahrens die Schnittstelle zur Politik wesentlich. Darüber hinaus kann eine Institutionalisierung von Verfahren (also beispielsweise durch klare Zuständigkeiten und klar definierte Rechte und Pflichten sowohl für die initiiierende politische Ebene, als auch für die teilnehmenden Bürger) Vertrauen schaffen und Erwartungssicherheit geben (Åström/Grönlund 2012). Möglicherweise lassen sich die steigenden Teilnehmerzahlen beim Stuttgarter Bürgerhaushalt als ein Zeichen der Zufriedenheit lesen. Das Stuttgarter Verfahren bietet einerseits Erwartungssicherheit durch eine verständliche und klare Rückmeldung der Stadtverwaltung und andererseits Übersichtlichkeit durch die Zusammenfassung von Vorschlägen.

Was bedeutet das für Online-Dialoge zur Stadtentwicklung?

Was lässt sich aus den dargestellten Ergebnissen für dialogische Partizipationsverfahren im Bereich der Stadtentwicklung lernen? Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass eine hohe Diskussionsqualität kein Selbstzweck ist, sondern mit einer höheren Zufriedenheit der Teilnehmer und der Initiatoren sowie Betreuer einhergeht. Um eine hohe Diskussionsqualität zu erreichen, sollte der Grundsatz „Qualität geht vor Quantität“ sowohl die Moderation als auch die Auswahl der Diskussionsvorlagen leiten. Insbesondere in Diskussionen zu kontroversen Themen entstehen so viele Beiträge, die es auch interessierten Teilnehmern unmöglich machen, sämtliche Inhalte zu rezipieren. Neben einer Moderation, die insbesondere inhaltlich nicht relevante oder repetitive

Beiträge löscht, können auch Zusammenfassungen wesentlicher Inhalte oder Bewertungssysteme für Kommentare (z. B. als hilfreich/weniger hilfreich) dazu beitragen, Diskussionen übersichtlicher und leserfreundlicher zu gestalten.

Deutlich zeigen sich darüber hinaus die Vorteile einer Institutionalisierung von Verfahren. Gemeint ist damit, dass ein Verfahren prinzipiell auf Dauer angelegt ist und verantwortliche Ansprechpartner, Beteiligungsregeln (und Grenzen) und die Modi der Entscheidungsfindung über die Bürgereingaben von Beginn an klar benennt. Dadurch schafft es auf allen Seiten klare Erwartungen und trägt zum Vertrauensaufbau bei. Zudem sollte nicht ausschließlich in Online-/

Offline-Kategorien gedacht werden: Mischverfahren, die internetbasierte und andere Teilnahmeformen miteinander verbinden, erreichen Teilnehmer, die eher nicht online partizipieren und umgekehrt. In dieser Hinsicht ist das Wiesbadener Verfahren beispielhaft, da es internetbasierte Angebote mit Vor-Ort-Angeboten in verschiedenen Stadtteilen kombiniert und dabei auch aufsuchende Formate verwendet. Schließlich gilt es gegenüber potenziellen Teilnehmern, Medien und der Öffentlichkeit, das Verfahren klar als konsultativ zu benennen und keine Abgabe von politischen Entscheidungsrechten zu suggerieren, wenn keine verbindliche Mitsprache gewährleistet wird (Eith 2014; Kersting/Woyke 2012). Die Bürger investieren zeitliche und gedankliche Ressourcen in ihre Teilnahme und wollen vorher abschätzen können, ob sich diese Investition lohnen wird. Deshalb sollten konkrete Zusagen über den Umgang mit Bürgerinput im Vorhinein gegeben, zugleich aber illusorische Hoffnungen ausgeräumt werden.

Mit Blick auf die eingangs vorgestellten dialogischen Verfahren zur Stadtentwicklung lässt sich für das Verfahren Wiesbaden 2030+ festhalten, dass sowohl die Kombination von Online- und Offline-Beteiligungsformen als auch die Einbindung repräsentativ-demokratischer Gremien in den Partizipationsprozess mit Blick auf die Integrativität und die Diskursqualität vielversprechend sind. Schwierig erscheint hingegen der rein chronologisch geordnete Dialog ohne dynamische Elemente (z. B. Bewertungsfunktionen).

Der Stuttgarter Bürgerhaushalt trennt die Vorschlags- von der Bewertungsphase, sodass die Stadtverwaltung nach Eingabe der Vorschläge ähnlich lautende Vorschläge zusammenführt und nur einen der eingereichten Vorschläge (vermutlich den aussagekräftigsten) zur Bewertung und Kommentierung freigibt. Damit führt die Stuttgarter Stadtverwaltung eine Selektion der Bürgereingaben durch, die der Diskussionsqualität zugutekommen dürfte.

Fazit: Die Schnittstellen sind entscheidend

Onlinebasierte Verfahren, die Diskussionen unter ihren Nutzern fördern und dabei eine hohe Diskussionsqualität erreichen wollen, können dieses Ziel über eine geschickte Gestaltung der Schnittstellen zu den Teilnehmern und zur Politik erreichen. Konkret fördert die qualitätsorientierte Selektion von Bürgereingaben (Diskussionsvorlagen und

Diskussionsbeiträgen) sowohl die Qualität der Online-Diskussionen als auch die Zufriedenheit der teilnehmenden Bürger und der Initiatoren sowie Betreuer des Verfahrens. An der Schnittstelle zur Politik trägt eine Institutionalisierung von Verfahren zur Erwartungssicherheit und langfristigen Zufriedenheit aller Beteiligten bei.

Literatur

- Albrecht, Steffen**, 2010: E-Partizipation in Deutschland. In: Hatzelhoffer, Lena; Lobeck, Michael; Müller, Wolfgang; Wiegandt, Claus-C. (Hrsg.): E-Government und Stadtentwicklung Schriften des Arbeitskreises Stadtzukünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie, Bd. 8. Berlin: 49–60.
- Åström, Joachim; Grönlund, Åke**, 2012: Online Consultations in Local Government: What Works, When, and Why? In: Coleman, Stephen; Shane, Peter M. (Hrsg.): Connecting Democracy. Online Consultation and the Flow of Political Communication. Cambridge: 75–96.
- Ayerle, Nina**, 2017: Jeder darf ein bisschen Haushalt machen. Stuttgarter Zeitung, 03. Februar. Zugriff: <http://www.stuttgarterzeitung.de/inhalt.buergerhaushalt-2017-jeder-darf-ein-bisschen-haushalt-machen.aa76ff6e-368e-45d3-9b62-f252c75ef4c9.html>.
- Chambers, Simone**, 2003: Deliberative Democratic Theory. Annual Review of Political Science, 6. Jg. (1): 307–326.
- Dahlgren, Peter**, 2005: The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. Political Communication, 22. Jg. (2): 147–162.
- Eith, Ulrich**, 2014: Die Rolle – Funktionswandel der Parteien in einer veränderten Gesellschaft. Policy Paper Nr. 12. Berlin.
- Escher, Tobias**, 2010: Wi(e)der die „üblichen Verdächtigen“? Politische Beteiligung via Internet. In: Wolling, Jens; Seifert, Markus; Emmer, Martin (Hrsg.): Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess. Internet research, Bd. 38. Baden-Baden: 131–150.
- Geißel, Brigitte; Neunecker, Martina; Kolleck, Alma**, 2015: Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2015. Jg. (1): 151–165.
- Habermas, Jürgen**, 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. Band I, Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main.
- Kersting, Norbert; Woyke, Wichard**, 2012: Vom Musterwähler zum Wutbürger? Politische Beteiligung im Wandel. Münster.
- Kolleck, Alma**, 2017: Politische Diskurse online. Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren. Baden-Baden.
- Landeshauptstadt Stuttgart**, 2017: Bürgerhaushalt Stuttgart. Kunstrasen und Flutlichtanlage der Sportvereinigung 1887 Möhringen e.V. erneuern. Zugriff: <https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de/vorschlag/41757> [abgerufen am 02.11.2017].
- Landeshauptstadt Wiesbaden**, 2017: Wiesbaden 2030+. Unsere Stadt. Unsere Ideen. Online Dialog (beendet). Zugriff: <https://www.wiesbaden2030.de/dialog/online-dialog> [abgerufen am 02.11.2017].
- Märker, Oliver; Wehner, Josef**, 2007: E-Participation: Gewinnung bürgerschaftlicher Expertise zur Qualifikation von Planungs- und Entscheidungsprozessen. In: Zechner, Achim (Hrsg.): Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit. Stuttgart: 367–382.
- Masser, Kai, o.A.**: Bürgerhaushalte aus Sicht der Kritiker. Zugriff: <http://buergerhaushalt.org/de/article/b%C3%BCrgerhaushalte-aus-sicht-der-kritiker>.
- Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus**, 2016: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Bonn.
- Neunecker, Martina**, 2016: Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen. Wiesbaden.
- Peters, Bernhard**, 1993: Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main.
- Peters, Bernhard**, 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie: Sonderhefte, Bd. 34. Opladen: 42–76.
- Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney; Brady, Henry E.**, 2010: Weapon of the Strong? Participatory Inequality and the Internet. Perspectives on Politics, 8. Jg. (2): 487–509.



Foto: Juliane Jarke

MIT ÄLTEREN MENSCHEN EINEN DIGITALEN STADTFÜHRER ENTWICKELN

Mit Methoden der partizipativen Software-
entwicklung altersfreundliche Städte gestalten

Dr. Juliane Jarke
Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)
Universität Bremen
jjarke@ifib.de

Ulrike Gerhard
Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)
Universität Bremen
ugerhard@ifib.de

Raumaneignung und digitale Teilhabe im Alter

Die Bewertung von Raum im höheren Alter zielt oftmals auf die Gestaltung der häuslichen Umgebung und ein möglichst langes selbstständiges Leben ab, wenngleich zunehmend auch die weitere Lebensumwelt und ihre Bedeutung im Alter diskutiert werden. Studien zeigen, dass soziale Vernetzung und Gemeinschaftserleben für das Wohlbefinden älterer Menschen wesentlich sind und dass dieses insbesondere in der lokalen Nachbarschaft erlebt wird (Wiles/Leibing/Guberman/Reeve/Allen 2012). Die Aneignung der räumlichen Umwelt durch Wahrnehmung, Orientierung und Handeln im und Gestalten des Raums gilt als wesentliche Voraussetzung für soziale Teilhabe im Alter (Wolter 2011: S. 209). Dabei können viele Faktoren die Handlungsspielräume zur Aneignung des Raums beeinflussen. Neben ökonomischen und gesundheitlichen Ressourcen sowie der räumlichen Infrastruktur kann auch mangelndes kulturelles und soziales Kapital Handlungsräume maßgeblich einschränken. So kann fehlendes Wissen „den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Räumen und Angeboten einschränken oder verhindern“ (Wolter, 2011: 200). Zudem sind Kenntnisse des Sozialraums eine wesentliche Voraussetzung für das Empfinden von Zugehörigkeit, Sicherheit und Eigenstän-

digkeit (Wiles u. a. 2012). Viele dieser Einsichten finden sich in den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation zu altersfreundlichen Städten und Gemeinden wieder (World Health Organization 2007).

An dieser Stelle setzt das von der EU geförderte Forschungs- und Entwicklungsprojekt MobileAge¹ an. Gemeinsam mit älteren Menschen werden digitale, kartenbasierte Informationsdienste entwickelt, die für die älteren Menschen bessere Möglichkeiten der Raumaneignung schaffen sollen. Leicht zugängliche, raumbezogene Informationen sollen die Orientierung im Raum unterstützen, Unsicherheiten verringern und dadurch räumliche und soziale Mobilität fördern. Die Einbindung älterer Menschen in die Entwicklung solcher Dienste gewährleistet die Relevanz der Inhalte und die Zugänglichkeit der Informationen. In unserem Beitrag möchten wir anhand eines Fallbeispiels zeigen, welche Informationsbedürfnisse ältere Menschen in Bezug auf ihre sozialräumliche Umgebung haben und diskutieren, ob und unter welchen Bedingungen diese mit Hilfe von Online-Informationsangeboten befriedigt werden können.

Partizipative Entwicklung eines digitalen Stadtteelführers

Gemeinsam mit älteren Menschen sowie in enger Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren (u. a. Ortsamt, Quartiersmanager) haben wir in einem Bremer Stadtteil zwischen Juni 2016 und Februar 2017 einen digitalen Stadtteelführer entwickelt.² Die Gruppe setzte sich aus zwölf älteren Bürgerinnen und Bürgern zusammen, die sich aus Interesse und Neugierde an neuen Technologien, dem Wunsch, sich an Gestaltungsprozessen zu beteiligen und/oder aus Begeisterung für ihren Stadtteil, verbunden mit dem Ziel einer Imageverbesserung, zur Teilnahme verpflichteten.

Zunächst wurden die Bedarfe und Interessen der späteren Nutzerinnen und Nutzer in Erfahrung gebracht, um daraus ein Konzept für den digitalen Service zu entwickeln. In dieser ersten Phase der Bedarfs- und Anforderungsanalyse wurde mit sogenannten Cultural Probes gearbeitet (Gaver/Dunne/Pacenti 1999). Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bekamen verschiedenes Material ausgehändigt, womit sie ihren Alltag im Hinblick auf ihren Stadtteil, ihr soziales

Umfeld sowie ihre Technologie- und Mediennutzung dokumentieren konnten. Dazu gehörten ein Tagebuch, auf Postkarten gedruckte Reflexionsaufgaben, Stadtteilkarten sowie Einwegkameras. Hilfsmittel und Materialien wie die Cultural Probes ermöglichen authentische Einblicke in den Alltag der Beteiligten und verdeutlichen so die Probleme, Interessen und Visionen der Zielgruppe (Jarke/Gerhard 2017).

Neben der Bedarfsermittlung waren die sorgfältig gestalteten Materialien für die Beteiligten sehr motivierend, sich von Beginn an als Expertinnen und Experten des Alltags und des Älterwerdens im Stadtteil einzubringen. In ein- bis zweistün-

(1) MobileAge wird gefördert durch das Forschungs- und Innovationsprogramm H2020 der Europäischen Kommission unter der Fördernummer 693319

(2) Ein Prototyp findet sich unter: www.bremen.de/osterholz/senioren

digen Interviews wurden die Erkenntnisse aus diesen „Alltagsproben“ gemeinsam mit ihren jeweiligen Urheberinnen und Urhebern besprochen und interpretiert. Anschließend wurden die Ergebnisse in mehreren Workshops diskutiert und ein Konzept für die Entwicklung eines Online-Dienstes abgeleitet, der die Aktivitäten der Freizeitgestaltung im Stadtteil fokussieren soll. Gesundheits-, wohn- und pflegebezogene Themen wurden zwar angesprochen, jedoch als thematischer Fokus für einen Stadtteilwegweiser von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zurückgewiesen.

Ausgehend von diesem inhaltlichen Schwerpunkt wurde das Konzept für einen kartenbasierten Stadtteilwegweiser entwickelt, der über folgende Themen informiert:

- Schöne Orte und Wege im Freien
- Kulturelle Veranstaltungen und Institutionen
- Treffpunkte
- Sport- und Bewegungsmöglichkeiten
- Beratungsangebote

Neben der reinen Darstellung der Orte und Einrichtungen waren ergänzende interessante und nützliche Informationen zu den einzelnen Objekten gewünscht. Für die Planung von Aktivitäten ist es beispielsweise wichtig zu wissen, wo es Sitzgelegenheiten und Toiletten gibt.

Eine wichtige Landmarke zur Orientierung und Navigation sind Bushaltestellen. Immer wieder wurde auf mangelnde

Sauberkeit, fehlende Sitzgelegenheiten oder ein Unsicherheitsgefühl durch schlechte Verkehrsführung hingewiesen. Eine schlechte Anbindung durch das öffentliche Nahverkehrsnetz erschwerte die Mobilität im Stadtteil. Barrierefreiheit war ein weiteres relevantes Thema: In unserer prototypischen Anwendung verweisen wir nun auf die Daten des professionell erhobenen barrierefreien Stadtführers der Stadt Bremen.³

In darauffolgenden Workshops erarbeiteten die teilnehmenden Seniorinnen und Senioren gemeinsam mit Softwareentwicklern Designentwürfe für den digitalen Stadtteilwegweiser.

Anhand von Beispielen wurde die Hintergrundkarte ausgewählt. Wichtig war dabei vor allem, dass die digitale Karte möglichst kontrastreich ist und nicht zu viele Details anzeigt. Mit Hilfe von Papier, Stift und Schere und mit sogenannten Papier-Mock-ups wurden Navigationselemente platziert und die Seiten inhaltlich gestaltet.

Ein wesentlicher – zuvor unterschätzter – Bestandteil des Projekts war die Beschaffung und Aufbereitung von Daten: Vorhandene Daten zu den relevanten Angeboten verschiedener Einrichtungen mussten aus diversen Quellen zusammengetragen werden. Die gewünschten Informationen zu den schönen Orten und Wegen im Stadtteil wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern selbst erhoben: Ortskundige Bürgerinnen und Bürger verfassten Beschreibungen,



Foto: Juliane Jarke

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer tragen ihre Informationsbedürfnisse zusammen



Foto: Tim Schütz

Ein selbstgestaltetes Kartenspiel über den Stadtteil schärft den Fokus und unterstützt den Austausch

andere führen zu den Plätzen und nehmen die relevanten Daten auf und sichern so Wissen und Kenntnisse der Teilnehmenden auch für weniger ortskundige Menschen.

Die feste Terminierung im Rahmen von Forschungsprojekten erweist sich als große Herausforderung für partizipative Prozesse. Um die kontinuierliche Pflege der Anwendung und insbesondere der Daten langfristig sicher zu stellen, müssen lokale Akteure nach Projektende die Verantwortung für das fertige Produkt übernehmen. Im hier vorgestellten Projekt ist dies durch die Migration des Informationsangebots zum offiziellen Stadtportal der Stadt Bremen (Bremen. Online) gesichert. Über das Visitenkartensystem des Stadtportals pflegen die Träger die Daten selbst ein. Die Aktualisierung und Pflege der Einträge ohne feste Trägerschaft – im hiesigen Falle die Informationen zu schönen Plätzen und Wegen – übernehmen Ehrenamtliche einer lokalen Onlineredaktion.

Die Verbreitung und Bekanntmachung der fertigen Anwendung gewährleistet die bereits während des Beteiligungsprozesses stattfindende kontinuierliche Berichterstattung der Lokalpresse. Außerdem wird ein Multi-Touch-Table (ein in einen Tisch eingelassener Touch-Screen) in verschiedenen Einrichtungen im Stadtteil aufgestellt. So wird die Anwendung auch für Menschen, die keine eigenen Endgeräte besitzen, zugänglich und die Sichtbarkeit des Stadtteilwegweisers wird erhöht. Weiterhin bewerben die beteiligten

lokalen Akteure in Verwaltung, Stadtentwicklung und Altenhilfe das Produkt bei ihren jeweiligen Zielgruppen.

Zum Abschluss des Beteiligungsprozesses haben wir einige Plätze gemeinsam mit den Teilnehmenden besucht. Bei solchen Begehungen fiel sofort auf, wo Bänke oder Mülleimer fehlten, welche Bereiche als gefährlich oder unangenehm eingeschätzt wurden, weil sie zum Beispiel verschmutzt waren, oder wo die Anbindung durch den öffentlichen Nahverkehr nicht ausreichte. Zusätzlich zum digitalen Informationsangebot wurden so Vorschläge für die altersfreundliche Gestaltung des Stadtteils gesammelt. In enger Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren haben die für die Entwicklung des Stadtteils Verantwortlichen die Vorschläge aufgenommen und teilweise bereits bearbeitet: So hat die Stadtteilverwaltung versprochen, an den entsprechenden Stellen neue Bänke aufzustellen. Die partizipative Entwicklung digitaler Dienstleistungen deckt Mängel in der räumlichen Umgebung auf und macht sie öffentlich, was wiederum Möglichkeiten schafft, gemeinsam einen altersgerechten Stadtteil zu gestalten.

(3)
<https://www.bremen.de/barrierefrei>



Foto: Tim Schütz

Gemeinsame Auswertung der Cultural Probes



Foto: Juliane Jarke

Workshop

Wessen Informationsbedürfnisse?

Der inhaltliche Schwerpunkt des Stadtteilwegweisers auf Aktivitäten (und die Zurückweisung von eher defizitorientierten Themen) muss im Lichte der (relativ homogenen) Lebensumstände der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gesehen werden; die überwiegende Mehrheit der teilnehmenden Seniorinnen und Senioren war gesund und mobil, lokal gut vernetzt und bereits im Internet aktiv. Sie repräsentieren gewissermaßen die Gruppe der „junggebliebenen Alten“, deren Bedarf an Informationen sich vor allem auf das Gestalten der (neugewonnen) Freizeit und das aktive Arbeiten an der eigenen körperlichen und geistigen Fitness bezieht. Dieser Fokus wurde gewählt, da ein solches, für die „jüngeren Alten“, maßgeschneidertes Informationsangebot in der Landschaft der für das Alter entwickelten digitalen Medientechnologien eine Ausnahme darstellt. Überwiegend finden sich dort Geräte und Anwendungen, die im Fall der Abnahme der körperlichen und geistigen Kräfte assistieren und unterstützen sollen. Doch digitale Teilhabe im Alter bedeutet mehr als nur das Ausgleichen von altersbedingten Defiziten durch Technologie. Denn die Zahl der körperlich und geistig gesunden Seniorinnen und Senioren nimmt zu. Und sie sind diejenigen, für die das Internet und digitale Medien relevant sind oder sein werden.

Bei kritischer Betrachtung des entstandenen Produkts fällt die dahinterliegende Vorstellung von „gelingenem Altern“ auf und es schließt sich die Frage an, welche möglichen (nicht intendierten) Implikationen der Nutzung solcher Technologie mit sich bringt. So fällt auf, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausnahmslos danach streben, ihren Alltag mit möglichst vielen und vielfältigen Aktivitäten zu füllen. Dies gilt für körperliche und geistige Betätigungen ebenso wie für das aktive Engagement in sozialen, politischen oder kulturellen Bereichen. Tätigkeiten wie Fernsehen, Ausruhen oder Entspannen werden kaum genannt und wirken eher verpönt. Die aktive und eigenverantwortliche Arbeit am eigenen Körper und Geist, sowie das Bestreben die - nach langjähriger beruflicher und/oder häuslicher Pflichterfüllung wohlverdiente - Freizeit mit ehrenamtlichen und gemeinnützigen Tätigkeiten zu füllen, verweisen auch auf gegenwärtige Diskurse zu „gutem“ oder „gelingendem“ Altern. Die Ideale lebenslanger Produktivität und des Selbstmanagements werden in der gerontologischen Forschung oftmals mit gegenwärtigen Trends wie dem Rückbau des Wohlfahrtsstaats und der Forderung nach mehr Eigenverantwortung in Verbindung gebracht und kritisch hinterfragt (Katz 2000; Martinson/Halpern 2011). Aus dieser Perspektive

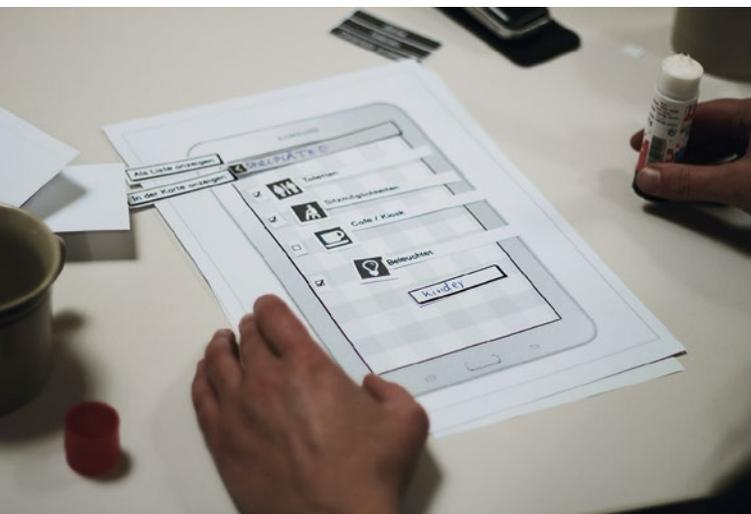


Foto: Tim Schütz

Ein Prototyp entsteht

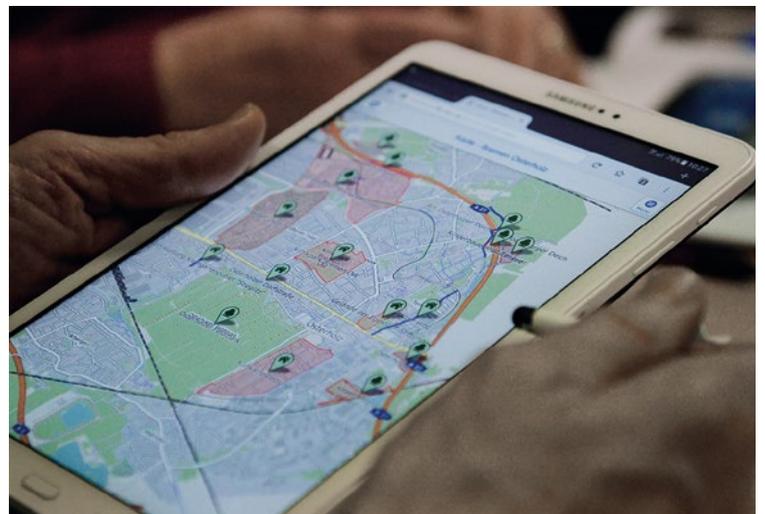


Foto: Juliane Jarke

Prototyp des Stadtteilwegweisers Osterholz

kann Technologie auch zur Verfestigung hegemonialer Diskurse und Altersbilder beitragen, indem sie einen möglichst aktiven Lebensstil propagiert. Wie sich ältere Menschen tatsächlich Anwendungen wie den digitalen Stadtteilweiser zu Eigen machen, also wie und mit welchen Konsequenzen sie genutzt werden, bleibt allerdings abzuwarten. Es stellt sich die Frage, wie sozial benachteiligte Menschen stärker in solche gemeinschaftlichen Entwicklungsprozesse

einbezogen und so an neue Medientechnologien herangeführt werden können. Erfahrungen zeigen, dass die Partizipation an solchen Prozessen oftmals an mangelndem Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen scheitert. Niedrige Anforderungen an technische Innovationen sowie unterstützende Qualifizierungsmaßnahmen sind für die erfolgreiche Beteiligung hilfreich.

Literatur

Gaver, Bill; Dunne, Tony; Pacenti, Elena, 1999: Design: Cultural Probes. *Interactions*, 6(1): 21–29. Zugriff: <https://doi.org/10.1145/291224.291235> [abgerufen am 12.12.2018].

Jarke, Juliane; Gerhard, Ulrike, 2017: Using Cultural probes for co-creating a digital neighbourhood guide with and for older adults. *Mensch und Computer 2017*, Regensburg: Gesellschaft für Informatik e.V.: 79–85.

Katz, Stephen, 2000: Busy Bodies: Activity, aging, and the management of everyday life. *Journal of Aging Studies*, 14(2): 135–152. Zugriff: [https://doi.org/10.1016/S0890-4065\(00\)80008-0](https://doi.org/10.1016/S0890-4065(00)80008-0) [abgerufen am 12.12.2017].

Martinson, Marty; Halpern, Jodi, 2011: Ethical implications of the promotion of elder volunteerism: A critical perspective. *Journal of Aging Studies*, 25(4): 427–435. Zugriff: <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2011.04.003> [abgerufen am 12.12.2017].

Wiles, Janine L.; Leibing, Annette; Guberman, Nancy; Reeve, Jeanne; Allen, Ruth E. S., 2012: The Meaning of “Aging in Place” to Older People. *The Gerontologist*, 52(3): 357–366. Zugriff: <https://doi.org/10.1093/geront/gnr098> [abgerufen am 12.12.2017].

Wolter, Birgit, 2011: Aneignung und Verlust des städtischen Raumes im Alter. In *Eigensinnige Geographien Städtische Raumaneignungen als Ausdruck gesellschaftlicher Teilhabe* (S. 195–211). Wiesbaden: Springer. Zugriff: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-93176-0_10 [abgerufen am 12.12.2017].

World Health Organization (Hrsg.), 2007: *Global age-friendly cities: a guide*. Geneva: World Health Organization.



„GLÜCKLICH IN WUPPERTAL!“

Glücksforschung und App-basierte Teilhabe

**Ein Pionier-Projekt des Wuppertal Instituts
und der Happiness Research Organisation
sammelt mithilfe einer Smartphone-App
Daten zum subjektiven Wohlbefinden der
Stadtbevölkerung.**

Hans Haake
ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wuppertal Institut
und der Bergischen Universität Wuppertal.
hans.haake@wupperinst.org

Kai Ludwigs
ist Direktor der Happiness Research Organisation.
ludwigs@happiness-research.org

Neue Indikatoren für Städte

Städte, ob als geographische, soziale oder politische Einheit, geraten immer mehr in den Fokus, wenn es um gesellschaftliche Entwicklungen sowie ökologische und soziale Herausforderungen geht (vgl. WBGU 2016). Entsprechend werden auch fortlaufend Debatten darüber geführt, wie die Entwicklung einzelner Städte zu bewerten ist und ob sie sich (anders) quantifizieren lässt. Dabei spiegeln diese Debatten die nationalen und internationalen Arbeiten an Indikatorensystemen „beyond GDP“ wider (vgl. OECD 2011; vgl. Stiglitz et al. 2009).

Einige Städte haben sich sowohl Wohlstand und Wohlbefinden (Well-Being) als auch Nachhaltigkeit (Sustainability) als übergreifendes Ziel gesetzt. Das macht es möglich, bisher dominante Wirtschaftszahlen besser einzuordnen und teilweise zu relativieren. Die zugehörigen Indikatorensysteme (z. B. wellbeing.smgov.net für Santa Monica oder www.happycity.org.uk für Bristol) führen meist vorhandene statistische Indikatoren zu einem breiten Themenspektrum zusammen (vgl. Abb. 1). Auf diesem Weg kann mit vertretbarem Aufwand eine andere Ausrichtung des Handelns von Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft diskutiert und ermöglicht

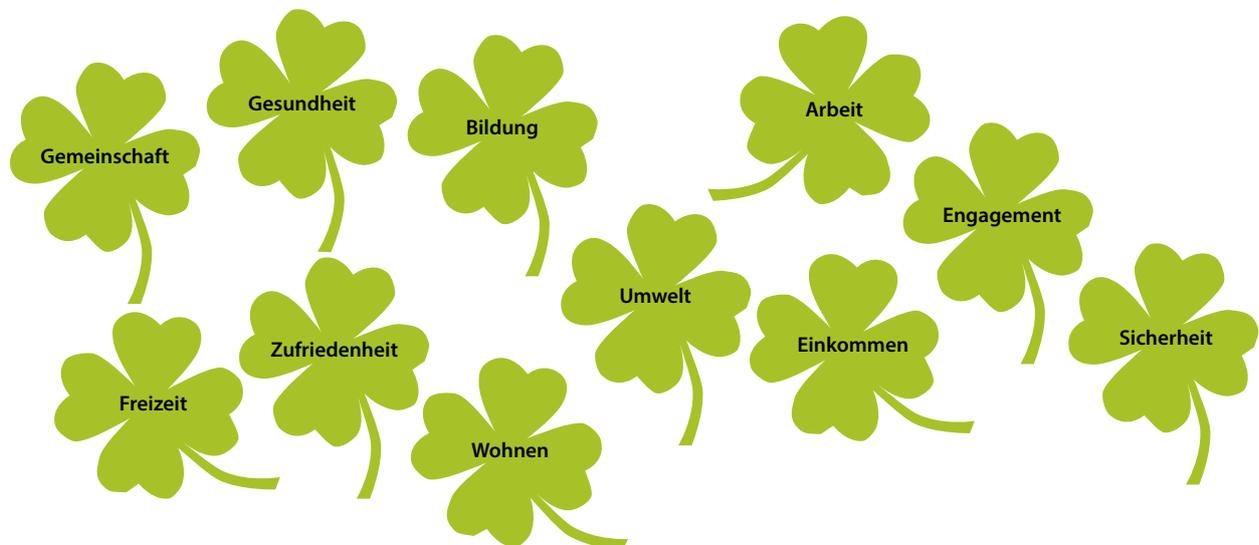
werden. Durch teilweise nicht vorhandene Daten entstehen bislang allerdings gewisse Verzerrungen.

Als eine zentrale „Lücke“ in diesen (urbanen) Indikatorensystemen gelten subjektive Wahrnehmungen der Bürger. Informationen darüber sind aus mindestens zwei Gründen von Bedeutung: Zum einen gehört die subjektive Lebenszufriedenheit (kurz: Glück) zu fast allen vorgeschlagenen Indikatorensystemen, liegt aber auf Ebene von Städten kaum vor. Für (Bundes-)Länder gibt es Daten aus weltweiten Befragungen.

Zum anderen wird in Städten sehr deutlich, dass die Statistiken nur einen Teil der Wahrheit erzählen. Eine gute Kriminalitätsstatistik alleine schafft kein Sicherheitsgefühl, ein hohes durchschnittliches Einkommen kompensiert einen fehlenden sozialen Zusammenhalt nicht. Informationen dazu, wie glücklich die Menschen in einer Stadt sind, welche Faktoren dazu beitragen und wie dieses Glück mit anderen Faktoren zusammenhängt, ermöglichen eine bessere Kalibrierung jeglicher Indikatorensysteme.

1

Exemplarische Dimensionen eines urbanen Indikatorensystems



Quelle: eigene Darstellung

„Glücklich in Wuppertal“ – die App

Seit Mai 2017 gibt es für die Stadt Wuppertal eine neue App, die das Erheben von subjektiven Wahrnehmungen erleichtert, eine direktere Form von Feedback an Politik und Verwaltung ermöglicht und eine Diskussion um Glück in Wuppertal anregen soll. Sie kombiniert vier Module, die sich weitgehend frei kombinieren lassen:

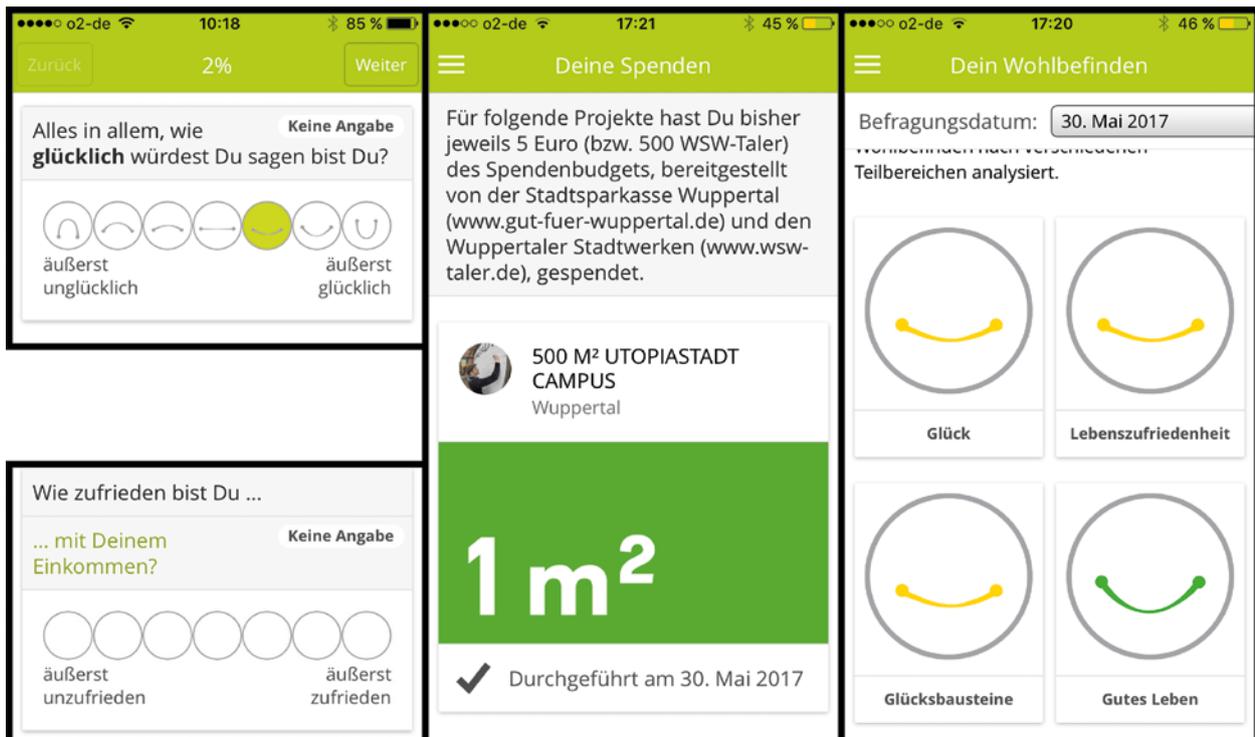
- einen Fragebogen, der intuitiv und schnell beantwortet werden kann; er enthält Fragen zum subjektiven Wohlbefinden, die mittels verschiedener Skalen der Glücksforschung (Zufriedenheit mit Lebensbereichen, Häufigkeit unterschiedlicher Emotionen, Selbstwirksamkeit etc.) beantwortet werden können, Bewertungen verschiedener lebensweltlicher Aspekte in der Stadt Wuppertal (orientiert an „Wohlstandsdimensionen“, vgl. Abb. 1) und zuletzt demografische Daten

- ein Glückstagebuch, das über eine Woche jeden Abend den Ablauf des Tages mit den zugehörigen Stimmungen erfasst
- Momentaufnahmen, für die die App viermal am Tag Aktivitäten und Stimmungen abfragt
- ein selbst initiiertes Feedback, das Nutzer jederzeit zu Zuständen oder Ereignissen in der Stadt, die glücklich oder unglücklich machen, geben können.

Die Module 1–3 lassen sich viermal im Jahr wiederholen. Wenn die App, unterstützt durch die Anreizstruktur (s. u.), auf einem hohen Anteil der Endgeräte installiert bleibt, entsteht so in einem Teil des Datensatzes ein Panel, in dem über Befragungsperioden hinweg verglichen werden kann.

2

Serie von Screenshots aus der App



Quelle: eigene Darstellung

Ob die erhobenen Daten diese Möglichkeit bieten werden, bleibt abzuwarten.

Die App baut auf Infrastruktur und Erfahrungen der Happiness Research Organisation auf, die in verschiedenen Bereichen Pionierarbeit bei der digitalen Erfassung von Glück leistet. Die Anpassung an Wuppertal in einem Prozess mit

Stakeholdern und die Zusammenführung mit einem breiteren Set von Wohlstandsindikatoren führt das Wuppertal Institut durch, unterstützt von lokalen (Stadtsparkasse Wuppertal und Wuppertaler Stadtwerke) und regionalen (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung) Partnern.

Lokale Einbindung und Anreize zur Nutzung

Natürlich ist eine intuitiv zu nutzende App, die an den aktuellen Stand der Glücksforschung und der Entwicklung alternativer Wohlstandsindikatoren anknüpft, nur ein Baustein des Projekts „Glücklich in Wuppertal“.

Im Sinne einer transformativen Wissenschaft, die sich gemeinsam mit lokalen Partnern in gesellschaftliche Transformationsprozesse einbringt, geht es auch darum, die App in der Stadt Wuppertal bekannt zu machen und eine Nutzung ihrer Ergebnisse zu ermöglichen. Das begann schon bei der Entwicklung der App: In diesem Prozess brachten einerseits die lokalen Partner ihre Expertise ein, andererseits wurden in zwei Workshops und Gesprächen mit Stakeholdern (Zivilgesellschaft, Verwaltung, Statistik...) besonders relevante Themen identifiziert. Auch die Einbindung in weitere laufende Projekte zu Wohlstandsindikatoren für Wuppertal knüpft an einen breiten Partizipationsprozess an. In der Bewerbung der App seit Mai 2017 zeigen sich die Vorteile einer starken lokalen Vernetzung: 19 Presseartikel mit Leserreichweiten zwischen 300.000 und 800.000, zum Teil überregionale Berichterstattung in Rundfunk und Fernsehen (WDR, RTL, Radio Wuppertal), Werbeposter an Schwebebahn-Haltestellen und 5.000 Postkarten, die stadtweit in Geschäften und Cafés ausliegen. Die App wurde über dutzende Kanäle bekannt gemacht. Die Stadtsparkasse Wuppertal wirbt sogar auf Info-Bildschirmen an Geldautomaten für die App.

Für die Nutzer wurden mehrere Anreize zur Teilnahme geschaffen:

- Die Möglichkeit, durch ihr Feedback die eigene Stadt zu unterstützen und zu beeinflussen
- Ein Anreiz, sich selbst bewusster mit dem eigenen Glück auseinander zu setzen und persönliche Auswertungen zu erhalten

- Die ersten 1.000 Nutzer erhielten ein Guthaben von 5 Euro pro Erhebungsrunde, die sie an gemeinnützige Projekte in Wuppertal spenden können

Auch Politik und Verwaltung der Stadt Wuppertal waren frühzeitig eingebunden, was besonders für die Verwertung der Ergebnisse aus der App zentral ist. Hier wird sich in den nächsten Monaten zeigen, ob die App ihr Potenzial jenseits der Wissenschaft entfalten kann: Als ein zusätzliches Instrument für Bürgerbeteiligung im weiteren Sinne. Sie ermöglicht es nicht nur, neue Zusammenhänge zwischen Glück und diversen Entwicklungen in einer Stadt zu erkennen. Sie gibt Politik, Verwaltung aber auch Zivilgesellschaft in einer ganz neuen zeitlichen und räumlichen Auflösung „Feedback“ von einer großen Zahl von Menschen.

Auch wenn Repräsentativität im ersten Schritt nicht zu gewährleisten ist, so sind Rückmeldungen von idealerweise mehreren Tausend Bürgern ein durchaus relevanter Bezugspunkt. So könnte eine Verwaltung spezifische Problemfelder zeitnah identifizieren und angehen, wenn zum Beispiel spezifische Angsträume immer wieder in ihrer Wirkung auf die Lebenszufriedenheit genannt werden. Diese Orte könnten dann prioritär umgestaltet werden.

Politische Debatten um die Entwicklung einer Stadt können anders geführt werden, wenn zum Beispiel zum Bau einer Seilbahn ein breites Meinungsbild vorliegt. Noch wichtiger: Jegliche Entwicklungsprojekte, ob Outlet Center oder Straßenbau, wären im Idealfall in Bezug zum „Glück“ der Stadt zu setzen. Politische Auseinandersetzungen würden keineswegs ersetzt, aber unterschiedliche Meinungen und Interessen ebenso wie mögliche Zielkonflikte sichtbar gemacht.

Eine Forschungs-App als Beteiligungsformat?

Die Bausteine der App und auch die einzelnen Fragebögen wurden sowohl mit Wuppertaler Praxispartnern als auch in zwei Workshops angepasst. Hierbei verschob sich unter anderem der Fokus ein Stück weit von einer Forschungsperspektive auf Glück und Wohlstand hin zu einem Werkzeug der Beteiligung. Konkret entstand hier sowohl ein Frageblock zu aktuellen oder geplanten Wuppertaler Projekten wie dem Umbau des Bahnhofs oder dem Bau einer Seilbahn als auch das vierte Modul der App, die Möglichkeit zu spontanem Feedback. Die Nutzer zeigen zudem ein hohes Inte-

resse daran, über die freien Textfelder Verbesserungen in der Stadt anzuregen. Das Feedback-Modul nutzten sie hingegen relativ wenig. Grundsätzlich kann das Feedback von (perspektivisch) Tausenden von Wuppertalern zu konkreten Projekten von Seiten der Politik kaum ignoriert werden. Eine stärkere Nutzung der relevanten Module ist vermutlich erst dann zu erwarten, wenn Politik und Verwaltung anhand der ersten Auswertung signalisieren, dass sie die Ergebnisse in ihre Entscheidungsprozesse einfließen lassen.

Status und Analyseschwerpunkte

Die App befindet sich aktuell in der zweiten und dritten Befragungsperiode. Bisher wurden über 1.300 der zentralen Fragebögen ausgefüllt, zusätzlich Tausende von Tagebüchern, Momentaufnahmen und Stadt-Feedbacks. Eine erste Analyse der Daten zeigt, dass grundsätzlich viele gesellschaftliche Gruppen aus allen Stadtteilen teilgenommen haben, und dass die Ergebnisse an vielen Stellen sowohl in sich als auch im Abgleich mit der internationalen Glücksforschung plausibel sind: Menschen mit höherem Einkommen sind tendenziell glücklicher, in den ökonomisch schwächeren Stadtteilen ist entsprechend die Zufriedenheit geringer, religiöse Menschen sind zufriedener. Die Zufriedenheit mit der Verkehrssituation hat sich über den Befragungszeitraum angesichts der Wiedereröffnung einer gesperrten Bundesstraße verbessert.

Relevant für die Stadtentwicklung sind unter anderem Bereiche, in denen die Zufriedenheit geringer ausfällt, zum Beispiel die Infrastruktur für Autofahrer und Radfahrer (auch im Vergleich zur Infrastruktur für Fußgänger und Nutzer des ÖPNV) oder die Lärmbelastung. In den Freifeldern wird deutlich, dass für viele Bürger die Themen Sicherheit und Sauberkeit im offenen Raum wichtig sind, aber auch der (schlechte) Umgang der Menschen miteinander.

Die Daten können auf gluecklich-in-wuppertal.de auch interaktiv ausgewertet werden, durch das Setzen von Filtern ist der Vergleich unterschiedlichster Gruppen bezogen auf alle abgefragten Variablen möglich. Nur Gruppen kleiner als 30 Personen werden nicht angezeigt, damit die Anonymität der Teilnehmer gewährleistet ist.

Zentral wird bei der Auswertung auch die Frage sein, mit welcher Motivation welche Teile der Bevölkerung die App nutzen. Die Befürchtung, dass ältere Bürger von der Technologie abgeschreckt werden könnten, hat sich bisher nicht bewahrheitet. Gleichzeitig haben mehr Frauen als Männer teilgenommen und nicht alle Stadtteile sind gleich gut vertreten. Der Fragebogen wurde fast ausschließlich auf Deutsch genutzt, nur relativ wenige Menschen mit Migrationshintergrund haben teilgenommen. Eine englische Version wird angeboten, aber weitere Sprachen fehlen bisher. Außerdem zeigen die Daten teilweise auch sichtbar, dass die App-Nutzer mit unterschiedlichen Motivationen teilgenommen haben: Einige haben die App als Werkzeug der Stadtentwicklung verstanden, andere als eines der Selbstreflexion, wieder andere eindeutig als Möglichkeit, Spenden einzuwerben. Eine volle Repräsentativität der App-Nutzer für Wuppertal ist also nicht gegeben, allerdings in zentralen demografischen Variablen wie Geschlecht, Alter oder Einkommen eine breite Verteilung.

Bei der Analyse der Daten wird es unterschiedliche Schwerpunkte geben, dazu gehören mindestens der Abgleich mit der internationalen Glücksforschung, die Suche nach Zusammenhängen zwischen statistischen Daten und subjektiven Wahrnehmungen und natürlich die Identifikation von Handlungsoptionen für „mehr Glück“.

In den ersten Befragungsrunden sind einige Möglichkeiten zur Weiterentwicklung sichtbar geworden, unter anderem eine starke Kürzung mancher Abschnitte, mehr Interaktion zwischen App und Nutzer und häufigere Anfragen zu ak-

tuellen Themen. Die App soll mit einer Mischfinanzierung aus lokalen Mitteln und passender Forschungsförderung dauerhaft zur Verfügung stehen und zunehmend in städtische Prozesse eingebunden werden. Mit der Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts in 2018, der Verabschiedung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung und

starkem Engagement im Bereich „offene Daten“ ergeben sich in Wuppertal zahlreiche Anknüpfungspunkte. Auch verschiedene Forschungsprojekte, die die Transformation Wuppertals begleiten, könnten von Zeitreihen zum „Glück in Wuppertal“ profitieren.

Literatur

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2016: Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin: WBGU.

OECD, 2011: How's Life?: Measuring Well-Being. Paris: OECD Publishing.

Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul, 2009: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris



Foto: Jörg Farys

NEUE AKTEURE UND ALLIANZEN: WER MACHT DIE STADT VON HEUTE?

Wer macht die Stadt von heute und wie können die vielfältigen Interessenten miteinander ins Gespräch gebracht werden? Wann macht es überhaupt Sinn, dass „viele“ mitreden und wie erreicht man unterschiedliche Adressaten?

Daniela Riedel

ist Diplom-Ingenieurin für Stadt- und Regionalplanung in Berlin. Mit der Agentur ZebraLog konzipiert und gestaltet sie seit 2005 crossmediale Debatten über Stadtentwicklungsthemen und verknüpft dabei Veranstaltungen vor Ort mit digitalen Angeboten. riedel@zebralog.de

Lust am Mitgestalten für die Planung nutzen

Das gesellschaftliche Gefüge ändert sich – Stadtentwicklung, Freiraumplanung und Gestaltung vollziehen sich in neuen Partnerschaften und Konstellationen. Experten sind nicht nur die institutionell beauftragten Fachleute. Neue Akteure ergänzen das Wissen um Stadt, Landschaft und Freiraum. Sie geben lokale Rückmeldungen, fachliche Empfehlungen oder verschieben Prioritäten. Ob kreatives „Nutzen von Freiräumen“, Eingriffe in die Nutzung und Gestaltung von Stadt (Guerilla Gardening, Mundraub, Pavements-to-Parks, Open Streets, Gestaltung von Baumscheiben oder Parklets) oder Forderungen, die „Stadt selber zu machen“ – die Praxis zeigt, dass bürgerschaftliches Engagement produktiv sein kann.

Diese Lust an der Stadt, am Gestalten und am Diskurs können von der Planung und Architektur aufgenommen und sinnvoll eingebunden werden. Dafür braucht es Verständnis und Offenheit für andere Perspektiven, eine gute Dialogkultur und mutige Entscheidungen. Aber auch: Klarheit darüber, welche Entscheidungswirkung das Engagement in dem jeweiligen Verfahren haben kann.

Beteiligung und Entscheidungsfindung: Viel Lärm um nichts?

Zugleich wird seitens der Städte und Gemeinden immer mehr aktiviert und beteiligt. Über die Sinnhaftigkeit von Verfahren, Entscheidungsspielräumen und Ergebnissen lässt sich sicher viel diskutieren. „Participation – oder: Beteiligen wir uns nun zu Tode?“ fragt Klaus Selle zu recht (Selle 2011). Führt das mehr an Beteiligung nicht auch zur weiteren Entscheidungsdiffusion? Oder kann es Entscheidungen stärken? Es ist keine Tugend an sich, zu beteiligen. Entscheidender ist: Wie wirksam kann Beteiligung sein? Themen müssen einen Alltagsbezug aufweisen, damit viele Menschen mitmachen. Die Beteiligungsinhalte sollten aus Sicht der Teilnehmenden und Entscheider Gestaltungsspielraum bieten. Dann können Entscheidungen durch Bürgerbeteiligung sogar besser werden. Planerische Arbeit und Entwurfsideen sind weiterhin wichtig. Beteiligung auch – aber nur, wenn es fachplanerisch sinnvoll ist. Letztlich müssen Spielräume der Mitgestaltung vorhanden sein und es müssen fachliche und politische Entscheidungen getroffen werden. Ohne eine sichtbare Einbettung von Beteiligungsverfahren in die fachlichen Prozesse der Verwaltung, in die Entscheidungen der politischen Gremien und des Stadt- oder Gemeinderats läuft man Gefahr, lediglich eine „partizi-

pative Fassade“ zu errichten, hinter der alles oder zu Vieles beim Alten bleibt.

Dialogarchitektur

Wie lässt sich das Planen, Beteiligen, Kommunizieren gut in Beziehung setzen?

So wie ein guter Entwurf für die Gestaltung nötig ist, ist auch eine Dialogarchitektur für das Planungs- und Beteiligungsverfahren notwendig – ein strategischer Fahrplan zum Planen, Beteiligen, Kommunizieren. Erfolgreich ist, wer dabei die Bereiche Planung, Beteiligung und Kommunikation konsequent zusammendenkt. Für Verfahrensgestalter und -gestalterinnen ist es wichtig, die richtigen Ansprachen und Formate für verschiedene Zielgruppen zu finden. Auch die „schwer erreichbare Zielgruppe“ der politischen Entscheider und Entscheiderinnen ist dabei mitzudenken. Und es ist wichtig, ein stimmiges Gesamtverfahren zu kreieren – mit Pausen zum Durchatmen, Planen und Entscheiden. Vielleicht ist das Neue auch: Planung und Beteiligung sind aufeinander bezogene Prozesse. Eine starke Steuerung des Verfahrens ist ebenso wichtig wie Zeitpunkte der Reflexion, des Zusammenführens und des Ausprobierens. Wo stehen wir? Sind wir auf dem richtigen Weg? Wo muss nachgesteuert werden? Wie sehen die nächsten Schritte aus? Der Planungsprozess vollzieht sich zyklisch, in Teilschritten. Das große Ergebnis steht erst am Ende fest.

Für die Qualität der Beteiligung sind die Rahmenbedingungen und die Konzeption eines integrierten Verfahrens zentral. Die Auswahl der einzelnen Methoden und Formate muss zu diesen strategischen Überlegungen und zur Dialogkultur passen. Jedes Instrument und jede Maßnahme hat dabei unterschiedliche Adressaten, Reichweiten und Geschwindigkeiten. Diese muss man kennen, um sie gezielt einzusetzen. So sind beispielsweise Online-Beteiligungen an sich nicht sehr aufwändig, da Beteiligungsplattformen bereits viele Möglichkeiten vorhalten, die man nutzen kann. Allerdings braucht es konzeptionelles Know-how, um die richtigen Instrumente und die richtigen Zeitpunkte gemäß den Zielen des Beteiligungsverfahrens auszuwählen. Beteiligungsplattformen müssen zudem redaktionell gepflegt und – was das Aufwändigste ist – die Beteiligungsergebnisse quantitativ und inhaltsanalytisch ausgewertet und mit den anderen Formaten zusammengeführt werden. Hierfür braucht es dann umfassendes, interdisziplinäres Know-how.

Beteiligungspraxis – die Stadtdebatte Berliner Mitte

Die Stadtdebatte Berliner Mitte „Alte Mitte – neue Liebe?“ zeigt beispielhaft, wie solch eine Gesamtstrategie mit klarer Fokussierung auf Ergebnisse mit einer breiten Zielgruppenansprache aussehen kann.

Die Zukunft des Berliner Stadtraums zwischen Fernsehturm und Spree liegt vielen Menschen am Herzen. Er ist das letzte prominente Gebiet der Innenstadt, dessen Nutzung und Gestaltung noch nicht festgeschrieben wurde. Seit der Wende wurde in Berlin heftig gestritten, wie die historische Stadtmitte gestaltet werden soll – bisher ergebnislos. 2014 wurde dann eine öffentliche und breit angelegte Debatte initiiert.¹

Beteiligung, Kommunikation, Planung

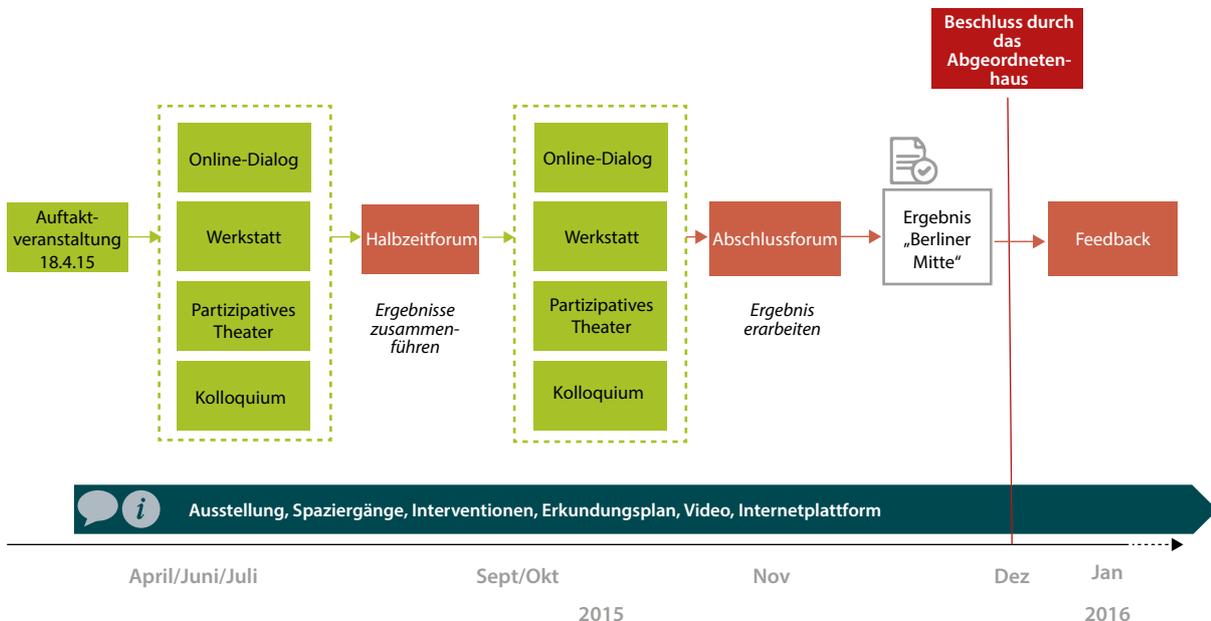
Ziel der Stadtdebatte „Alte Mitte – Neue Liebe?“ war es, die Berlinerinnen und Berliner, Interessierte und die Fachwelt einzuladen, über neue Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten der Berliner Mitte nachzudenken und zu diskutieren. In einem Dialogprozess haben Bürgerinnen und Bürger 2015 zehn Leitlinien zur Zukunft des Freiraums rund um

Fernsehturm, Rotes Rathaus, Neptunbrunnen und Marienkirche erarbeitet. Die Ergebnisse lesen sich fast revolutionär: Berlins Gründungskern soll ein nicht-kommerzieller Ort für Alle sein, als „Grüne Oase“ zum Verweilen, zu Kunst, Kultur und politischer Betätigung einladen. Die zukunftsweisende Bürgerbeteiligung zeigt somit Wege zu einem urbanen Freiraum neuer Qualität. Wie konnte das gelingen?

Die Stadtdebatte 2015 „Alte Mitte - Neue Liebe?“ sollte diesen Ort als wichtigen Teil der Innenstadt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken und Online sowie in Veranstaltungen zu einem stadtweiten Thema machen. Das gesamte Verfahren wartet mit zahlreichen kreativen und innovativen Partizipationsformaten auf wie Stadterkundungen, Mitmach-Theater, Bürgerwerkstätten etc.² Zugleich wurde das Projekt öffentlichkeitswirksam über verschiedene Kanäle bekannt gemacht: eine Open-Air-Ausstellung zwischen Fernsehturm und Spree, stadtweite Plakatierungen, ein eigener Twitter-Kanal (@berlinermitte). Beteiligung, Kommunikation und Planung verschmolzen so zu einem Ganzen mit drei zentralen Säulen:

1

Gesamtverfahren mit Vielfalt der Instrumente



Quelle: eigene Darstellung, ZebraLog 2015

- **Großveranstaltungen**, um das Verfahren zu eröffnen, Zwischenergebnisse der Werkstätten und Online-Beteiligung zu präsentieren und am Ende Ergebnisse zu präsentieren
- **Werkstätten**, um einzelne Themen zu vertiefen und dann wieder in das Verfahren einzuspeisen
- **Online-Beteiligungen** (Umfrage: Ich gehe gerne/nicht gerne zur Berliner Mitte, weil...), eine vorstrukturierte und moderierte Diskussion zu den Nutzungen nach der Auftaktveranstaltung und schließlich eine Diskussion der Zwischenergebnisse des Halbzeitforums Bürgerleitlinien.

Bürgerleitlinien

Am Ende stehen zehn Bürgerleitlinien, die das Abgeordnetenhaus einstimmig und fraktionsübergreifend beschlossen hat. Und es wurden über 88.000 Besucherinnen und Besucher online gezählt, über 2.000 Teilnehmerinnen und Teil-

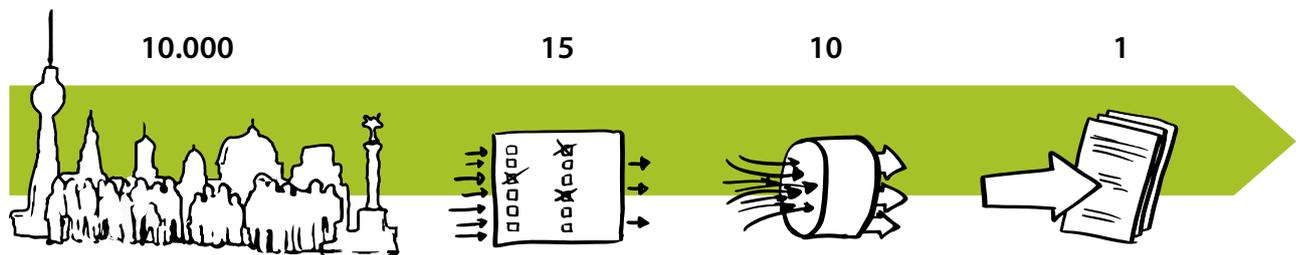
nehmer der Dialogformate und über 3.200 beteiligte Passantinnen und Passanten.

Am Ende wurden aus den Ergebnissen der Werkstätten, der Foren und aus den über 7.500 Online-Beiträgen gemeinsam ein übersichtliches und kompaktes Konsenspapier erarbeitet – die zehn Bürgerleitlinien.

Entscheidend war dabei, dass die inhaltlichen Beiträge aus den verschiedenen Formaten im Vorfeld des Halbzeitforums zu zentralen Thesen zusammengeführt wurden – eine inhaltsanalytische und kommunikative Aufgabe. Darüber hinaus gab es 24 Dialogbotschafterinnen und -botschafter (diese wurden auf den Formaten von den Teilnehmenden bestimmt) und 15 Kuratoriumsmitgliederinnen und Mitglieder (wurde von der Senatsverwaltung berufen), die den Prozess kontinuierlich begleiteten und die Ergebnisse weitertrugen. Am Ende wurde nicht gebaut, sondern durch die Senatsverwaltung fachliche Vertiefungen zur Geschichte, zum Verkehr, zum Klima und zur Gestaltung der Fläche

2

Bürgerleitlinien entstehen



Quelle: eigene Darstellung, Zebralog 2015, Grafik-Icons: Anna-Lena Schiller

(1)
Zebralog ist seit 2014 beauftragt, diesen Dialogprozess zu gestalten, als Geschäftsstelle zu steuern und die Meilensteinveranstaltungen sowie Online-Formate umzusetzen: www.zebralog.de

(2)
Siehe hierzu auch:
Erkundungen: konzipiert und realisiert durch Architekturvermittlung; Brugger, Veronika; Stephan Kurr; Philipp Wehage (<http://www.veronikabrugger.de/>) (<http://www.kurr.org/>) DMSW Architekten (<http://www.dmsw.de/>); Partizipatives Theater (konzipiert und realisiert von Grotest Maru (<https://www.grotestmaru.de/>)). Bürgerwerkstätten und Fachkolloquien: konzipiert und realisiert vom Institut für Partizipatives Gestalten, IPG (<http://www.partizipativ-gestalten.de/>) Auftakt-, Halbzeit- und Abschlussforum, Transparenzplattform und Online-Formate: konzipiert und realisiert von Zebralog (<http://www.zebralog.de>)

vorgenommen. Auf der Basis folgen nun die nächsten Entwurfs- und Gestaltungsschritte.

Durch das crossmediale Gesamtverfahren zur Berliner Mitte wurden nicht nur mehr, sondern auch andere Akteure erreicht. Veranstaltungen, die nach einem Online-Dialog stattfanden, verjüngten das Publikum und weiteten das Spektrum auf: Am aktivsten waren 35- bis 45-Jährige, danach kamen 25- bis 35-Jährige und 45-bis 55-Jährige. Verglichen mit klassischen Formaten ist das jung, doch jene zwischen 15 und 25 erreicht man nur mit sehr spezifischen Formaten wie kurzen Online-Umfragen oder wie in „Wiesbaden 2030“ über offene WhatsApp-Gruppen. Diese Debatten sollten in den Schulunterricht oder in ohnehin geplante Veranstaltungen integriert werden.

Das gesamtstädtische Verfahren hat verdeutlicht (und das drückt sich auch in den Leitlinien aus), dass die Befürworter des historischen Wiederaufbaus der Stadtmitte von Berlin nur ein Teil der Stadtgesellschaft sind, deren Meinungen die anderen Menschen nicht überzeugen konnten.

Der große Vorteil von Online-Formaten ist ihre Reichweite. Es ist allerdings falsch zu glauben, Online-Formate verbreiteten sich von allein. Man muss sie klassisch bewerben, auf populären Seiten ankündigen, per Social Media streuen, Artikel in der Presse schreiben. Gelingt das, erreicht man viele interessierte Akteure. Konfliktreiche Themen zu Berlin-Mitte erhielten mehrere Tausend Beiträge und wurden von rund 10.000 Akteuren bewertet. Das steigert die Legitimation. Die Kehrseite ist die Informationsflut. Nur wenn die Fragen präzise gestellt und die Beiträge klug verschlagwortet sind, lassen sich die Ergebnisse effizient auswerten. Dann aber sind die Prozesse schlanker und effizienter, als wenn man die gleiche Zahl Rückmeldungen von Karten und Post-its abtippen müsste.

Dabei muss immer mitgedacht werden, wie die Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen in die Planung kommen. Online allein funktioniert nicht ohne Andock-Punkte in der Offline-Realität. E-Partizipation ersetzt nicht die räumlichen Erfahrungen einer gemeinsamen Begehung vor Ort.

Crossmediale Methoden verändern Planungs- und Entscheidungsprozesse

Die Methoden und Instrumente im Bereich Bürgerbeteiligung haben sich stark verändert und bieten viel Raum für kreative Arbeit. Statt von „Beteiligung“ könnte man nun besser von „Ko-Kreation“ sprechen. Es werden Aufgaben definiert, die gemeinsam von Bürgern und Experten gelöst werden. Beteiligung findet nicht nur auf Veranstaltungen, sondern auch im Netz und im Stadtraum statt. Beteiligung darf Spaß machen, kann mobilisieren und begeistern. Es können mehr Menschen und ein vielfältigeres Publikum

erreicht werden, wenn es gelingt ein Gesamtverfahren zu kreieren, das verschiedene Adressaten und Perspektiven einbindet und gute Grundlagen für einen fairen Austausch schafft. Letztlich ist es (immer noch) wesentlich, dass die Ergebnisse aus den beschriebenen Verfahren den fachlichen Planungsprozess bereichern und beeinflussen. Und die politischen Entscheidungsgremien, die Ergebnisse anerkennen. Neue Allianzen machen die Stadt von heute und erfordern andere Verfahren, Methoden und Planungsverfahren.

Literatur

Selle, Klaus, 2011: „Particitainment“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? PNDonline, 2011. Zugriff: http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2011/selle_particitainment.pdf [abgerufen am 18.09.2017].

BÜRGERBETEILIGUNG IN ULM

Eine Stadt stellt sich für die digitale Zukunft auf

Im Interview mit Claus-C. Wiegandt berichtet Christian Geiger über die Teilhabe in Ulm. Die städtische Geschäftsstelle „Digitale Agenda“ ist Koordinator, Netzwerker und Vordenker – nach Innen und Außen.



Foto: Siegfried Heiss

Christian Geiger

war zur Zeit des Interviews Mitarbeiter im Bereich „Zentrale Steuerung / Team IT“ der Stadt Ulm. Inzwischen ist er Chief Digital Officer bei der Stadt Sankt Gallen in der Schweiz.
christian.geiger@stadt.sg.ch

Herr Geiger, Sie arbeiten in der Stadtverwaltung in Ulm und beschäftigen sich mit dem Projekt ulm 2.0. Was verbirgt sich hinter diesem Projekt?

Das Thema ulm 2.0 haben wir seit etwa fünf bis sechs Jahren auf der Agenda. Es geht darum, die Stadt für die Zukunft mit den digitalen Themen vorzubereiten. Anfangs war das Projekt so ausgerichtet, dass wir darunter vor allem Bürgerbeteiligung und Open Data, Transparenz und Innovation gefasst haben. Nach und nach haben wir den Fokus dann erweitert und sind von den reinen Beteiligungsthemen zu den Digitalisierungsthemen gekommen: Mobilität, Energie, Infrastruktur – auch Kultur, Bildung und Forschung. Dabei verfolgen wir eine Bottom-up-Strategie und versuchen, so viele Akteure wie möglich vor Ort einzubeziehen. Dieser Wandel hat vor etwa zwei Jahren stattgefunden.

Was steckt hinter dem Schritt zur Digitalisierung?

Eine Stadtverwaltung ist traditionell eher auf die Binnenperspektive fokussiert. Als klassischer IT-Bereich macht man sich zuerst eher Gedanken über die Prozesse, die Server und die Software, aber weniger über Themen, welche noch direkter nach Außen wirken, wie zum Beispiel Bürgerbeteiligung. Dies ist später hinzugekommen. Im Rahmen der Digitalisierung wurde das Aufgabenfeld breiter. Die Stadt ist jetzt nicht mehr nur der Akteur, der ein „eigenes Unternehmen“ ist, und auch nicht nur der Akteur, der Beteiligungsprozesse ermöglicht, sondern die Stadt wird zu dem Akteur, der für die Wissenschaft und die Unternehmen, für sämtliche Akteure in der Stadt, den Raum bzw. das Wirkungsfeld für die Digitalisierung bereitet.

Bleiben wir noch einmal bei der Binnenperspektive. Welche Rolle spielen die neuen Medien innerhalb der Stadtverwaltung?

Ganz am Anfang stand die Frage, wie die Stadt von morgen aussieht. Es wurde eine Breitbandinitiative gestartet, um Grundlagen zu schaffen. Dann hat man sich angeschaut, wie die Stadt im Bereich der Sozialen Medien unterwegs ist - also Facebook und Twitter. Im Anschluss kamen die Beteiligungsthemen. Dabei ging es nicht nur um eine digitale, sondern auch die analoge Teilhabe. Mit dem Rat wurde dis-

kutiert, wie weit eine solche Beteiligung reichen darf und was sie leisten kann. Stichworte sind hier „Repräsentativität“ und „Qualität“ von Beteiligung.

Wurde diese Debatte über Beteiligung allgemein geführt oder war sie auf konkrete Projekte bezogen?

Angefangen hat man mit der Beteiligung zum Nahverkehrsplan und zum Bahnhofsvorplatz. Es wurde gleichzeitig aber auch allgemein über Teilhabe diskutiert. Mittlerweile ist eine Bürgerbeteiligung zu jedem Bauvorhaben in Ulm ein Standard. In den letzten vier Jahren hat sich hier extrem viel entwickelt. Wir haben viel gelernt und die Erfahrung gemacht, dass in der Beteiligung zahlreiche konstruktive Vorschläge gemacht werden. Parallel zur digitalen Beteiligung gibt es immer auch eine analoge Form.

Können Sie dies an einem Beispiel schildern?

Ein gutes Beispiel ist der „Hindenburg-Dialog“ zu einem Quartier, das mittlerweile auch unter dem Namen „Am Weinberg“ läuft. Es handelt sich um die Umnutzung eines ehemaligen Bundeswehr-Areals. Die Beteiligung startete sehr früh, noch bevor es genaue Gemeinderatsbeschlüsse gab. Damit ist es ein Prozess, der von den ersten Planungen bis zum Einzug der Bewohner mindestens acht Jahre dauert.

Wer ist für diesen Beteiligungsprozess verantwortlich?

Inhaltlich hat es eine Kollegin aus dem Baubereich betreut, welche die Vorlagen geschrieben hat. Von ihr kam auch die Idee, den Prozess digital auszugestalten. Ich habe den Prozess dann technisch unterstützt. Am Anfang war es für uns schwierig, auf bestimmte Fragen zu antworten, weil noch vieles unkonkret und offen war und Entscheidungen noch nicht gefallen waren. Ich glaube aber dennoch, dass es gut ist, nicht erst mit der Beteiligung anzufangen, wenn die Bagger schon rollen. Das wäre ja eine „Placebo“-Beteiligung. Die Leute sollten von der ersten Idee an eingebunden werden.

Welche Erfahrungen haben Sie mit undisziplinierten Äußerungen im Netz gemacht?

Nur ganz selten beobachten wir dieses Phänomen. Irgendwann setzt eine soziale Kontrolle ein. Shitstorms hat es nicht gegeben.

Hat sich das Planungsamt an das zentrale IT-Team der Stadtverwaltung gewandt bzw. welche Rolle spielten externe Agenturen in dem Prozess?

Wir nutzen die technische Lösung eines externen Anbieters. Hierzu haben wir vor etwa zwei Jahren eine neuartige Cloud-Lösung erprobt.

Sie nutzen also jetzt ein Tool, das eine Agentur entwickelt hat und das Sie übernommen haben?

Es handelt sich um ein Instrument, das nur bei diesem Prozess eingesetzt wurde. Wir haben auch in anderen Bereichen Online-Plattformen genutzt. Beispielsweise bei der „Zukunftsstadt 2030“, wo wir mit den Bürgern eine digitale Ideensammlung erstellt haben. Die Online-Plattform hierfür haben wir in mehreren verschiedenen Projekten der Bürgerbeteiligung eingesetzt. Eines meiner Ziele war dabei, das Beteiligungsthema stärker zentral zu strukturieren, um den einzelnen Fachbereichen ein Angebot machen zu können. Früher gab es dezentral zahlreiche verschiedene Seiten in unterschiedlicher Qualität. Hinzu kamen noch verschiedene Domain-Namen, die dazu führten, dass die Bürger die Inhalte nur schlecht finden konnten. Deshalb bündeln wir jetzt bestimmte Sachen.

Wie heißt Ihre Einrichtung?

Unsere Einrichtung heißt Grundsatzfragen 2.0. Historisch bedingt ist der IT-Bereich dem Ersten Bürgermeister zugeordnet, der seit eineinhalb Jahren nun Oberbürgermeister ist. Die Zuordnung von ulm 2.0 wird sich nun ändern, sodass der Bereich um die digitalen Themen als Geschäftsstelle mit der neuen Bezeichnung „Digitale Agenda“ direkt zum Oberbürgermeister kommt. Im Bereich ulm 2.0 erfüllen wir praktisch koordinierende Aufgaben und sind zugleich In-house-Consulting, Vordenker und Netzwerker.

Wo gehen Ihre Aufgaben über die Bürgerbeteiligung hinaus?

Bei unseren Aktivitäten geht es heute um die Aufstellung der Stadt für die Zukunft. Das eine ist die klassische Bürgerbeteiligung, innovative Meinungen in die Verwaltung zu holen; das andere ist bei den digitalen Ansätzen, Lösungen innerhalb bestehender Themen zu finden. Als Stadt machen wir uns auf den Weg, smarter zu werden, um uns beispielsweise im Bereich „Parken“ mittels Sensorik neu aufzustellen. Auch das Thema „Rückmeldungen der Bürger an die Stadt, also das „Anliegenmanagement“, steht hier auf unserer Agenda.

Wer darf die sozialen Medien bei Ihnen in der Verwaltung für sein Tagesgeschäft nutzen?

Unsere Stadt hat eine Social-Media-Guideline, die auf recht dezentralen Erfahrungen aufbaut. Auf Facebook gibt es nicht nur einen Kanal für die Stadt Ulm, der viele tausend Nutzer hat und durch die zentrale Öffentlichkeitsarbeit bespielt wird, sondern es gibt für das Theater, den Tiergarten und andere Institutionen eigene Facebook-Seiten. Der Bereich der Öffentlichkeitsarbeit koordiniert die Gesamtheit von Facebook, Twitter, Youtube und Instagram und hat die Federführung.

Wie geht Ihre Verwaltungsspitze damit um, mit einer Stimme zu sprechen?

Bei einer Beteiligung im Rahmen von Bauprojekten hat es natürlich einen Grund, dass nicht alles von einer Agentur gemacht wird. Bei inhaltlichen Aussagen müssen die Fachabteilungen dahinter sein. Es muss eine Abstimmung geben, damit die Dinge kommuniziert werden, die fachlich notwendig und nicht anders möglich sind. Inhalte müssen korrekt wiedergegeben werden. Es können nicht von verschiedenen Seiten zu einer Thematik unterschiedliche Aussagen getroffen werden.

Vielen Dank Herr Geiger und alles Gute für Ihre weitere Arbeit.



DIE CRITICAL-MASS-BEWEGUNG IN DEUTSCHLAND

Welche Bedeutung haben soziale Medien
für die Mobilisierung?



Foto: Christoph Waack

Die Critical-Mass-Bewegung entstand 1992 in San Francisco. Durch einen monatlichen Fahrradumzug auf öffentlichen Straßen wollten Aktivisten ein positives Zeichen für den Radverkehr setzen. Bis heute hat sich diese Veranstaltungsform weltweit in mehreren hundert Städten etabliert, darunter auch in etwa 100 deutschen Städten. Doch wie wirken soziale Medien auf das Phänomen der Critical Mass in Deutschland? Und welcher Referenzrahmen entfaltet sich für diese Bewegung durch die Möglichkeiten der Repräsentation in Facebook und Co.?

PD Dr. Christoph Waack

ist seit 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bonn. Nach beruflichen Stationen am Leibniz-Institut für Länderkunde und den Universitäten in Tübingen, Kassel, Chemnitz und Jena ist er heute auch als Privatdozent an der Universität Leipzig tätig. Sein Forschungsschwerpunkt lag zunächst in der Beschäftigung mit gesellschaftlichen Transformationsprozessen im östlichen Europa nach 1989 und hat sich um Fragen zum gesellschaftlichen Wandel im Zuge einer von Nachhaltigkeit geprägten Verkehrs- und Mobilitätswende erweitert.

christoph.waack@uni-bonn.de

Die vielfältigen Würdigungen zum 200. Jahrestag der Erfindung des Fahrrads als Laufmaschine durch Karl von Drais im Jahr 1817 überdecken die Tatsache, dass es um die Förderung des Radverkehrs in Deutschland im Ganzen nicht gut bestellt ist (ADFC 2017).

Vor allem für den Alltagsradverkehr ist die vorhandene Radverkehrsinfrastruktur bislang noch eher Stückwerk als Resultat einer den Belangen des Radverkehrs entsprechenden Netzplanung, wie sie die Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV 2010) empfiehlt. Nicht zuletzt die (parallel zum zunehmenden Radverkehrsanteil) steigenden Unfallzahlen mit Radfahrerbeteiligung mit 393 Radverkehrstoten in Deutschland im Jahr 2016 (Statistisches Bundesamt 2017: 10) zeigen den großen Handlungsbedarf.

Die Förderung des Radverkehrs ist eines von mehreren wichtigen Instrumenten, um den Klimawandel einzudämmen und die Städte zu Räumen mit hoher Lebensqualität

umzugestalten. Auch zu einer nachhaltigen Mobilität, die spätestens seit der Habitat-III-Konferenz im Oktober 2016 mit der New Urban Agenda verbunden ist (Schulze 2017), kann der Radverkehr einen wichtigen Beitrag leisten. Die lokalen Widerstände gegen Maßnahmen der Radverkehrsförderung in Bevölkerung, Verwaltung und Politik stehen diesen Erkenntnissen, wenn auch im abnehmenden Maße, oftmals entgegen.

Kritische lokale Bewegungen haben sich deshalb zum Ziel gesetzt, die aus ihrer Sicht über Jahrzehnte falsch gelaufene Verkehrsplanung und die damit einhergehende Priorisierung des Kfz-Verkehrs zu durchbrechen. Die Critical-Mass-Bewegung macht sich dabei das ursprünglich aus der anarchistischen Bewegung stammende Konzept der „temporären autonomen Zone“ durch die vorübergehende Aneignung öffentlicher Räume zu eigen (Sellars 2010; Joost 2015). Das Besondere an dieser Bottom-up-Initiative ist der Umstand, dass sie sich zwar lokal organisiert, sich aber durch



© envoltorio/pixabay.com (CC0 Public Domain)

Critical Mass: Lokal organisiert, aber Teil einer weltweiten Bewegung

die überall gleiche Aktionsform und übereinstimmende Ziele als Teil einer weltweiten Bewegung versteht. Durch das Zusammentreffen von jeweils lokal agierenden Akteuren, die lokal erkannte Missstände bei der Alltags-Mobilität beseitigen wollen, und die Anschlussfähigkeit an eine globale Bewegung aufgrund ihrer übereinstimmenden Aktionsform lässt sich von einer Glokalisierung als wiederkehrendem performativen Akt sprechen.

Die Critical-Mass-Bewegung

Um die Critical-Mass-Bewegung zu verstehen, ist ein Blick in ihre innere Organisation wichtig (Delgado 1997; Blickstein/Hanson 2002; Carlsson et al. 2012). Sie gilt als hierarchiefrei und basisdemokratisch. Es gibt keinen Leiter oder Organisator, der Ansagen macht, politische Ziele verkündet oder ein Ziel festlegt. Die Richtung und das Ziel jeder einzelnen Critical-Mass-Veranstaltung ergeben sich nur durch das Verhalten der Teilnehmer. Wer vorne fährt, bestimmt die Richtung und entscheidet über die Route. Wechselt die Führung des Verbands, muss die neue Person an der Spitze an jeder Kreuzung die Entscheidung treffen, geradeaus weiterzufahren oder abzubiegen. Einzelne Teilnehmer des Verbands sichern die Route ab: Sie halten mit ihren Rädern den Querverkehr auf, bis der Verband in Gänze eine Kreuzung oder Straßeneinmündung überquert hat. Dieses Prinzip des „corking“ (verkorken) sichert den Verband gegen ungeduldige und in den Verband hineinfahrende Autofahrer ab, durch die es zu gefährlichen Verkehrssituationen kommen kann. Diese Reaktionen der Autofahrer legen aber genau das Selbstverständnis offen, das es aus Sicht der Bewegung zu kritisieren gilt: Der Anspruch auf die Dominanz des Autoverkehrs im

Glokalisierung meint hier einen mehrdimensionalen Prozess, bei dem lokale Inhalte und Aktionsformen durch die Skalierung und Reskalierung zwischen lokaler und globaler Ebene Teil einer globalen Bewegung werden können (Swyngedouw 1997). Die weltweite Kommunikation im Internet und in den internetbasierten sozialen Netzwerken trägt zu deren Verbreitung bei. Sind soziale Netzwerke auch für den lokalen Erfolg solcher Initiativen essenziell?

öffentlichen Raum der Städte. Dieses Selbstverständnis bewusst, zeitlich und örtlich eingegrenzt durch eine kritische Masse an Radfahrern zu durchbrechen, ist der Kerngedanke jeder Critical Mass.

Die Bewegung gilt, wie bereits festgestellt, durch ihre Verbreitung über viele Städte auf mehreren Kontinenten (Madden 2003) inzwischen als globale Bewegung, da das Konzept zwar dezentral umgesetzt wird, aber in allen Städten die gleichen Ziele verfolgt und den gleichen Ansatz hat. Nun braucht aber jede lokale Bewegung eine möglichst große Zahl an Teilnehmern, um vor Ort die entsprechende Wirkung zu erzielen. Diese Wirkung erzeugt einerseits unmittelbar das Fahren im Verband. Andererseits entsteht sie mittelbar durch das anschließende Publizieren der Teilnehmerzahlen in sozialen Netzwerken. Damit soll nach innen und außen erkennbar werden, dass jede einzelne Critical Mass Teil einer globalen Bewegung zur Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität ist. Diese Verbundenheit mit einer globalen Bewegung soll wiederum auf der lokalen Ebene zum Mitmachen motivieren.

Soziale Medien der Mobilisierung

Es ist zu vermuten, dass soziale Medien und das Internet einerseits stark zur Verbreitung der Idee der Critical Mass beitragen und andererseits dazu motivieren, vor Ort an den Aktionen mitzuwirken. Websites wie „criticalmass.in“ oder das „criticalmass.wikia.com“ versuchen, einen Überblick über das deutschlandweite und globale Geschehen der Critical-Mass-Bewegung zu geben. Aufgrund der Prinzipien der Aktionsform, keine feste Struktur zu haben, fällt dies aber of-

fensichtlich schwer. Die Wikia-Seite wurde zum Beispiel seit August 2009 nicht mehr aktualisiert.

Die fehlende Zentralisierung innerhalb der Akteurebene erschwert auch eine statistische Aufbereitung der Aktionen. Dennoch sammelt der Blog „It started with a fight“ umfassend und aktuell Teilnehmerzahlen und Links zu lokalen Facebook- und Twitter-Accounts. Dieser Blog mit dem zu-

nächst etwas martialisch klingenden Namen hat sich der Förderung der Fahrradkultur verschrieben. Dabei stehen Beiträge, die aktuelle Presseberichte aufgreifen, Buchbesprechungen und Hinweise zur Fahrradtechnik im Vordergrund – immer mit dem Anspruch, zur Fahrradkultur im deutschsprachigen Raum beizutragen. Fahrradkultur gilt dabei als gesellschaftliche Erscheinung, in der das Fahrrad Gegenstand von Diskursen, Aktionen und Berichten ist, die seine Bedeutung als modernes und zukunftsweisendes Verkehrsmittel stärken sollen. Die Critical Mass zählt als wichtiger Bereich der Fahrradkultur. Der Blog wird seit 2012 betrieben. Für den Zeitraum April 2014 bis Mai 2017 hält er detaillierte Statistiken bereit. Die Daten beruhen auf Meldungen, die lo-

kale Akteure aus 133 deutschen Städten mehr oder weniger regelmäßig an den Betreiber des Blogs geschickt haben. Sie bilden die Grundlage der folgenden statistischen Auswertungen über den Beteiligungs- und Mobilisierungsgrad der Critical-Mass-Bewegung in Deutschland. Städte, in denen Critical-Mass-Aktionen stattgefunden haben, die aber nicht an den Blog-Betreiber gemeldet wurden, erfasst diese Auswertung nicht. Daher sind die folgenden Ausführungen als Näherungswerte zu interpretieren. Zusätzlich wurde ein Interview mit einem Akteur aus der Leipziger Critical-Mass-Bewegung geführt, um einzuschätzen, wie die Bedeutung der sozialen Medien beim Werben für die Teilnahme an den monatlichen Veranstaltungen intern gesehen wird.

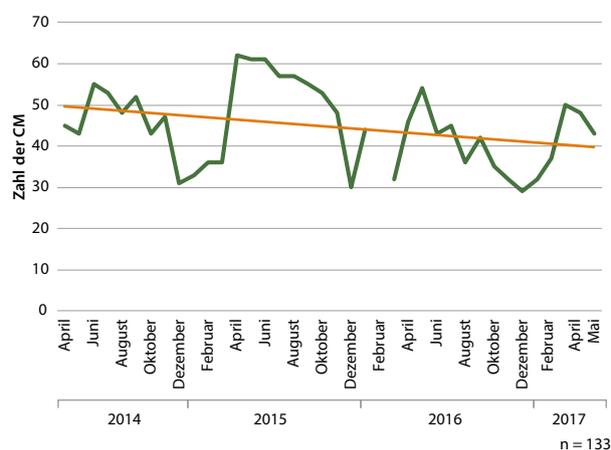
Critical Mass in Deutschland zwischen 2014 und 2017

Die erste Critical-Mass-Aktion in Deutschland fand im September 1997 in Berlin mit 20 Teilnehmern statt (Critical Mass Berlin o.J.). Nach einer ersten Hochphase der Bewegung in Deutschland Ende der 1990er-Jahre ging die Anzahl der Veranstaltungen und der Teilnehmer zurück. In den 2010er-Jahren hat sich die Szene wieder leicht erholt. Im untersuchten Zeitabschnitt von April 2014 bis Mai 2017 sank die durchschnittliche Zahl der Veranstaltungen je Monat linear nur sehr leicht von 45 auf 43 Städte, bei einer Streuung von 29 (im Dezember 2016) bis 62 (im April 2015) (Abb. 1). Nur in drei Städten fanden durchgängig in allen 37 erfassten Monaten Aktionen statt (Braunschweig, Hannover und Köln). In insgesamt 20 Städten gab es mehr als 30 Aktionen. Am anderen Ende der Liste fand in 22 Städten nur jeweils eine einzige Aktion statt (Abb. 2).

Die Aktionen finden, als gemeinsames Merkmal der Bewegung, üblicherweise am letzten Freitag im Monat statt (Abb. 3). In den 119 deutschen Städten, für die der Veranstaltungstag ermittelt werden konnte, fanden die Aktionen zu rund 60 % an diesem Tag statt. In mehr als einem Viertel der Fälle fanden die Aktionen an einem anderen Freitag des Monats und in einem Zehntel der Fälle an einem anderen Wochentag statt, wobei der Donnerstag genauso beliebt ist wie alle anderen Tage zusammengenommen (ohne den Freitag). Damit ist der Freitag in etwa 83 % der Fälle als klassischer Critical-Mass-Tag etabliert.

An allen gemeldeten 1.654 Veranstaltungen im Auswertungszeitraum (April 2014–Mai 2017) nahmen 285.519 Radfahrer teil. Damit hatte eine Aktion im Durchschnitt 173 Teil-

1 Anzahl der Critical-Mass-Veranstaltungen je Monat (April 2014 bis Mai 2017)



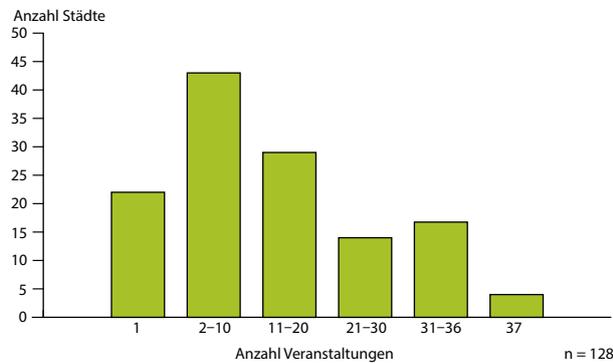
Quelle: eigene Auswertung nach Angaben von Itstartedwithafight.de, Juni 2017

nehmer. Die Spanne der gemeldeten Teilnehmer schwankte dabei von 5 (Mai 2017; Castrop-Rauxel) bis 6.039 (Juni 2015; Hamburg). An 85,1 % der Veranstaltungen nahmen mehr als 15 Personen teil – sie konnten damit nach § 27 StVO im Verband fahren. 7,4 % der erfassten Veranstaltungen hatten weniger als zehn Teilnehmer.

Mit Blick auf die Teilnehmerzahlen stellt sich die Frage, welchen Grad der Mobilisierung die Critical-Mass-Aktion für die jeweilige Stadt erreicht hat, in der sie stattfindet. Die abso-

2

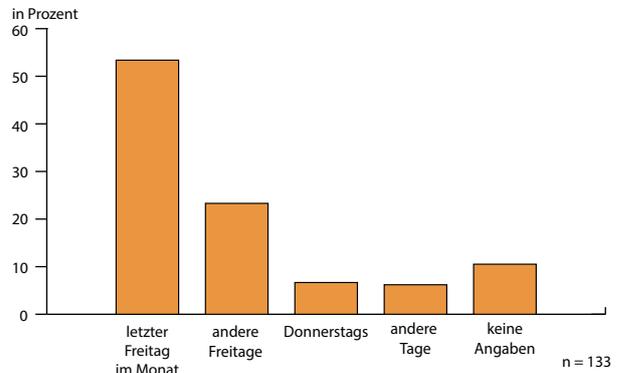
Anzahl der Cital Mass-Veranstaltungen je Stadt im Auswertungszeitraum (37 Monate)



Quelle: eigene Auswertung nach Angaben von Itstartedwithafight.de, Juni 2017

3

Verteilung der Critical-Mass-Veranstaltungen auf die Wochentage



Quelle: eigene Auswertung nach Angaben von Itstartedwithafight.de, Juni 2017

Die Zahl der Teilnehmer reicht nicht aus, um die Bedeutung dieser Aktionsform für die einzelnen Orte einzuschätzen. Daher wurden die jeweiligen Teilnehmerzahlen über den gesamten Auswertungszeitraum von drei Jahren zunächst in Relation zur Bevölkerungszahl der Veranstaltungsorte gesetzt. Dieser Quotient wird im Folgenden als Bevölkerungsmobilisierungsgrad bezeichnet.

20 deutsche Städte liegen beim Bevölkerungsmobilisierungsgrad (bei insgesamt sehr unterschiedlichen Gesamtteilnehmerzahlen von 353 in Leer bis 88.522 in Hamburg) zwischen 1 und 5 %. Hier nahmen innerhalb von drei Jahren insgesamt jeweils mehr als 1 % der Bevölkerung an den

lokalen Critical-Mass-Aktionen teil. In Leer wurde dieser Referenzwert bei zehn Critical-Mass-Aktionen mit durchschnittlich 35 Teilnehmern erreicht. In Hamburg wird dieser Referenzwert mit 5 % der Bevölkerung bei 36 Aktionen mit durchschnittlich 2.459 Teilnehmern um das Fünffache übertroffen. Der stärkste Bevölkerungsmobilisierungsgrad wiesen neben Hamburg die Städte Oldenburg und Nürnberg auf – mit Werten zwischen 3 und 5 %. Die Critical Mass-Bewegung ist also keinesfalls eine Massenbewegung. Sie ist aber regelmäßig und über einen längeren Zeitraum in der Lage, jeweils einen eher kleineren Teil der lokalen Bevölkerung zu mobilisieren.

Bedeutung der sozialen Medien für die Mobilisierung

Welche Bedeutung haben nun soziale Medien für die Mobilisierung? Zur weiteren Auswertung dienen die auf dem Blog „It started with a fight“ hinterlegten Social-Media-Adressen von Critical-Mass-Aktionsgruppen in 133 deutschen Städten. Dabei dominieren Facebook-Profile, die zwei Drittel aller lokalen Critical-Mass-Akteure besitzen (Abb. 4).

Für die Reichweite und Wahrnehmung in den sozialen Medien ist im Allgemeinen die Aktualität der Einträge von hoher Relevanz. Je älter der letzte Eintrag ist, desto weniger Abonnenten oder Follower nehmen die betreffende Seite wahr. Auch neue Follower erreicht man nur mit aktuellen

4

Online-Präsenz der lokalen Critical-Mass-Bewegungen in Deutschland

Medium	CM-Gruppen	in Prozent
Facebook	89	66,92
Twitter	7	5,26
Website	6	4,51
Wordpress	9	6,77
Kein Eintrag	15	11,28
Sonstiges	7	5,26
Gesamt	133	100,00

Quelle: eigene Auswertung nach Angaben von Itstartedwithafight.de, Juni 2017

Inhalten, denen man aktiv zustimmen oder die man mit anderen Usern des sozialen Mediums teilen kann. Zwischen der Aktualität des letzten Online-Eintrags und dem Bevölkerungs-Mobilisierungsgrad in den einzelnen Städten lässt sich jedoch kein statistisch relevanter Zusammenhang herstellen. Städte wie Hamburg und Frankfurt/Main mussten zudem aus der Wertung genommen werden, da hier offensichtlich veraltete, seit längerem nicht mehr aktive betriebene Social-Media-Adressen vorlagen.

Ein positiver Zusammenhang (mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,9789) besteht hingegen zwischen der summierten Teilnehmerzahl und den „Gefällt-mir“-Angaben in den sozialen Medien. Dieser Quotient wird im Folgenden Facebook-Mobilisierungsgrad genannt. Mit Blick auf die fünf Städte mit dem höchsten Facebook-Mobilisierungsgrad verstärkt sich der positive Zusammenhang zwischen der Anzahl der „Gefällt-mir“-Angaben auf Facebook und der kumulierten Teilnehmerzahl im Erhebungszeitraum (mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,9998) nochmals. Die auf Facebook gezählten „Gefällt-mir“-Angaben scheinen

also ein bedeutenderes Indiz für den Erfolg der Mobilisierung vor Ort zu sein als die Aktualität der Postings. Für die Auswertung wurden nur die Nutzer gewählt, die eine Facebook-Seite (und nicht einzelne Posts) mit „Gefällt mir“ markiert und damit abonniert hatten. Die aktuelle Zahl von „Gefällt-mir“-Angaben ist also das Ergebnis des Abonnierens der Facebook-Seite in der Vergangenheit und sagt nichts über die gegenwärtige Verfasstheit der Critical-Mass-Bewegung vor Ort aus. Vielmehr deutet die Differenz zwischen dem Mobilisierungsgrad durch „Gefällt-mir“-Angaben (Facebook-Mobilisierungsgrad) und der Aktualität des letzten Postings auf die aktuelle Lage der Critical-Mass-Bewegung eines Orts hin. Ausnahmen bestätigen dabei die Regel, da ein Wechsel des Profils (z. B. in Hamburg), der nicht in der hier verwendeten Datengrundlage erfasst wurde, zu verfälschten Ergebnissen führt.

So stellt der Critical-Mass-Aktivist in Leipzig fest: „Wir haben zwar mit Facebook die Möglichkeit, Veranstaltungen zu erstellen und sie auch zu bewerben. Und die Leute kriegen dann auch noch mal eine Erinnerung. Wir merken aber, dass



Handzettel auf Fahrradgepäckträgern am Bonner Hauptbahnhof



Werbeaufkleber an einem Fahrradständer in Bonn

Fotos: Christoph Waack

die Zahlen zwischen dem, was es an Zusagen und Interessierten, auch bei Facebook gibt, und den Leuten, die dann tatsächlich da sind: na, die Schnittmengen sind jetzt nicht so groß“.

„Gefällt-mir“-Angaben erzeugen demnach nur eine geringe Verbindlichkeit und führen noch nicht zu einer aktiven Teilnahme. Sie drücken eine in der Vergangenheit erteilte Zustimmung aus und sind nicht mit aktuellen Zustimmungswerten oder gar aktiven Beteiligungsabsichten an einer Critical-Mass-Veranstaltung zu verwechseln.

Andere Arten der Teilnehmerbindung erfolgen dagegen allein schon aufgrund der Kontinuität und des repetitiven Moments des sich monatlich wiederholenden Veranstaltungsformats. Dazu noch einmal der Aktivist im Interview: „Wir haben ziemlich viele Leute, nicht nur in Leipzig, sondern auch in anderen Städten, die sich das ganz normal in

ihren klassischen Kalender eintragen, und dann sowieso immer kommen“.

Für die Generierung von neuen Teilnehmern scheinen auch weiterhin analoge Verfahren wie die Verteilung von Handzetteln oder das Anbringen von Aufklebern (siehe Fotos) an Orten mit hoher Radfahrerfrequenz bedeutend zu sein. Und nicht zuletzt wird die klassische Mund-zu-Mund-Propaganda genutzt, um relativ spontan die Teilnahme an einer Critical Mass zu verabreden. Hierbei spielen sicherlich auch weitere digitale Angebote wie Messenger-Dienste eine nicht zu unterschätzende Rolle, die aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung waren. Nicht unbedeutend für die deutlich schwankenden Teilnehmerzahlen sind letztlich auch die Wetterbedingungen am Veranstaltungstag. An warmen, sonnigen Tagen sind die Teilnehmerzahlen deutlich höher als an Tagen, an denen es regnet.

Critical Mass als performativer Akt des Politischen

Mit den hier vorgestellten Methoden der öffentlichen Aufmerksamkeitsgenerierung im realen Raum gerät die eingangs gestellte Frage nach der Rolle der Critical Mass als Akt des Politischen, als performative Kritik an der städtischen Verkehrspolitik (Strüver 2015) ins Blickfeld: Inwieweit trägt die Aktionsform der Critical Mass als performativer Akt der Rauman eignung zu einer veränderten Wahrnehmung von öffentlichem Stadtraum in der Stadtgesellschaft bei?

Dazu muss zunächst erörtert werden, was mit der Wahrnehmung von öffentlichem Stadtraum gemeint ist. Öffentlicher Stadtraum ist für viele Menschen zunächst der Raum, in dem sie die eigene Mobilität abwickeln, um Orte zu erreichen, die sie zur Erledigung individueller Aufgaben und Bedürfnisse aufsuchen müssen. Die Wahrnehmung von öffentlichem Stadtraum erfolgt dabei aus einem vom jeweils gewählten Verkehrsmittel geprägten Blickwinkel. Unterschiedliche Reisegeschwindigkeiten und Rahmenbedingungen wie die Abgeschirmtheit in einem Fahrzeug (die vielzitierte Windschutzscheiben-Perspektive) oder der direkte Kontakt mit der Umgebung beim Zu-Fuß-Gehen bestimmen dabei die Wahrnehmung des zu durchquerenden Raumausschnitts entlang der Wegstrecke.

Nicht zuletzt organisiert Materie den öffentlichen Raum. Der Mensch als Fußgänger, der Radfahrer und das Auto erfordern durch ihre jeweilige Materialität unterschiedliche

Formen der Organisation des öffentlichen Raums. Wir haben uns über die Jahrzehnte seit Erfindung des Pkw daran gewöhnt, dass der öffentliche Raum in ganz erheblichem Maße von den (vermeintlichen) Erfordernissen des Pkw (Flächenbedarf des fahrenden und ruhenden Verkehrs, Konfliktschärfung durch Lichtzeichenanlagen oder Ingenieursbauwerke) strukturiert und organisiert wird.

Bei den Akteuren wie auch bei den von einer Critical Mass betroffenen Verkehrsteilnehmern entsteht ein spontaner Reiz des Zu- oder Widerspruchs zu der Aktion. Wie ist dieser Reiz, gerade in seiner differentiellen Ausprägung von Zu- und Ablehnung, zu erklären? Den Unterschied macht die Ambivalenz einer Critical Mass aus: Die scheinbar spontane Transformation von einem sonst der individuellen Fortbewegung dienenden Verkehrsmittel zu einem kollektiven Verkehrsmittel, das auch im dichten und stockenden Autoverkehr noch mobil bleibt.

Für die Teilnehmer selbst wie für die Umstehenden wird deutlich: Durch Solidarisierung in einer Gruppe entsteht mehr als die Summe der Einzelnen. Indem die Aktion eine kritische Masse von Radfahrern erreicht, erhalten die Radfahrer für kurze Zeit allein wegen ihrer großen Zahl ein Vorrecht gegenüber dem Autoverkehr, das ihnen sonst im Alltagsverkehr verwehrt bleibt.

Das entspricht dem utopisch anmutenden Ziel der Critical-Mass-Bewegung: Das Fahrrad soll das Auto als symbolische Ordnung der Mobilität ersetzen. Das ist der immanent politische, aus dem Bottom-up-Ansatz folgende Anspruch. Diese Hoffnung auf eine solche Veränderung aufrechtzuerhalten, erfordert jedoch einen langen Atem. Nicht alle an einer solchen Veränderung Interessierten bringen diese Ausdauer mit, wie die schwankenden Teilnehmerzahlen bei

den Critical-Mass-Aktionen belegen. Daher stehen andere, kurzfristige Selbstbestätigung versprechende Elemente im Vordergrund: Der Spaß am gemeinsamen Radfahren auf sonst dem Autoverkehr vorbehaltenen Wegen ist solch eine oft vorgetragene Motivation. Das bestätigt auch der Aktivist der Critical-Mass-Bewegung im Interview: „Die Leute sind da wegen der Partystimmung, die wollen Spaß“.

Fazit

Der implizite, aber nirgendwo explizit zum Ausdruck gebrachte politische Anspruch einer Critical Mass ist ein auffälliges Merkmal dieser Bewegung. Der Name des Blogs „It started with a fight“, von dem die Daten für diesen Beitrag stammen, drückt bereits aus, dass das politische Bewusstsein zur Auseinandersetzung mit und gegen eine vom Auto dominierte Ordnung des öffentlichen Raums vorhanden ist. Eine kritische Masse von Unterstützern zu erreichen, ist das schon durch den Namen erklärte Ziel der Bewegung. Soziale Medien sind dabei durchaus ein wichtiges Instrument, um Aufmerksamkeit zu generieren und das bereits Erreichte zu dokumentieren.

Internetbasierte soziale Netzwerke bestimmen das Phänomen der Critical Mass in Deutschland insgesamt aber weniger stark, als es zunächst nicht zuletzt mit Blick auf die eher jungen und damit den digitalen Angeboten zugewandten Teilnehmergruppen zu vermuten wäre. Damit lässt sich auch die zu Beginn gestellte Frage, ob soziale Netzwerke eine große Bedeutung beim Werben für das Anliegen der jeweils lokalen Critical-Mass-Bewegung haben müssten, nicht mit Ja beantworten.

Zunächst ungeklärt bleibt die Frage des Gesamterfolges der Critical-Mass-Bewegung, der sich darin messen lassen müsste, inwieweit das Bewusstsein für die Fahrradmobilität in der Bevölkerung und nicht zuletzt bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zum Positiven verändert

werden konnte. Ein Indikator könnte sein, inwieweit sich die Präsenz in den oft konstatierten Filterblasen der sozialen Netzwerke in der Gesamtgesellschaft widerspiegelt. Dazu bedürfte es auch einer Klärung über die Bedeutung der klassischen Medien wie Tageszeitungen, Rundfunk und Fernsehen. Dort wird dann jedoch der Mangel an identifizierbaren und der Identifikation dienenden Einzelpersonen zum Problem, die sich der Critical-Mass-Bewegung per definitionem eben gerade nicht zu erkennen geben. Klassische Medien berichten aber sehr stark an Personen orientiert.

Spannend wäre auch eine Diskussion der Critical-Mass-Bewegung im Zusammenhang mit neuen Formen einer Urban Governance, in denen aktive Bürger als Ko-Produzenten von Stadt definiert werden (Sinning 2008). Der Critical-Mass-Bewegung kann man die Ko-Produktion von Stadt sicherlich nicht absprechen, im Unterschied zur Definition von Governance fehlt den Akteuren jedoch jede Form von Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit für ihr Tun gegenüber der Allgemeinheit. Im Gegensatz zu Online-Petitionen oder anderen Formen der Online-Bürgerbeteiligung ist die Critical Mass zudem eine nur durch eigene körperliche Präsenz mögliche Veranstaltungsform, in der eine weitergehende Virtualisierung schon ihrem performativen Konzept widerspricht. Vielleicht setzen die Akteure deswegen ganz bewusst neben dem Auftritt in den sich als Filterblasen erweisenden sozialen Netzwerken weiterhin auf Handzettel, Aufkleber oder Mund-zu-Mund-Propaganda.



Foto: Christoph Waack

Critical Mass in Leipzig

Literatur

ADFC, 2017: Das Fahrradklima in Deutschland. Zugriff: www.adfc.de/fahradklima-test [abgerufen am 19.10.2017].

Blickstein, Susan; **Hanson**, Susan, 2001: Critical Mass: forging a politics of sustainable mobility in the information age. In: *Transportation* 28: 347–362.

Carlsson, Chris; **Elliott**, Lisa Ruth; **Camarena**, Adriana, 2012: Shift happens! Critical Mass at 20, San Francisco.

Critical Mass Wiki, o.J.: Critical Mass. Zugriff: criticalmass.wikia.com [abgerufen am 19.10.2017].

Delgado, Ray, 1997: Critical Mass goes global. San Francisco Gate vom 8.8.1997. Zugriff: <http://www.sfgate.com/news/article/Critical-Mass-goes-global-3106444.php> [abgerufen am 19.10.2017].

FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 2010: Empfehlung für die Anlage von Radverkehrsanlagen (ERA), Köln.

Critical Mass Berlin, o.J.: Geschichte der CM. Zugriff: www.criticalmass-berlin.org [abgerufen am 19.10.2017].

Hartz, Bettina, 2015: Und wohin fahren wir jetzt? die tageszeitung, 27.03.2015.

It started with a fight, 2017: Website zur Fahrradkultur in Deutschland. Zugriff: <http://itstartedwithafight.de/critical-mass-deutschland/> [abgerufen am 19.10.2017].

Joost, Jan-Marc, 2015: Critical Mass in Frankfurt am Main. Die politische Dimension der Bewegung im Recht auf Stadt-Kontext; BA Frankfurt Main.

Madden, Richard, 2003: London: How cyclists around the world put a spoke in the motorist's wheel. *The Daily Telegraph*, 15.12.2003.

Schulze, Ralf, 2017: Die New Urban Agenda – Eine Grundlage für lebenswerte Städte. In: *IzR* 3/2017: 10–13.

Sellars, Simon, 2010: Hakim Bey – Repopulating the Temporary Autonomous Zone. In: *Journal for the Study of Radicalism*, Vol. 4, No. 2: 83–108.

Sinning, Heidi, 2008: Urban Governance und Stadtentwicklung – Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Ko-Produzent. Zugriff: www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_sinning_080620.pdf [abgerufen am 31.10.2017].

Statistisches Bundesamt, 2017: Verkehrsunfälle. Kraftrad- und Fahrradunfälle im Straßenverkehr.

Strüver, Anke, 2015: Critical Mass als performative Kritik der städtischen Verkehrspolitik? Fahrradfahren mit Judith Butler auf dem Gepäckträger. In: *suburban* Bd. 3, H. 3: 33–50.

Swyngedouw, Eric, 1997: Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale. In: Cox, Kevin R. (ed): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press.



Foto: Sebastian Gabriel

MÜNCHEN IM DIALOG

Webbasierte Medien und Stadtentwicklung

Der PlanTreff in München ist zentrale Schnitt- und Informationsstelle zu allen Themen der Stadtentwicklung. Die Stadtverwaltung bietet ihren Bürgern damit eine Möglichkeit, sich nicht nur über aktuelle Planungen in der Stadt zu informieren, sondern sich auch aktiv daran zu beteiligen. Claus-C. Wiegandt sprach für die IzR mit der Leiterin Öffentlichkeitsarbeit des PlanTreffs, Anna Hogeback, über das Thema Online-Partizipation in München.



Foto: Thomas Kunsch

Anna Hogeback

Leiterin Öffentlichkeitsarbeit – PlanTreff
im Referat für Stadtplanung und Bauordnung
der Landeshauptstadt München
anna.hogeback@muenchen.de
muenchen.de/plan
@PlanTreffMuc

Frau Hogeback, was sind die Aufgaben des PlanTreffs in München?

Herzstück unserer Öffentlichkeitsarbeit im Münchner Referat für Stadtplanung und Bauordnung ist der 1995 gegründete PlanTreff, die zentrale Informationsstelle zur Stadtentwicklung. Hier bereiten wir Informationen zu Planungen, Projekten und Stadtentwicklungsthemen in Form von Publikationen, Ausstellungen und weiteren Medien bürgernah auf. Mit zahlreichen Veranstaltungs- und Mitmach-Formaten wollen wir den Dialog auf Augenhöhe mit unterschiedlichen Zielgruppen ermöglichen und fördern.

Welche Rolle spielen bei der alltäglichen Arbeit im PlanTreff die neuen Medien?

Webbasierte Medien wie Online-Auftritte sind für uns neben den klassischen Medien sehr selbstverständlich. Es ist für uns kein entweder – oder, sondern einfach nur ein Plus, das in den letzten Jahren auch das Leitmedium geworden ist. Alle Informationen bieten wir über das Internet und zunehmend in den sozialen Medien an. Wir twittern seit einiger Zeit und nutzen dies sehr erfolgreich als Informationsplattform, wengleich wir im Bereich Dialog und Diskussion die sozialen Medien noch nicht nutzen. Das ist sicherlich eine Zukunftsaufgabe, an die wir uns heranwagen müssen.

Beim Internet ist es sicherlich erst einmal die Homepage, die eine wichtige Rolle spielt?

Ja genau, das ist der ganz klassische Internet-Auftritt, also das, was man unter Web 1.0 versteht. Die Nutzerzahlen zei-

gen, dass der Internetauftritt tatsächlich auch immer noch wichtiger wird. Zusätzlich nutzen wir unsere Plattform muenchen-mitdenken.de, um auf aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Stadtplanung hinzuweisen und darüber zu informieren, wann und wo ich mich zu diesen Projekten beteiligen kann.

Jetzt gibt es aber inzwischen auch Web 2.0. Wie gehen Sie damit um?

Unseren Twitter-Account nutzen wir seit fünf Jahren. Wir denken derzeit darüber nach, wie wir Facebook, Snapchat und Co. in eine Strategie einbinden könnten, um gute und verlässliche Informationen zu geben und Dialoge mit den Bürgerinnen und Bürgern zu führen. Auch wenn diese Medien ein ganz selbstverständlicher Teil der Alltagskommunikation geworden sind, tun wir uns als Behörde etwas schwerer mit diesen neuen Medien.

Inwieweit findet denn über Twitter nun wirklich ein Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern statt?

Eher weniger, muss man ganz offen sagen. Wir nutzen es bewusst eher als Informationstool. Wir haben auch schon einmal bei Veranstaltungen versucht, über bestimmte Hashtags Diskussionen anzuregen. Das wurde von unseren Besucherinnen und Besuchern aber nur sehr sparsam wahrgenommen, warum auch immer. Es ist uns also noch nicht gelungen, darüber in große Diskussionen oder Interaktionen zu treten.

Ist der PlanTreff eigentlich legitimiert, für die Stadt zu sprechen? Wie läuft dies in Abstimmung mit dem Referat oder

auch der Pressestelle der Landeshauptstadt? Oder auch mit anderen Referaten, wenn zum Beispiel Umweltthemen oder Verkehrsthemen zur Sprache kämen?

Themen der Stadtentwicklung sind in der Regel sehr politisch. Es erfordert also ein kluges Händchen, um die richtigen Worte zu finden, wie man etwas sagen kann, was man sagen möchte, ohne große Abstimmungsrunden mit der Referatsleitung oder dem Büro des Oberbürgermeisters einzuleiten. Twitter und Co. leben von der Schnelligkeit, die man mit solchen Abstimmungshierarchien, die man in der Verwaltung eingehen müsste, natürlich nicht erreichen kann.

Und anderen Mitarbeitern aus dem Stadtentwicklungsreferat ist es nicht gestattet, sich beruflich über Twitter zu äußern, oder wie ist da die Ansage für die Mitarbeiter?

Wir sind gerade dabei, darüber nachzudenken, wie eine Social-Media-Strategie für unser Referat aussehen könnte und müsste, damit wir dort auch ein bisschen flexibler werden können. Im Moment gibt es für einzelne Projekte keine eigenen Social-Media-Accounts. Man könnte sich ja gut vorstellen, dies für bestimmte Projekte einzurichten und für die Diskussion wäre es sicherlich sehr förderlich. Wenn man so einen Social-Media-Account startet, muss man allerdings natürlich auch sehr darauf achten, wie und womit man ihn befüllt. Man muss dann auch außerhalb der offiziellen Bürozeiten oder am Wochenende reinschauen, man muss schnell reagieren und sprachfähig sein. Deshalb sind wir da im Moment sehr restriktiv und benutzen dies gar nicht für einzelne Projekte. Wir haben nur den zentralen Account des PlanTreffs, und den bedient nur unsere Online-Redaktion und sonst niemand. Das machen wir aber in Abstimmung mit den Projektverantwortlichen. Es gibt also die kurzen Wege zu den Projekten, aber es wird letztendlich von zwei Mitarbeiterinnen betreut, damit auch immer sichergestellt ist, dass das, was kommuniziert wird, auch verlässlich und richtig ist.

Jenseits dieser Kommunikation läuft auf Facebook oder Twitter ganz unabhängig von den Aktivitäten der Planungsverwaltung auch eine Diskussion über die Stadtentwicklung in München. Können Sie sich da einmischen? Wie gehen Sie damit um, dass sich Menschen über Stadtentwicklung in München austauschen und damit auch die Stimmungen für die jeweiligen Projekte beeinflussen?

Wir bekommen in Teilen mit, was in den sozialen Medien passiert, wenn wir es auch nicht systematisch verfolgen. Die Diskussionen in den sozialen Medien sind ja letztlich auch nicht anders als die, die vor Ort ganz real stattfinden. Es sind keine Parallelwelten, sondern es sind nur andere Kanäle, auf denen diese Diskussionen stattfinden. Es ist für die Diskussion oft förderlich, wenn es mehr Kanäle gibt, obwohl die sozialen Medien zu Verkürzungen neigen, die der Sache nicht immer ganz gerecht werden. Dann ist es unsere Aufgabe, hier eine gute und verlässliche Information gegenüberzustellen. Dies ist sicherlich eine Aufgabe, wo wir als Behörde die sozialen Medien besser aktiv bespielen müssten.

Die Öffentlichkeitsarbeit, die der PlanTreff für die Stadt München macht, ist die eine Seite. Die andere Seite sind die konkreten Beteiligungsprozesse bei einzelnen Stadtentwicklungsvorhaben. In München ist es nach meinem Kenntnisstand ein ungeschriebenes Gesetz, dass ab einer bestimmten Größe eines Vorhabens informelle Bürgerbeteiligungen stattfinden. Welche Rolle spielen die neuen Medien dabei?

Die Verwaltung nutzt die neuen Medien tatsächlich nicht besonders stark oder auch gar nicht in solchen Beteiligungsprozessen. Es ist aber schon seit langem Teil der Münchner Planungspraxis, relativ aufwändige Bürgerbeteiligungen vor Ort durchzuführen, sei es durch Workshops oder Informationsveranstaltungen. Auch Ausstellungen werden zu großen Planungsprojekten gemacht. Kleinere Vorhaben nutzen andere Bürgerbeteiligungsverfahren. Im Grunde genommen ist es selbstverständlich, mit den Bürgern über die Projekte zu diskutieren und in den Dialog zu treten. Die klassischen Formate können in Zukunft sicherlich noch ergänzt werden. Nichtsdestotrotz glaube ich, dass der Weg der Münchner Planungskultur gut und richtig ist.

Das ist unbestritten. Kann man denn die Online-Diskussionsplattformen an dieser Stelle noch ausdehnen, um dem Bürger die Vorbereitung zu vereinfachen oder auch die Nachbereitung zu ermöglichen? Könnten die Diskussionen, die vor Ort stattfinden, dadurch vielleicht sogar noch an Qualität gewinnen?

Absolut, da bin ich eine absolute Befürworterin, weil allein die gute Informationsbereitstellung vor solchen Diskussionen eine Begegnung auf Augenhöhe ermöglicht. Das ist ein wichtiges Pfund. All diese Online-Diskussionsangebote – auf

welchen Kanälen oder mit welchen Medien sie auch immer stattfinden mögen – sind ein großes Plus für Bürgerbeteiligungen: Sie sind zeitunabhängig. Diese Tools können auch Leute nutzen, die sich nicht auf Veranstaltungen hinstellen und reden möchten. Wir haben bei einer Online-Diskussion die Erfahrung gemacht, dass Argumente ganz anders zur Geltung kommen. Auf Veranstaltungen sind Wortführer oft meinungsbildend. Ich hatte bei der Online-Diskussion den Eindruck, dass unabhängig von Personen und Lautstärke – die es da ja nicht gibt – Argumente ausgetauscht werden und noch einmal in anderer Qualität diskutiert wird. Auch die Bürger untereinander diskutieren hier gut miteinander. Bei solchen Veranstaltungen gibt es oft ein „Verwaltung-Bürger-Ping-Pong“, wie ich es immer nenne: Bürger A sagt etwas und Verwaltung antwortet, Bürger B sagt etwas und Verwaltung antwortet. Tatsächlich sind ja bei den Themen Stadtplanung und Stadtentwicklung die Interessen der Bürgerinnen und Bürger sehr unterschiedlich. Ich finde es genauso wichtig, dass Bürger A mit Bürger B mit Bürger C diskutiert, sei es im Netz oder auch real. Und das kann man

durch neue Medien oder durch Online-Diskussionen sehr zeit- und ortsunabhängig viel stärker fördern.

Das ist ja ein sehr positives Bild. Das Netz ist aber dafür bekannt, dass man auch undiszipliniert und unsachlich argumentiert oder das Ganze gar in einem Shitstorm enden kann. Haben Sie so etwas beobachtet oder spielt dies im Planungskontext keine Rolle?

Wir hatten vor einigen Jahren eine Diskussion über change.org ...

... was ist das?

... change.org ist eine Petitionsplattform, wo man sein Anliegen eingeben kann und der Nutzer oder Leser dieser Pe-



Foto: Stefan Klitzsch

Klassische Bürgerversammlung in der Rathausgalerie

tion dann zustimmen kann. Dann wird eine automatische E-Mail generiert, die in diesem Fall an die Stadtbaurätin und andere verschickt wurde. Da ging es um ein Grundstück, das bebaut werden sollte. Weil das Grundstück in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gemäß § 34 lag und der Neubau sich einfügte, musste die Stadt die Baugenehmigung hierfür aussprechen. Die Meinung der Petitionssteller war aber, dass das Grundstück nicht in der Art bebaut werden sollte. Binnen weniger Tage hat sich dies hoch katalpultiert und mehrere tausend Leute haben dieses Anliegen unterstützt. Für die Verwaltung war es tatsächlich schwierig, in kurzer Zeit eine gute und qualifizierte richtige Antwort auf diese E-Mail-Flut zu geben – und dies spiegelt schon gut ein generelles Problem der Verwaltung im Umgang mit den neuen Medien wider. Auf dieser Plattform kann man eine Stellungnahme abgeben und das musste in diesem Fall rechtlich sehr sauber, sehr richtig formuliert sein. Bis alle beteiligten Stellen in unserem Referat eingebunden waren, um eine gute Antwort zu geben, hat es recht lange gedauert. Und das zeigt, wie schwierig es für eine hierarchisch strukturierte Behörde ist, sich zeitnah zu artikulieren. Wenn ich mir jetzt vorstelle, wir als Referat hätten beispielsweise einen Facebook-Account und es würde was auch immer aufploppen, dann ist die schwierige Frage, wie man damit schnell und kurzfristig richtig umgeht. Wie schafft man die Mischung aus Gelassenheit und verlässlicher und guter Antwort. Das ist für Verwaltungen, die diese Tools benutzen, eine ganz große Schwierigkeit.

Mich interessiert noch einmal das Projekt muenchen-mitdenken.de. Das war doch das erste Projekt, in dem das Stadtentwicklungsreferat webbasierte Medien in größerem Stil eingesetzt hat. Welche Erfahrungen gibt es hier?

Sehr gute und sehr erfreuliche, die uns auch ermutigt haben, uns weiter mit dem Thema zu beschäftigen. Damals ging es darum, eine Leitbilddiskussion für die Stadtentwicklung Münchens zu führen. Die Stadtentwicklungsperspektive München, die es schon seit Mitte der 1990er-Jahre gibt, lebt schon immer davon, dass sehr breit diskutiert wird. Man versucht, möglichst einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu den einzelnen Themen hinzubekommen. Diese Perspektive sollte nun fortgeschrieben werden und relativ schnell war klar, dass das ohne Online-Beteiligung nicht mehr geht. Wir nennen das dann crossmediale Beteiligung – wir haben mit sehr vielen verschiedenen Tools der Beteiligung gestartet, also vor-Ort-Beteiligungen, schriftlichen Äußerungen, also ganz klassisch per Post, Experteneinbindung, aber eben auch eine Online-Beteiligung. Wir hatten

jedoch keinerlei Erfahrungen mit Online-Beteiligung. Mit Hilfe einer externen Agentur haben wir versucht herauszufinden, mit welchen Fragen wir die Relevanz der Beteiligung herstellen können. Also wann interessiere ich mich als Bürger für Fragen der Stadtentwicklung? Immer dann, wenn sie mich betreffen. Wir haben dann mit dieser Agentur solche Fragen entwickelt und sind von dem Erfolg und der guten Resonanz extrem positiv überrascht worden. Die Qualität der Diskussion, die dort geführt wurde, war wirklich gut. Ein Garant dafür war mit Sicherheit die gute Moderation durch die Agentur, aber auch der offene Umgang von uns als Stadt: Wir wollten wirklich die Meinungen und die Ideen erfragen, ohne dass wir zum Beispiel versprochen haben, dass jede Idee umgesetzt wird. Wir haben ganz klar gesagt, dass es um eine Meinungsbildung und eine Ideenfindung geht. Das war mit Sicherheit auch einer der Pluspunkte dieses Prozesses. Und weil der so positiv war, haben wir uns entschlossen, die Plattform muenchen-mitdenken.de als Informationsplattform über Projekte der Stadtentwicklung im Allgemeinen weiterzuführen. Immer dann, wenn ich mich beteiligen will, kann ich sehen, wann da was passiert und in welchem Status das Projekt gerade ist. Im Moment überlegen wir, wie wir diese Plattform noch besser für wirkliche Online-Beteiligung nutzen können und eben nicht nur als Informationsplattform.

Wie haben denn die Bürger, die sich beteiligt haben, auf die neue Perspektive München reagiert? Haben die Bürger Kenntnis davon, ob ihre Ideen berücksichtigt werden? Oder anders gefragt: Wie reagieren die Adressaten auf dieses Werk und darauf, ob ihre Anregungen aufgenommen worden sind? Können Sie dies evaluieren?

Das ist eine gute Frage, weil es eine klassische Evaluation dieses Tools nicht gibt. Als Ergebnis der Online-Diskussion haben viele Bürger gefordert, dass man doch mehr solche transparenten Informationen und mehr Möglichkeiten zum Online-Dialog anbieten soll. Dies könnte man unter dem Stichwort offene Kommunikation zusammenfassen. Und dass wir diese Plattform in der jetzigen Form weitergeführt haben, zeigt, dass wir dies sehr ernst nehmen. Also indirekt sieht man, dass bestimmte Dinge aufgenommen worden sind. Richtig zum Nachlesen oder Nachverfolgen für die Bürger ist es natürlich in dem Moment, wo wir dem Stadtrat den überarbeiteten Entwurf vorlegen und sagen, dass wir den ursprünglichen Entwurf zur Fortschreibung der Perspektive München jetzt mit der Öffentlichkeit diskutiert haben. Dabei sind folgende Ergebnisse zustande gekommen und so sieht nun der überarbeitete Entwurf aus. In dem Moment findet

dies seine Berücksichtigung und Wirkung und fließt in die Produkte ein. Aber für die meisten war ja interessant, dass wir, um die Diskussion ein bisschen anzukurbeln, so eine Art Ranking gemacht haben. Man konnte als registrierter Teilnehmer Punkte vergeben, welche Idee oder welche Meinung man besonders wichtig findet und wir haben die 15 besten Ideengeber, wie wir sie genannt haben, eingeladen. Die haben ihr Projekt dann noch einmal ganz konkret der Stadtbaurätin vorgestellt und im persönlichen Gespräch direkt Antwort bekommen. Von diesen 15 Personen haben wir das Feedback bekommen, dass sie es toll fanden, das Thema ganz direkt und in Ruhe mit der Stadtbaurätin zu erörtern. Das ist extrem gut honoriert worden.

Dabei ist ja auch eine gute Form der Crossmedialität herausgekommen.

Ja, absolut. Was ich auch ganz interessant fand: Online-Beteiligungen werden ja vielfach nachgesagt, dass immer die dabei sind, die sich besser artikulieren können und die schon immer in Bürgerinitiativen oder anderen Initiativen zusammen stark sind. Und bei den Bewertungen würden die sich dann gegenseitig beispielsweise die Punkte vergeben. In unserer Gruppe der 15 war es aber sehr unterschiedlich. Da waren Leute dabei, die ganz klar das Anliegen einer Bürgerinitiative vertreten haben. Andere haben Einzelmeinungen vertreten. Da war ganz klar, dass jemand als ganz private Person ganz alleine die Idee abgegeben hat. Es war schön zu sehen, dass sich das durchmischt hat. Viele Vorurteile oder Gedanken, die man sich vorher gemacht hat,

stimmen einfach nicht. In diesen Netzdebatten nivelliert sich viel gegenseitig.

Und vielleicht bekommen die Einzelbürger über diese neuen Medien neue Chancen, sich einzubringen?

Genau! Diese Gruppe von Einzelbürgern, wenn wir sie mal so nennen wollen, ist oft gar nicht so wortstark oder wortgewaltig. Vielleicht liegt ihnen das Thema auch nicht so am Herzen wie den anderen. Und die verschwinden oft bei Bürgerbeteiligungen. Diese Masse, die ja eigentlich viel größer ist, nimmt man gar nicht wahr, sondern man nimmt diesen kleinen Teil wahr, der aus welchen Gründen auch immer ein großes Interesse an diesen Fragen hat. Insofern ist es eine gute Chance und ich wünsche mir, dass man es bei wichtigen Projekten öfter nutzen würde. Man kann es sicherlich nicht für alle Projekte machen, weil es zum einen sowohl finanziell als auch personell ressourcenaufwändig ist und zum anderen glaube ich auch, dass nur ein bestimmtes Maß an Diskussion zu diesen Themen tragfähig ist. Man kann ja eine Stadt auch nicht überfluten mit solchen Diskussionsangeboten. Insofern muss man immer aufpassen, dass die Formate ausbalanciert werden. Für die großen und wichtigen Projekte nimmt man andere Formate als für die kleineren Themen.

Das ist ein schönes Schlusswort, vielen Dank für das Interview.

**Viva
Viktoria!**

**Mitdenken
reden
machen!**

Freie Bürgerbeteiligung im Viktoriaviertel

Rettet das
BLOW UP
jetzt!

SIGNA kündigt grundlos zum 30.6.
Schluss mit der SIGNA-
Leerstands-Politik

ab **11. Mai** wieder
MittwochsDemos
Demostart 18 Uhr *Rathausgasse*

anschließend *Musik, Getränke,*
„SolidaritätsParty“ *Gespräche,*
Diskussion und Kundgebung · Rathausgasse / Stockenstraße

weitere Demos:
18. Mai & 25. Mai
immer 18 Uhr *Rathausgasse*

Am 30.11.2015 hat sich der Bonner Stadtrat dem Bürgerbegehren VivaViktoria! und seinen mehr als 20.000 UnterstützerInnen angeschlossen. Der geplante Verkauf der städtischen Grundstücke im Viktoriaviertel an den Investor SIGNA, die Pläne zum Abriss des Viertels und der Bau einer ShoppingMall wurden gekippt. Gleichzeitig machte der Stadtrat den Weg frei für eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung zur Zukunft des Viktoriaviertels. Seit Jahresbeginn forciert die SIGNA ihre langjährige Leerstands-Politik mit der willkürlichen Entmietung ihrer Ladenmieter. Der Konzern setzt die Stadt und ihre Bürgerinnen und Bürger mit gezielt provoziertem Leerstand unter Druck. Mit unserer Kampagne RETTET DAS BLOW UP! fordern wir ein sofortiges Ende der SIGNA-Leerstands politik. Und wir wenden uns gegen die gezielte Manipulation der öffentlichen Meinung im Vorfeld der Bürgerbeteiligung.

alle Termine & Aktivitäten:
www.viva-viktoria.de

DIE UMGESTALTUNG DES BONNER VIKTORIAKARREES

Vertrauensverlust und Vertrauensbildung
bei Planungs- und Bauvorhaben

**Das Beispiel zeigt, wie mit webbasierten
Medien Protest gegen ein geplantes Vorhaben
organisiert werden kann und in einer Bürger-
werkstatt neue Impulse entstehen.**

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

ist Professor für Stadt- und Regionalgeographie an der Universität in Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Zukunft des öffentlichen Raums und der Produktion der baulichen Umwelt. Veränderte Akteurskonstellationen für das Bau- und Planungsgeschehen in Deutschland, aber auch in vielen anderen europäischen Staaten, und veränderte Planungsprozesse sind für diese Herangehensweise leitend.

Gleichzeitig bestimmt das Handeln von Nutzern und Bürgern in Städten seine Forschungstätigkeit.
wiegandt@uni-bonn.de

Michael Lobeck

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe von Prof. Dr. Wiegandt an der Universität in Bonn und freier Moderator und Berater in der Stadtentwicklung. Er forscht und berät zu Fragen der Steuerungsmöglichkeit politischer Stadtentwicklungsprozesse. Ihn interessieren der Einfluss von Denk- und Kommunikationsmustern auf Handlungsmöglichkeiten und die Frage, wie gute Kommunikation zu guter Stadtentwicklung beitragen kann.

lobeck@promediare.de

Wachsende Widerstände gegen Stadtentwicklungsprojekte aller Art

Webbasierte Medien werden heute in der Stadtentwicklung in vielfältiger Weise eingesetzt (BBSR 2017). Dies geschieht sowohl bei informellen Beteiligungsverfahren kommunaler Verwaltungen, um top down Bau- und Planungsvorhaben vorzubereiten und umzusetzen, als auch in verschiedenen Initiativen bürgerschaftlicher Gruppen, um sich bottom up für alternative Lösungen in der Stadtentwicklung einzusetzen oder um gegen bestimmte Maßnahmen der städtischen Politik zu protestieren. Am Beispiel der geplanten Umgestaltung des Bonner Viktoriakarrees^{1,2} stellen wir in diesem Beitrag dar, wie webbasierte Medien sowohl top down als auch bottom up von den verschiedenen Akteursgruppen der Stadtentwicklung mit unterschiedlichen Zielsetzungen genutzt wurden. Deutlich wird dabei die Rolle der webbasierten Medien bei einem Konflikt um ein innerstädtisches Einkaufszentrum.

Die Umgestaltung des innerstädtischen Quartiers in Bonn ist ein Paradebeispiel für einen planungsbezogenen Konflikt in der Stadtentwicklung. Die Proteste gegen das Vorhaben verdeutlichen ein verändertes Verhältnis von zivilgesellschaftlichen, öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen von Aushandlungsprozessen (Othengrafen/Sondermann 2015: 7). Trotz der vielfachen Bekenntnisse zur Bürgermitwirkung haben viele Bürgerinnen und Bürger vermehrt den Eindruck, dass Entscheidungen zur Stadtentwicklung über ihre Köpfe hinweg getroffen werden und die Meinungsbildung zu den jeweiligen Vorhaben bei Beteiligungsprozessen bereits abgeschlossen sei (Selle 2013: 231 ff.). Insgesamt ist vielerorts das Vertrauen in eine demokratische Entscheidungsfindung über einzelne Stadtentwicklungsvorhaben verloren gegangen. Dies gilt sowohl für die Verfahren der Entscheidungsfindung als auch für die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse. Viele Bürgerinnen und Bürger sind deshalb immer weniger bereit, als bloße Adressaten von

Informationen und Entscheidungen der Stadtentwicklungspolitik zu fungieren. So wehren sich Einzelpersonen oder zivilgesellschaftliche Gruppen gegen kommunale Planungen etwa zum Ausbau der städtischen Infrastruktur oder zur Umsetzung privatwirtschaftlicher Bauvorhaben (Marg u. a. 2013; Matzig 2011). Bei solchen Widerständen spielen webbasierte Medien in Form von Eingaben, Beschwerden und Petitionen eine wichtige Rolle (Voss 2013:11).

Gleichzeitig sollen seit einigen Jahren Beteiligungsprojekte verstärkt helfen, standortbezogene Konflikte in der Stadtentwicklung zu bewältigen und kommunalpolitische Entscheidungen vorzubereiten. Diese Verfahren werden in der Regel von den kommunalen Verwaltungen angestoßen und beziehen sich auf einzelne Vorhaben der Infrastruktur, aber auch auf die Entwicklung von Stadtquartieren wie etwa das Bonner Viktoriakarree. Auch für solche Zwecke werden webbasierte Medien flankierend eingesetzt und sollen die Qualität in den Aushandlungsprozessen verbessern.

In unserem Beitrag zeigen wir zum einen, welchen Einfluss webbasierte Medien beim Protest gegen geplante Bauvorhaben haben. Zum anderen fragen wir nach Möglichkeiten der Beteiligung und Mitsprache durch webbasierte Medien, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen und im Idealfall die planungsbezogenen Konflikte und Proteste aufzulösen oder vorbeugend zu vermeiden. Es geht in diesen Fällen darum, Vertrauen in das Handeln der politischen Entscheidungsträger herzustellen bzw. wieder zurückzugewinnen. Dazu werden im Fazit in Anlehnung an den Soziologen Armin Nassehi (2016) einige generelle Überlegungen zu den Stichworten der Komplexität, der Granularisierung und der symmetrischen Verhältnisse in der Gesellschaft dargestellt.

Phasen des Widerstandes und der Ideenfindung

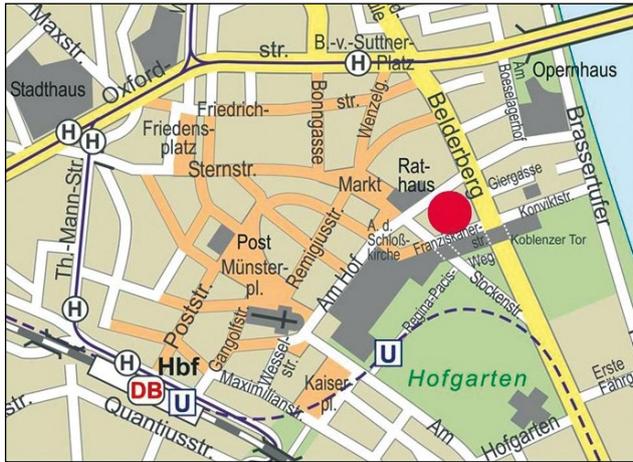
In der Innenstadt von Bonn gibt es zwischen dem historischen Rathaus und dem kurfürstlichen Schloss einen Baublock, der nach Zerstörung im Zweiten Weltkrieg in der Nachkriegszeit wiederaufgebaut wurde (vgl. Abb. 1 und 2). Im Herbst 2017 wird dieser Block im Erdgeschoss kleinteilig durch inhabergeführten Einzelhandel und Cafés sowie das Stadtmuseum und die Gedenkstätte für Bonner Opfer des Nationalsozialismus genutzt. Im östlichen Teil des Baublocks

(1)
Der Begriff Viktoriakarree wurde mit einer Vorlage des Planungsamtes bereits 2010 in den Planungsprozess eingeführt. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen lehnen diesen Begriff seit 2015 als Investorensprache ab. Stattdessen nutzen sie den Begriff Viktoriaviertel.

(2)
Anfang Oktober 2017 wurde das Manuskript abgeschlossen. Nachfolgende Diskussionen zum Viktoriakarree konnten deshalb nicht berücksichtigt werden.

1

Viktoriakarree in der Bonner Innenstadt



Quelle: eigene Darstellung, Kartographie: M. Gref

2

Viktoriakarree zwischen historischem Rathaus und kurfürstlichem Schloss



Quelle: M. Sondermann, Stadt Bonn

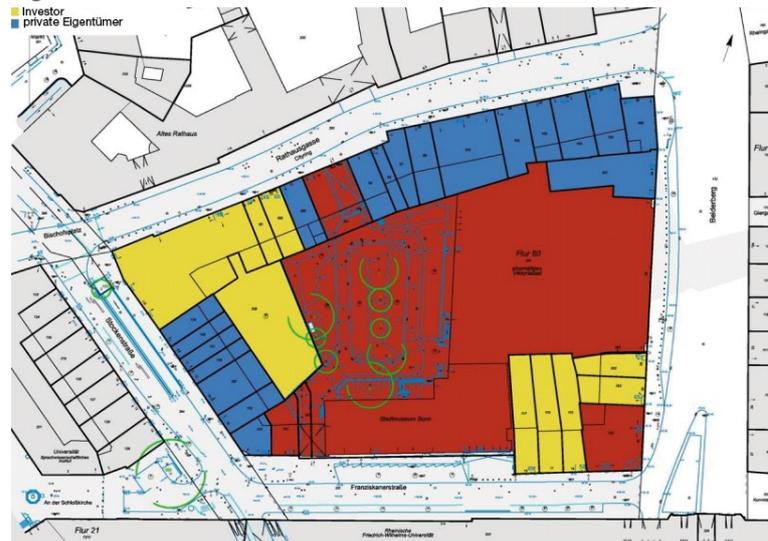
liegt das ehemalige Viktoriabad, das wegen des schlechten baulichen Zustands seit 2010 geschlossen ist und nicht mehr genutzt wird. Die Fassade des Bades steht unter Denkmalschutz. In den oberen Etagen des Baublocks befinden sich meist Mietwohnungen, im Innenhof gibt es derzeit einen öffentlichen Parkplatz, der unattraktiv gestaltet ist. Der Zustand des gesamten Baublocks wird in der Stadt sehr unterschiedlich bewertet: Die einen halten ihn für minder genutzt und sanierungsbedürftig, die anderen sehen in ihm ein lebendiges Quartier mit einer einzigartigen Atmosphäre.

Anfang des Jahres 2013 hatte die Stadt Bonn ein Gutachten zu den Potenzialen des Viktoriakarrees in Auftrag gegeben. Im Ergebnis bescheinigte der Gutachter der Stadt, dass in dem Karree Einzelhandel in einer Größenordnung von 15.000 bis 20.000 m² Verkaufsfläche sinnvoll sei (Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2013: 79). Der private Investor Signa hatte inzwischen begonnen, spekulativ einzelne Grundstücke dort aufzukaufen. Rund ein Drittel des Baublocks einschließlich eines Schlüsselgrundstücks ist Mitte 2017 in seinem Eigentum, ein zweites Drittel in städtischem Eigentum und ein weiteres Drittel in verschiedenem Einzeleigentum (vgl. Abb. 3).

Im Frühjahr 2014 hatte die Stadt dann ein EU-weites Ver-gabeverfahren zum Verkauf der städtischen Grundstücke

3

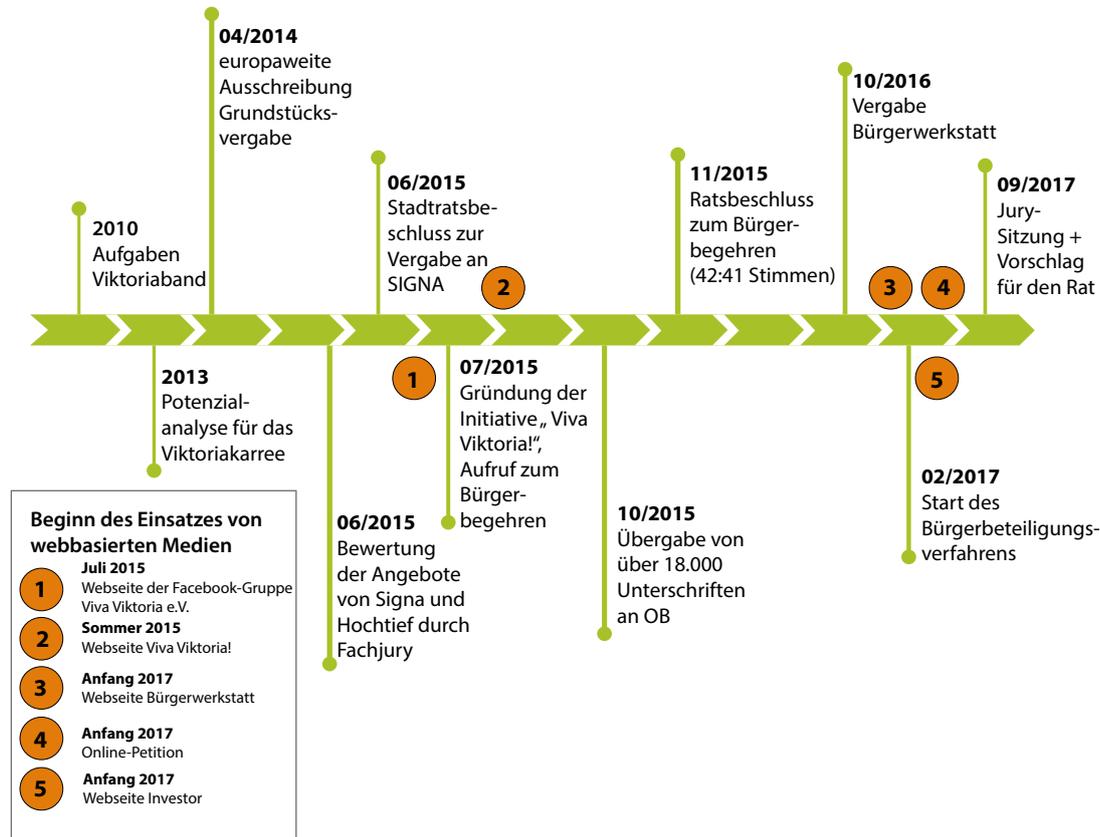
Eigentumsverhältnisse im Viktoriakarree



Quelle: Stadt Bonn

mit dem Ziel ausgeschrieben, gemischt genutzte Gebäude für Einzelhandel und Dienstleistungen sowie eine Fachbibliothek der Universität und Wohnungen zu errichten (vgl. Abb. 4). Eine Fachjury, bestehend aus drei Vertretern der Stadtverwaltung und fünf Vertretern des Rates, sprach sich

Verfahrensablauf 2010 bis 2017



Quelle: eigene Darstellung

im Mai 2015 für das Konzept des Investors Signa aus, das einen höheren Anteil an Einzelhandelsnutzung in einem geschlossenen Einkaufszentrum vorsah, als das Angebot des Wettbewerbers.

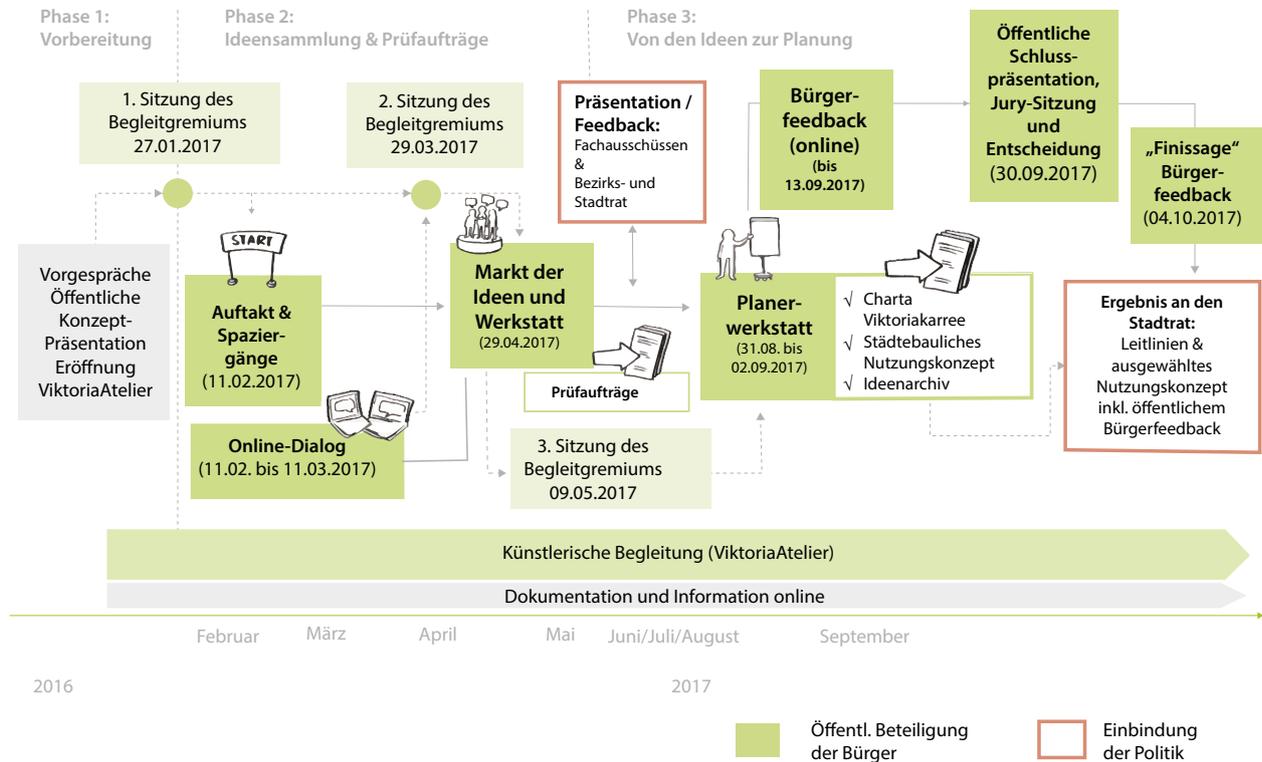
Während des Vergabeverfahrens gab es bis auf eine Informationsveranstaltung für die Bürger keine Beteiligung der Öffentlichkeit. Im Juni 2015 folgte der Rat der Stadt Bonn dann der Empfehlung der Fachjury und beschloss mit den Stimmen der CDU, FDP und SPD die Vergabe der städtischen Grundstücke an den favorisierten Investor. Die Grünen stimmten gegen die Vergabe und widersprachen in diesem Fall der regierenden Jamaika-Koalition. Der städtische Gestaltungsbeirat hatte das Nutzungskonzept zuvor kritisch kommentiert.

Öffentlicher Widerstand

Im Anschluss an den Ratsbeschluss formierte sich im Sommer 2015 Widerstand in der Bevölkerung. Betroffene Geschäftsleute und Bewohner aus dem Quartier gründeten den Verein „Viva Viktoria!“. Der Verein strebte ein Bürgerbegehren gegen die Entscheidung des Rates an, um dadurch den Bau des Einkaufszentrums zu verhindern. Mithilfe der webbasierten Medien konnte die Initiative schnell die Bürger mobilisieren und die erforderliche Zahl an Unterschriften sammeln. In dieser Zeit haben weder die Stadt noch der private Investor Informationen zu dem geplanten Vorhaben gegeben.

In einer weiteren Ratssitzung ist der Rat der Stadt im November 2015 dann mit einer Stimme Mehrheit dem Bürgerbegehren gefolgt und hat den Verkauf der städtischen

Die Bürgerwerkstatt Viktoriakarree



Grundstücke an den privaten Investor entgegen seiner vorangegangenen Entscheidung gestoppt. Ein Bürgerentscheid war dadurch nicht mehr erforderlich. Im Anschluss an diese Entscheidung hatte die Initiative im Netz bekundet, sich an den Planungen im Quartier zu beteiligen.

Die Bürgerwerkstatt

Rund ein Jahr nach dem Verkaufsstopp der städtischen Grundstücke wurde im Herbst 2016 die vom Rat geforderte Moderation der Bürgerwerkstatt nach einem aufwendigen Verfahren an ein Projektteam vergeben. Dieses bestand aus der Agentur Zebalog für crossmediale Bürgerbeteiligung, dem Architektur- und Städtebaubüro neubighubacher sowie dem Büro CommunityArtWorks. Ziel der Bürgerwerkstatt war es, neue Impulse in das verwickelte Verfahren zu

bringen und dadurch die Blockade im Planungsprozess aufzulösen. Die Bürgerwerkstatt war ein von der Stadtverwaltung initiiertes, dreiphasiges Beteiligungsverfahren (vgl. Abb. 5). Alle beteiligten Akteure werteten es als ein Pilotvorhaben, das auch außerhalb der Stadt bundesweit Beachtung gefunden hat.

Neben den Bürgerinnen und Bürgern, die sich in das Verfahren eingebracht haben, gab es ein Begleitgremium, eine Empfehlungskommission und vier Planungsteams, die jeweils aktive Rollen hatten (Zebalog u.a. 2017: 42). In der Zusammensetzung dieser Gremien spiegeln sich zum einen die verschiedenen Interessen an dem Projekt wider. Zum anderen wurde externer Sachverstand in das Verfahren eingebracht.

Im Frühjahr 2017 wurden zunächst in klassischen Veranstaltungsformaten vor Ort und in einem einmonatigen Online-Dialog Ideen für die Ausgestaltung des Baublockes gesammelt und dokumentiert. Auf dieser Basis erarbeiteten im Spätsommer 2017 die vier Architektur- und Städtebaubüros Planungs- und Nutzungskonzepte, die ebenfalls crossmedial in einer Vor-Ort-Veranstaltung und einem sechstägigen Online-Dialog diskutiert wurden. Zum Abschluss des Ver-

fahrens traf die Empfehlungskommission in einer öffentlichen Sitzung eine Entscheidung und legte dem Stadtrat Eckpunkte für die Bauleitplanung vor. Eine Woche vor der abschließenden Sitzung stieg der Grundstückseigentümer Signa aus dem Verfahren aus, weil alle Vorschläge der Planungsbüros für ihn wirtschaftlich nicht darstellbar waren. Eine politische Entscheidung des Stadtrates steht Ende 2017 noch aus.

Webbasierte Medien zur Information und Konsultation

Bei der Nutzung webbasierter Medien im Planungsprozess ist zwischen den beteiligten Akteursgruppen und den eingesetzten Formaten zu unterscheiden. Die vielfältigen Aktivitäten im Netz gingen in einer ersten Phase vor allem von den zivilgesellschaftlichen Gruppen aus, die sich gegen das Einkaufszentrum richteten, in einer zweiten Phase dann aber auch von der städtischen Verwaltung und in einem geringeren Umfang vom Investor. Die jeweiligen Akteursgruppen haben in unterschiedlicher Form eigene Plattformen geschaffen, um auf diese Weise über das Vorhaben zu informieren, sich teils gegen das Vorhaben auszusprechen, die Bevölkerung zu mobilisieren, Alternativen zu entwickeln und einen Austausch unter allen Beteiligten zu ermöglichen.

Crossmedialität im Widerstand gegen ein neues Einkaufszentrum

Der Verein Viva Viktoria! hat nach der ersten Ratsentscheidung im Juni 2015 zunächst drei Formate für seine eigene Öffentlichkeitsarbeit aufgebaut, um dadurch verschiedene Adressaten in der Stadtgesellschaft zu erreichen.

- Die eigene Homepage informierte dauerhaft und kontinuierlich über das Vorhaben, als die Stadt noch keine Informationen zum Projekt ins Netz gestellt hatte.
- Der Facebook-Auftritt sollte vor allem junge Leute für die Ziele des Vereins gewinnen.
- Die Präsenz in der Lokalpresse gewährleistete eine allgemeine Aufmerksamkeit auch in der Bürgerschaft, die gegenüber den neuen Medien weniger affin sind.

Hier zeigt sich, dass auch der Verein den parallelen Einsatz analoger und webbasierter Medien, also die Crossmedialität seines Handelns, im Blick hat. Alle drei Formate waren für die Organisation des Widerstands notwendig und haben sich im Laufe der Zeit gegenseitig ergänzt. Sie dienten dazu,

den „Protest auf der Straße“ zu organisieren. Das Vorhaben wurde also im Netz und im öffentlichen Stadtraum diskutiert. Symbolisch stand dafür ein roter Container am Rande des Baublockes als Treffpunkt und realer Ort des Meinungsaustauschs.

Die Homepage

Die Homepage des Vereins Viva Viktoria! wurde mit eigenen Mitteln ehrenamtlich erstellt. In der frühen Phase des Vorhabens wurden Zeitungsartikel der Lokalpresse eingestellt. Der Vorteil der Website war die sehr kurze Reaktionszeit bei aktuellen Änderungen. So baute die Initiative zunächst einen Vorsprung gegenüber der Stadtverwaltung auf, die bis Ende 2016 auf ihrer Website nur sehr versteckt Informationen zum Vorhaben bereitgestellt hatte. Die Initiative gab auf diese Weise auf ihrer Website Informationen, die eigentlich die Stadt hätte leisten müssen und konnte dadurch den öffentlichen Diskurs dominieren.

Die Homepage informierte zudem über das Verfahren der Unterschriftenaktion zum Bürgerbegehren. In einer WhatsApp-Gruppe organisierten sich die Sympathisanten intern. Die Unterschriftenlisten wurden zwar digital verteilt, mussten aber klassisch analog unterschrieben werden.

Facebook

Schon vor dem Start der Initiative hatte es zeitgleich eine Facebook-Gruppe gegeben, die durch andere Aktivistinnen außerhalb des Vereins gegründet wurde. Zwischen dem Verein Viva Viktoria! und den Verantwortlichen für die Facebook-Gruppe wurde eine Arbeitsteilung vereinbart. Der Verein war für die Homepage und seinen eigenen Facebook-Auftritt zuständig, diskutiert wurde aber in der Facebook-Gruppe, die kein Teil von Viva Viktoria! war. Über Facebook hinaus gab es einen Twitter-Account mit schnellen Reaktionszeiten.

Der Protest gegen den Bau des neuen Einkaufszentrums war für die Initiative erfolgreich. Es konnten in kurzer Zeit, auch dank des Einsatzes der webbasierten Medien, rund 20.000 Unterschriften für das Bürgerbegehren gesammelt werden. Der Rat der Stadt hat seine Entscheidung im November 2015 revidiert. Die webbasierten Medien haben wesentlich zur Aktivierung und zur Information der Öffentlichkeit beigetragen. Die schnelle Information über die Homepage und der große Verteiler haben der Initiative die Deutungshoheit über das Verfahren ermöglicht. Weil die Stadt in dieser Phase im Internet nicht präsent war, gab es nur von Seiten der Initiative Informationen und Einschätzungen zum geplanten Einkaufszentrum.

Zeit ist nach Einschätzung der Initiative ein extrem wichtiger Faktor für den Erfolg des Protestes. Verwaltung und Politik nutzen die Vorteile der webbasierten Medien – insbesondere deren Schnelligkeit – in Deutschland bisher nicht. Dies ermöglicht es anderen Akteuren, eine Stimmungslage im Sinne ihrer eigenen Interessen zu schaffen.

Langwierige Abstimmungen, die in der städtischen Verwaltung und Politik erforderlich sind, entfallen zunächst. Die Schwerfälligkeit der Verwaltung wurde also genutzt, um Politik und Verwaltung in dem Prozess zu treiben.

Im Laufe des weiteren Verfahrens entstanden stärkere Vernetzungen mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Stadt. Für die Präsenz in der städtischen Öffentlichkeit und um die Stimmung für den Erhalt des Viktoriakarrees beizubehalten, waren nach dem Ratsentscheid immer wieder neue Aktionen nötig. Auf der Website fiestaviktoria.de wurden beispielsweise drei Kultur Nächte organisiert, durch die das Viktoriaviertel für eine Nacht zu einem Treffpunkt der Bonner Subkulturszene wurde. Des Weiteren hat der Verein mit YouTube-Videos für sein Vorhaben geworben.

Auch die Initiative Bonn im Wandel e.V., die sich als Ideen- und Projektlabor für eine zukunftsfähige, faire und postfossile Stadt versteht, spricht sich gegen ein Einkaufszentrum im Quartier aus. Auf der Online-Plattform openPetition wirbt die Initiative für den Erhalt und den behutsamen Umbau des Viktoriakarrees. Über eine Petition will die Initiative die gewachsenen und kleinteiligen Strukturen im Quartier in ihrem Nutzungsmix erhalten, verkehrsberuhigende Maßnahmen im Umfeld einführen und preiswerten Wohnraum im Quartier fördern.

Die Phase der Bürgerwerkstatt

Die Stadtverwaltung Bonn und der private Investor Signa waren bis zum Beginn der Bürgerwerkstatt Ende 2016 sehr zurückhaltend, Informationen zum Planungsvorhaben im Internet zu präsentieren. Bürgerinnen und Bürger mussten bis zu diesem Zeitpunkt in das städtische Ratsinformationssystem einsteigen, um die politischen Entscheidungswege nachvollziehen zu können. Dort waren die Informationen zum Planungsvorhaben allerdings nicht systematisch aufbereitet und nur wenig transparent. Diese änderte sich erst Anfang 2017 mit dem Beginn der Bürgerwerkstatt. Die Stadt nutzte seitdem ihre eigene Beteiligungsplattform „Bonn macht mit“, um über dieses Medium öffentlich zu informieren und eine Diskussion anzuregen. Ziel der Stadt war es, mit der Bürgerwerkstatt Transparenz herzustellen und eine breite Meinungsbildung zu ermöglichen.

Parallel zur Auftaktveranstaltung begann ein Online-Dialog, bei dem Bürgerinnen und Bürger über vier Wochen weitere Ideen für die zukünftige Entwicklung des Viktoriakarrees einbringen, bewerten und kommentieren konnten. Die eingegangenen Nutzungsideen und -vorstellungen wurden als zusätzliche Grundlage für die Ideenwerkstatt ausgewertet und dokumentiert. Im Fall des Viktoriakarrees gab es rein quantitativ relativ wenige differenzierte Meinungsäußerungen in den webbasierten Medien (Zebralog u.a. 2017: 9f.). Damit ist allerdings keine Aussage über die Qualität dieser Äußerungen getroffen.

Im Anschluss an die Planerwerkstatt konnten die Bürgerinnen und Bürger die ersten Entwürfe der Nutzungskonzepte über sechs Tage hinweg online kommentieren. Die Entwürfe der vier Planerteams wurden dazu auf der städtischen Beteiligungsplattform bonn-macht-mit.de eingestellt. Alle Teilnehmenden der Planerwerkstatt, aber auch alle Bürgerinnen und Bürger, die bei der Werkstatt nicht anwesend waren, konnten dort nachträglich ihr Feedback einstellen, um den Planerteams Hinweise für die Überarbeitung zu geben. Die 92 Meinungen, 48 Bewertungen und 26 Kommentare waren zumeist sachlich und differenziert. Neben einzelnen Bürgerinnen und Bürger haben sich auch der Investor Signa und der Einzelhandelsverband gemeinsam mit der IHK beteiligt. Der Investor hat die einzelnen Entwürfe kommentiert und kommt jeweils zu dem Ergebnis, dass die Vorschläge für ihn nicht realisierbar sind. In der Folge ist er kurz vor Abschluss des Verfahrens ausgestiegen. Der Einzelhandelsverband und die IHK verzichteten auf eine Einzelkritik und stellten ihre grundsätzlichen Positionen zur Erreichbarkeit der Innenstadt, zu den Einzelhandelsflächen und zum Nutzungskonzept auf die Plattform.

Die achtmonatige Bürgerwerkstatt war in hohem Maße transparent. Die Auftaktveranstaltung, die Planerwerkstatt und die abschließende Sitzung der Empfehlungskommission waren öffentlich und von jeweils etwa 50 bis 100 Teilnehmenden besucht. Auf der Beteiligungsplattform der Stadt konnten sie sich über das Verfahren und die Hintergründe des Planungsvorhabens umfassend informieren und sich

dadurch auf die jeweiligen Veranstaltungen vorbereiten. Dies und die gute Moderation könnten Gründe für ein konstruktives Diskussionsklima gewesen sein. Die Ergebnisse wurden anschließend auf der städtischen Beteiligungsplattform dokumentiert und konnten dort öffentlich über einen befristeten Zeitraum kommentieren werden. Die Resonanz war jedoch relativ gering.

Digitale Teilhabe und Governance

Die Crossmedialität des Verfahrens hat unseres Erachtens dazu beigetragen, die Transparenz in dem Verfahren zu erhöhen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen. Die Ergebnisse waren für den Investor allerdings nicht tragfähig, sodass abzuwarten bleibt, wie sich das Quartier weiterentwickeln wird.

Die Auseinandersetzung über die Zukunft des Viktoriakarrees ist seit Mitte 2015 vielfach über die webbasierten Medien gelaufen. Bis Ende 2016 war allerdings nur die Initiative gegen den Umbau des Quartiers im Internet aktiv und hat es dadurch geschafft, die Öffentlichkeit in einem hohen Maße von ihren Ideen zu überzeugen und die Planungen zu einem innerstädtischen Einkaufszentrum zu kippen. Die Stimmung in der Stadtgesellschaft wurde durch die Meinungsbildung in den webbasierten Medien erheblich beeinflusst. Durch die fehlende Einbindung der Öffentlichkeit in der frühen Phase der Entscheidungsfindung und durch den Flächenerwerb des privaten Investors haben Verwaltung und Politik den Eindruck erweckt, seine Absichten zu unterstützen. Mit Beginn der Bürgerwerkstatt Anfang 2017 hat die Stadtverwaltung in einem offenen Dialog versucht, die durch die Initiative gelenkte und gesteuerte Meinungsbildung zu durchbrechen und die Steuerung des Projekts zu übernehmen. Mit öffentlichen Veranstaltungen zur Ideenfindung unter Einsatz webbasierter Medien sollte das Vertrauen der Bürgerschaft zurückgewonnen werden.

Zivilgesellschaftliches Engagement

Die Aktivitäten der zivilgesellschaftlichen Gruppen, insbesondere des Vereins Viva Viktoria!, bestimmen in hohem Maße die Diskussion über das Quartier. Der Verein hat den Anspruch, sich für eine bürgernahe Stadtentwicklung einzusetzen. Er lehnt ein Einkaufszentrum im Viktoriaviertel ab. Ihm ist es in kürzester Zeit gelungen, gegen die Pläne für ein innerstädtisches Einkaufszentrum zu mobilisieren. Die

neuen Medien wurden genutzt, um den Protest gegen die Pläne eines neuen Einkaufszentrums zu organisieren und damit die zweite Ratsentscheidung zum Viktoriakarree zu beeinflussen. Über die webbasierten Medien erreichte der Verein eine gegenüber der Stadtpolitik kritisch eingestellte Bürgerschaft und erzeugte eine sich verstärkende Stimmung gegen das geplante Vorhaben.

Die Initiative konnte ein bestehendes Informationsvakuum nutzen und über die webbasierten Medien das Thema aus ihrer Sicht beleuchten. Im Sommer 2017 setzt sich die Initiative für den Erhalt und die behutsame Weiterentwicklung des Viertels ein. Parallel zur Bürgerwerkstatt wurden in einem selbst-organisierten Prozess Grundsätze für die Weiterentwicklung des Viktoriaviertels entwickelt, die in den Planungsprozess eingebracht wurden.

Verwaltung

Die städtische Verwaltung muss in der Öffentlichkeit mit einer Stimme sprechen. Dies ist mitunter eine besondere Herausforderung, denn notwendige Abstimmungen zwischen den einzelnen Ämtern können die Reaktionen nach außen verzögern. Die Absicherungsmentalität städtischer Verwaltungen ist mit dem Einsatz der webbasierten Medien schwer zu vereinbaren.

Aufgrund des Einzelhandelsgutachtens wird die Einzelhandelsnutzung voraussichtlich eine weiterhin bedeutende Rolle bei der Entwicklung des Baublocks spielen. Im Herbst 2017 ist offen, wie die städtische Verwaltung zu den Interessen des Investors Signa steht, der etwa ein Drittel der Fläche einschließlich eines Schlüsselgrundstücks auf einer zentralen Ecke des Baublocks besitzt und Interesse am Kauf der städtischen Flächen hat.

Politik

Die kommunale Politik steht in Bonn unter einem gewissen Druck, nach einem größeren Skandal um den Bau eines Kongresszentrums und weiteren Blockaden in der Stadtpolitik Erfolge vorzuweisen. Dadurch gibt es eine gewisse Nervosität und den Anspruch, alles richtig und rechtlich korrekt zu machen. Hinzu kommt, dass in dem Verfahren einmal getroffene politische Entscheidungen wieder in Frage gestellt wurden.

Die Notwendigkeit, Kompromisse zu schließen und im Zuge einer Abwägung einzelne Belange hervorzuheben bzw. an-

dere auch zurückzustellen, kann weder eine Bürgerwerkstatt noch der Einsatz webbasierter Medien auflösen. Ein solcher Anspruch würde das Verfahren überfordern. Einige Kommunalpolitiker wurden im Laufe des Prozesses gegenüber dem Beteiligungsverfahren zunehmend skeptischer. Dennoch hat die Bürgerwerkstatt die Bereitschaft, offen an ein Planungsproblem heranzugehen, und den Austausch von Argumenten über verschiedene Alternativen gefördert und so zu mehr Vertrauen und Verständnis geführt. Sie hat außerdem gezeigt, dass die aktive Mitwirkung an Planungsprozessen einen erheblichen Aufwand mit sich bringt und zusätzliche Ressourcen erfordert.

Resümee: Komplexität, Granularisierung und Symmetrie erschweren Beteiligungsprozesse

Mit Blick auf die generellen Schwierigkeiten in der heutigen Zeit, Vertrauen in politisches Handeln zurückzugewinnen und politische Entscheidungen in der Stadtentwicklung herbeizuführen, sollen abschließend zunächst drei übergeordnete Aspekte zur Gestaltung von politischen Prozessen herausgestellt werden. Diese drei Aspekte knüpfen an Überlegungen an, die der Soziologe Armin Nassehi in seinem Buch zur „Wiedergewinnung des Politischen“ (Nassehi 2016) geäußert und ausgeführt hat. Wir wollen hier den Einsatz und die Bedeutung webbasierter Medien hinsichtlich dieser übergeordneten gesellschaftlichen Trends in ihrer Bedeutung für stadtentwicklungspolitisch relevante Vorhaben reflektieren:

- Zum ersten stellt Nassehi allgemein „die Komplexität der Gesellschaft als sachliches Problem der angemessenen Einwirkungsmöglichkeit der Politik in die Gesellschaft“ (Nassehi 2016: 83) heraus und erkennt darin ein Merkmal für die „grundlegende Störung zwischen politischen Institutionen und großen Teilen der Bevölkerung“ (a.a.O.: 8). Die großen Themen der Politik – wie etwa die Finanz- und Schuldenkrise oder die Flüchtlingskrise – seien für die Bürgerinnen und Bürger heute kaum noch erklär- und nachvollziehbar. Auch in der Stadtentwicklung ist dieses gestiegene Maß an Komplexität ein Kennzeichen der vergangenen Jahre. Kommunale Planungsprozesse sind für Einzelne, die sich heute bei städtischen Planungen engagieren, nur schwer zu durchschauen. Politische Entscheidungen werden durch ein vielschichtiges Expertenwissen und -handeln bestimmt, das die Bürgerschaft

nur noch bedingt bereit ist anzunehmen. Bestimmte Mechanismen etwa auf den Immobilien- oder Wohnungsmärkten werden beispielsweise nicht mehr akzeptiert, wenn es um ihre Wirkungen auf den eigenen Alltag im Stadtquartier geht. Größere Eingriffe in das städtische Gefüge werden in der Folge blockiert. Die gewachsene Komplexität der Stadtentwicklungsprozesse führt dazu, dass Vertrauen in kommunales Planungs Handeln – als eine wichtige Form der Komplexitätsreduzierung – schwindet. Kommunale Politik und private Investoren müssen deshalb ihr Handeln für eine Veränderung besser erklären und dabei die Bürgerschaft als aktiven Akteur in die Planungsprozesse einbinden. Das Beispiel des Viktoriakarrees zeigt, wie webbasierte Medien diesen Prozess unterstützen könnten.

- Zum zweiten arbeitet Nassehi „die Unerreichbarkeit kompakter analoger Gruppen in der politischen Kommunikation“ (a.a.O.: 83) heraus. Die etablierten politischen Parteien und politischen Institutionen schaffen es nicht mehr, in Form von „Gesamtpaketen“ (a.a.O.: 68) die vielfältigen Milieus und Lebensformen der Bürger abzubilden. Auch dieser Trend zur „Granularisierung der Gesellschaft“ lässt sich auf den Einsatz der webbasierten Medien bei aktuellen Prozessen in der Stadtentwicklung beziehen. Die weite Verbreitung und vielfältige Nutzung der neuen Medien mit der permanenten Kommentierung vieler stadtentwicklungspolitischer Sachverhalte durch ganz unterschiedliche Stimmen führt dazu, dass Informationen kaum noch im Sinne der Akteure steuerbar sind, die

zielgerichtet eine aus ihrer Sicht gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung betreiben wollen. Es kommt zu einem „Autonomieverlust politischen Handelns, die aus der Politik einen Getriebenen macht, keinen Treiber“ (a.a.O.: 51). Das politische System verliert die Kontrolle über stadtentwicklungspolitisch relevante Debatten, kollektiv bindende Entscheidungen werden in einer Gesellschaft mit vielfältigen Interessen immer schwieriger. Die webbasierten Medien tragen mit ihren Möglichkeiten der Meinungsäußerung und Stimmungsmache ihren Teil dazu bei.

- Zum dritten zielt Nassehi bei seinen Überlegungen zur Wahlabstänze und zum kompromisslosen politischen Protest auf einen generellen „Trend der gegenwärtigen Kultur“, der mit dem Stichwort der „Symmetrisierung“ beschrieben wird (a.a.O.: 74ff.). In ganz unterschiedlichen Lebensbereichen – etwa bei Erwartungen gegenüber Ärzten oder anderen Berufsgruppen – hat sich ein ursprünglich asymmetrisches Verhältnis zwischen dem Einzelnen und den Experten aufgelöst. Diese Beobachtung ist auch auf Prozesse der Stadtentwicklung zu übertragen. Die webbasierten Medien ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, auf Augenhöhe mit den Experten der Stadtentwicklung zu diskutieren und zu streiten. Dies beeinflusst das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure in Planungsprozessen, wie es das Beispiel des Bonner Viktoriakarrees zeigt. Das Zusammenspiel ist im Planungsprozess nicht mehr durch ein asymmetrisches Verhältnis der beteiligten Akteure geprägt. Die webbasierten Medien tragen dazu bei, eine neue Form des Austauschs von Argumenten in Planungsverfahren zu erleichtern und Einfluss auf das Kräfteverhältnis in Stadtentwicklungsprozessen auszuüben. Über die Möglichkeiten, eine öffentliche Meinung zu prägen, können Entscheidungen beeinflusst werden. Die Planungsentscheidung selbst wird aber immer wieder einzelne Interessen nicht berücksichtigen können, sodass diese neuen Formen der Governance im „Schatten von Hierarchie“ stattfinden (Einig u. a. 2005).

Das Fallbeispiel des Bonner Viktoriakarrees hat für ein aktuelles, Ende 2017 noch nicht abgeschlossenes und hoch komplexes Planungsvorhaben exemplarisch gezeigt, dass webbasierte Medien sowohl gegen die Realisierung bereits vorgefertigter Planungsvorstellungen eingesetzt werden als auch eine ergebnisoffene Ideenfindung in alternativen Nutzungskonzepten unterstützen können. Das traditionelle bipolare Bild – „die Stadt“ vs. „die Bürger“ – das Klaus Selle in diesem Heft anspricht – wird in einer ersten Phase des sich zuspitzenden Konflikts um das Viktoriakarree deutlich. Dabei zeigen sich im Beteiligungsprozess eine Vielzahl von Akteuren und Stimmen, die ihre Interessen gegenüber der Umgestaltung des Quartiers einbringen. Hier spielen die webbasierten Medien eine zentrale Rolle, die Bürgerschaft zu informieren und sie für eine Position zu gewinnen. Ebenso dienen die webbasierten Medien dazu, den Protest gegen das geplante Vorhaben zu organisieren und gleichzeitig in einer städtisch initiierten Bürgerwerkstatt neue Vorschläge der Umgestaltung zu diskutieren. So kann eine neue Diskussionskultur bei umstrittenen komplexen Vorhaben entstehen, die durch symmetrische Beziehungen zwischen den Akteuren vertrauensbildend sein kann, die aber die Entscheidungsfindung nicht vereinfacht.

Ziel der Bürgerwerkstatt war es, neue Impulse in die verhärteten Positionen zu bringen und dadurch das gegenseitige Misstrauen zwischen den verschiedenen Akteuren abzubauen. Die webbasierten Medien unterstützen hier eine breit diskutierte Entscheidungsgrundlage für die kommunale Politik. Zudem können die externen Planungsbüros neue Ideen liefern, wobei die Realisierbarkeit von Vorschlägen nicht vernachlässigt werden sollte. Die Ablehnung des Ergebnisses durch den Investor zeigt dies deutlich. Wie die kommunale Politik im Fall des Bonner Viktoriakarrees auf den Vorschlag der Bürgerwerkstatt reagieren und in dem Konflikt entscheiden wird und wie die zivilgesellschaftlichen Gruppen diese Entscheidung im Anschluss aufnehmen und akzeptieren werden, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR**, 2017: Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung. BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017.
- Einig**, Klaus; Grabher, Gernot; Ibert, Oliver; Strubelt, Wendelin 2005: Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung 9/10. S. I–IX. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2005/Heft0910UrbanGovernanceEinfuehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 27.06.2017].
- Marg**, Stine; Geiges, Lars; Butzlaff, Felix; Walter, Franz (Hrsg.), 2013: Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg.
- Matzig**, Gerhard, 2011: Einfach nur dagegen. Wie wir unseren Kindern die Zukunft verbauen. München.
- Nassehi**, Armin, 2016: Die Wiedergewinnung des Politischen. Eine Auseinandersetzung mit Wahlverweigerung und kompromisslosem Protest. Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Sankt Augustin/Berlin. Zugriff: http://www.kas.de/wf/doc/kas_45593-544-1-30.pdf?161005085922 [abgerufen am 27.06.2017].
- Othengrafen**, Frank; Sondermann, Martin, 2015: Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen? In: Othengrafen, Frank und Martin Sondermann (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Reihe Planungsrundschau Nr. 23, Berlin: 7–30.
- Selle**, Klaus, 2013: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. (Verlag Dorothea Rohn) Detmold.
- Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH**, 2013: Bundesstadt Bonn. Potenzialanalyse Viktoriakarree. Entwurf Stand 17. Mai 2013. Köln.
- Voss**, Kathrin (Hrsg.), 2014: Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie Band 42. (Springer VS) Wiesbaden.
- Zebralog**; NeugibHubacher; CommunityArtWorks, 2017: Bürgerwerkstatt Viktoriakarree: diskutieren, planen, verbinden. Auswertungsbericht Auftaktveranstaltung – Online-Dialog. Zugriff: https://www.bonn-macht-mit.de/sites/default/files/unit/files/Auswertungsbericht_Auftaktveranstaltung_Online-Dialog.pdf [abgerufen am 12.09.2017].



BÜRGERBETEILIGUNG

Abriss einer Hochstraße in Ludwigshafen

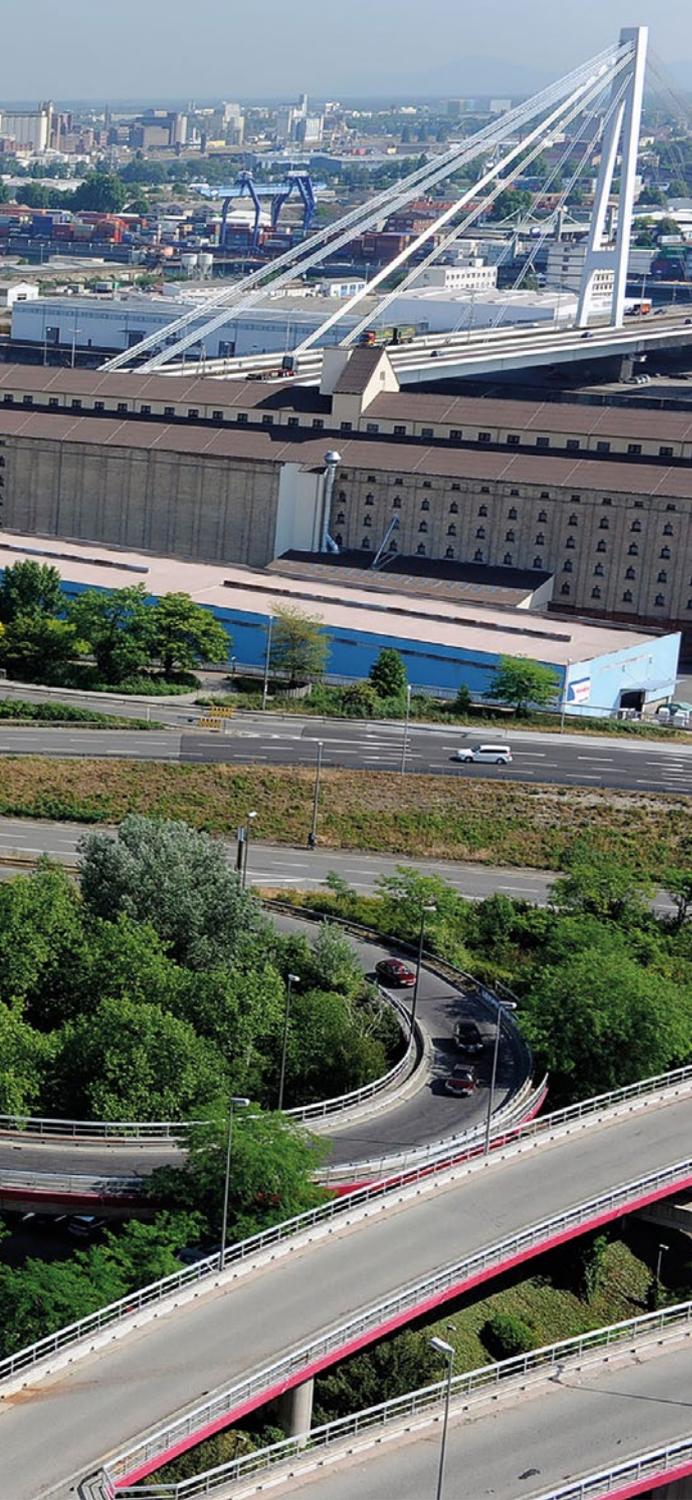


Foto: Stadt Ludwigshafen

In Ludwigshafen soll eine Verkehrsader von überregionaler Bedeutung abgerissen werden. Die Stadt ist sich der Bedeutung für die Bevölkerung bewusst und unterstützt die Planung mit einer umfassenden Kommunikationsstrategie. Mit einer Transparenz- und Beteiligungsplattform geht sie neue Wege einer frühzeitigen, crossmedialen und mehrphasigen Bürgerbeteiligung.

Sigrid Karck

ist Bereichsleiterin Öffentlichkeitsarbeit bei der Stadtverwaltung Ludwigshafen am Rhein.
sigrid.karck@ludwigshafen.de

Dr. Oliver Märker

ist Gesellschafter der Agentur Zebralog in Berlin. Als Mitglied der Geschäftsführung leitet er das Bonner Büro.
maerker@zebralog.de

Ein Sanierungsfall als Chance für die Stadtentwicklung?

Die irreparabel beschädigte Hochstraße Nord ist für die Metropolregion Rhein-Neckar von überregionaler verkehrlicher Bedeutung, der Ersatzbau eine dementsprechend weitreichende Planungsaufgabe. Die Stadtverwaltung Ludwigshafen hatte schon sehr früh vier gleichberechtigte Varianten öffentlich und ergebnisoffen zur Diskussion gestellt.

In einem strukturierten und moderierten Informations- und Beteiligungsverfahren mit dem Titel „CityWest: Abriss der Hochstraße Nord ...und was kommt danach?“, das die Stadtverwaltung Ludwigshafen und die W.E.G. Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft mbH Ludwigshafen gemeinsam mit der Agentur Zebalog realisierten, konnten Bürgerinnen und Bürger sachorientiert und konstruktiv mit der Verwaltung und Kommunalpolitik verschiedene Lösungen diskutieren und konkrete Anregungen, Hinweise und Ideen in den Planungsprozess einbringen. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung war und ist es, gemeinsam und für alle nachvollziehbar die besten Lösungen für ein hoch komplexes Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Bereits nach der ersten Phase hat der Stadtrat auf dieser Basis eine ebenerdige Stadtstraße als Vorzugsvariante beschlossen (Märker/Weh-

ner 2014: 60). Explizit nahm der Stadtrat Hinweise aus der Bürgerbeteiligung auf.

Kriterien für ein differenziertes Meinungsbild

Grundlage für den breiten gesellschaftlichen Dialog wurde ein sowohl digitales als auch analoges Verfahren. Die Bürgerinformation und -beteiligung wurden dabei über mehrere Jahre konzipiert und umgesetzt. Ziel war es, allen Interessengruppen die Teilhabe zu ermöglichen, sodass die jeweils aktuellen Inhalte je nach Planungsstand und Tiefe für den Dialog aufbereitet und abstrahiert wurden. Im Sinne der Teilhabe und der Barrierearmut wurden so alle Interessierten in die Lage versetzt, sich umfassend zu informieren und sich aktiv zu beteiligen. Das bedeutet auch, allen Beteiligten die Chancen und Grenzen des Prozesses zu kommunizieren.

Um während des Prozesses Überlegungen der Verkehrs- und Stadtplanung sowie Planungsergebnisse verständlich zu kommunizieren, wurden alle vier Planungsvarianten

1

Die Lösungsvarianten im Vergleich



Quelle: Stadt Ludwigshafen

gleichberechtigt visualisiert und auf der Transparenz- und Beteiligungsplattform als Film zum Abspielen gegenübergestellt (Stadt Ludwigshafen 25.08.2017) (vgl. Abb. 1).

Für ein differenziertes und begründetes Meinungsbild ließ die Stadt Ludwigshafen die alternativen Planungen entlang unterschiedlicher Kriterien auf der Plattform diskutieren und bewerten. Kriterien waren Verkehr, Nachbarn, Kosten, Umwelt, Raumgefühl, Entwicklungschancen. Auch vor Ort wurden diese Kriterien thematisiert. So diskutierten Bürgerinnen und Bürger beispielsweise in einem Bürgerforum in Kleingruppen Kriterien wie Baukosten oder Ökologie und stimmten per TED-System jeweils über die bestgeeignete Planungsvariante ab. Sie konnten anhand eines Simulationsmodells virtuell über die neuen Stadtstraßen fliegen oder sich als Fußgänger oder Radfaherin im neuen Stadtquartier bewegen. So nutzten auch die Dialogformate vor Ort digitale Möglichkeiten.

Prozessgedächtnis

Im weiteren Planungsverlauf gab die Stadtverwaltung regelmäßig online und analog Feedback. Die Transparenz- und Beteiligungsplattform wuchs folgerichtig mit der fortschreitenden Planung und den wiederkehrenden intensiven Pha-

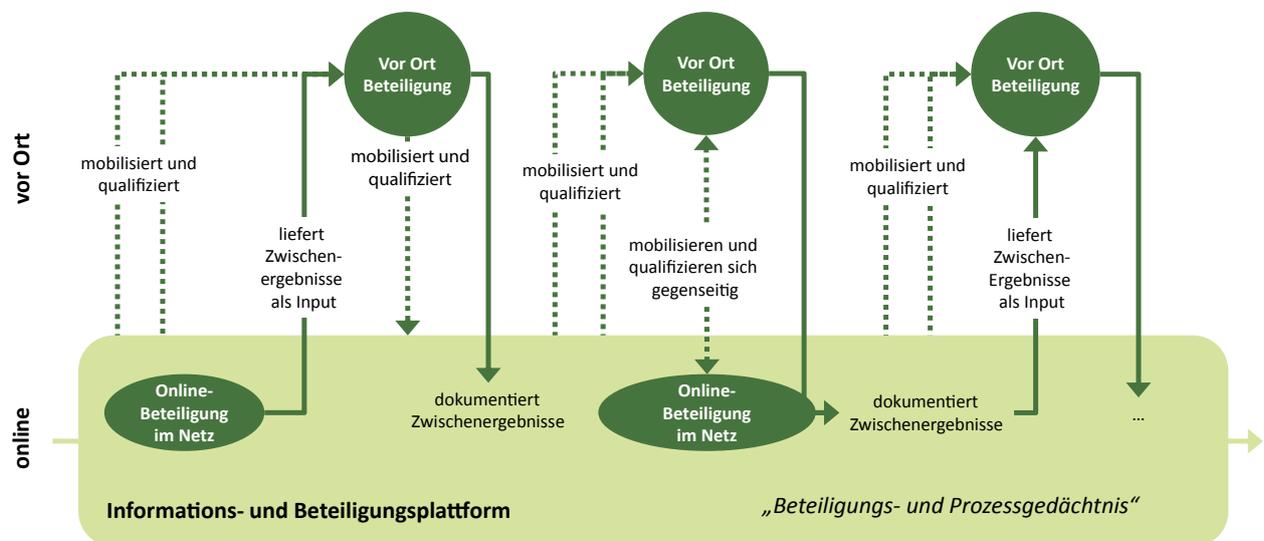
sen von Bürgerbeteiligung, die immer mit einer öffentlich zugänglichen Dokumentation abschlossen. Am Ende der aktuellen Planungsphase, der Planfeststellungsreife, verfügen Öffentlichkeit, Stadtverwaltung und Kommunalpolitik auf www.ludwigshafen-diskutiert.de (ebd.) über ein detailliertes Beteiligungs- und Prozessgedächtnis (vgl. Abb. 2).

Rahmenbedingungen

Wichtig für den Erfolg des inzwischen mehrfach ausgezeichneten Verfahrens war aus Sicht der Stadtverwaltung Ludwigshafen, von Beginn an größtmögliche Transparenz zu schaffen und Bürgerinnen und Bürger zu ermutigen, sich aktiv einzubringen. Damit möglichst viele Menschen unabhängig von Ort und Zeit ihre Hinweise qualifiziert artikulieren können, wurde www.ludwigshafen-diskutiert.de konzipiert und realisiert (ebd.). Rückblickend ist es das Ankermedium der kompletten Bürgerbeteiligung zum Planungsverfahren City West – und gleichzeitig dessen digitales Gedächtnis (Abb. 2). Bei der Konzeption des Verfahrens wurde darüber hinaus auf die wechselseitige Verstärkung und Verknüpfung von Kommunikation, Information und Dialog gesetzt: Vor-Ort-Formate und Online-Formate mobilisieren, informieren und qualifizieren sich wechselseitig und ergeben Dialogergebnisse. So gaben beispielsweise

2

Prinzipien crossmedialer Beteiligungsverfahren



Quelle: eigene Darstellung

rund 50 Prozent der Teilnehmenden eines von mehreren Hundert Menschen besuchten Bürgerforums an, sich zuvor auf der Informations- und Beteiligungsplattform über die Planungen informiert und qualifiziert zu haben. Umgekehrt wurden offen gebliebene Aspekte im Anschluss von Teilnehmenden des Bürgerforums online weiter diskutiert. Neben denjenigen, die sich also nur vor Ort oder nur online informieren und beteiligen, verhilft die Verknüpfung der Kanäle auch zu einer vertieften und weitergehenden Information und Auseinandersetzung mit den jeweiligen zur Debatte stehenden Planungsgegenständen und Fragestellungen. Das crossmediale Verfahren ermöglicht so Inklusion und Barrierearmut, denn niemand sollte ausgegrenzt beziehungsweise nur auf einen Kanal begrenzt werden.

Schon in der ersten Beteiligungsphase wurden knapp 9.800 unterschiedliche Besucherinnen und Besucher auf der Online-Plattform registriert, und es gab allein in der intensiven Phase rund 142.600 Seitenaufrufe. Rund 1.000 Teilnehmende besuchten die beiden Bürgerforen und mehr als 180 Bürgerinnen und Bürger nahmen an den geführten Spaziergängen unter die abrisssreife Hochstraße Nord teil.

Nach der grundlegenden Entscheidung für die Variante „Stadtstraße lang“ wechselten sich Erarbeitungsphasen der Planungs- und Ingenieurbüros mit Informations- und Dialogzyklen ab. Mehrere hundert Teilnehmende informierten sich so vor Ort und im Netz und beteiligten sich weiterhin an Diskussionen zur Detailplanung der neuen „Stadtstraße lang“. So diskutierten sie zum Beispiel über die Ausgestaltung von Kreuzungen oder sichere Querungen, über die Neugestaltung freiwerdender Flächen oder über die Neuorganisation des Öffentlichen Personennahverkehrs während der mehrjährigen Bauzeit und nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahmen.

Die (online-)moderierten Beteiligungen führten dabei nicht zu einem Konsens, sondern waren „[...] explizit dazu ausgelegt, ein möglichst heterogenes Diskussions- und Argumentationsspektrum zu einem Fachgegenstand zu erzeugen“ (Märker/Wehner 2014: 63), das dazu geeignet war aufzuzeigen, welche Fachfragen (zum Beispiel: Straßenvarianten) mit Blick auf jeweilige Blickwinkel wie viele unterstützende oder ablehnende Argumente auf sich vereinen konnten. Wichtig war vielmehr, dass die kontroverse Auseinandersetzung sowohl im Netz als auch vor Ort sachlich geführt und ausreichendes Abwägungsmaterial gesammelt wurde, das der Stadtrat für seine anschließende(n) Entscheidung(en) nutzen konnte. So zeigten sich einige wenige Teilnehmende in den folgenden Beteiligungsphasen zwar sehr unzufrieden über die Entscheidung des Stadtrats, die Variante „Stadtstraße lang“ planerisch umzusetzen. Gleichzeitig äußerten sie

sich aber gegenüber der Moderation und den Organisatoren sehr positiv zum Beteiligungsverfahren: „Die Entscheidung gefällt mir nicht, aber das Verfahren schon.“ Durch das breit angelegte Verfahren konnte also – das spiegelten auch die mediale Berichterstattung zum Verfahren wider – eine hohe Akzeptanz der Planungen erreicht werden. Das crossmedial ausgelegte Konzept war mit Blick auf das Verhältnis der teilnehmenden Altersgruppen, Geschlecht und Bildungsgrad „breiter“, nicht jedoch mit Blick auf „bildungsferne“ Bevölkerungsgruppen oder Menschen, für die das gesprochene oder geschriebene Wort eine Beteiligungshürde darstellen oder die „Nichtbeteiligung“ an institutionellen Angeboten Teil ihrer „Subkultur“ ist.

Schon während der Vorbereitung der ersten Bürgerbeteiligungsphase zur Variantendiskussion wurde deutlich, dass mit Blick auf alle folgenden Planungs- und Dialogzyklen ein langfristiges Kommunikations- und Beteiligungskonzept erarbeitet werden muss: Für die Stadt Ludwigshafen und die W.E.G. eine große Herausforderung, weil Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang bedeutet,

- dass über einen langen Zeitraum immer wieder aufs Neue proaktiv über den Planungsprozess, seine Schritte und (Zwischen-)Ergebnisse bürgernah und verständlich informiert wird,
- dass immer dann, wenn wichtige Weichenstellungen für den weiteren Planungsprozess anstehen, mit Bürgerinnen und Bürgern ein Dialog geführt wird, dessen Ergebnisse für Planung und Politik aufzubereiten sind, und
- dass die fachliche Ergebnisverwertung („Welche Bürgerhinweise haben wo und wie in die Planung Eingang gefunden?“) und politische Ergebnisverwertung („Was und wie hat die Politik entschieden?“) ebenfalls wieder kommuniziert werden.

Mit anderen Worten: Nachhaltige Kommunikation verlangt eine hohe Bereitschaft und Offenheit von allen involvierten Akteuren. Das sind im Einzelnen:

- die planende Verwaltung und externe Fachbüros, die Fachinformationen für Bürgerbeteiligung liefern und andererseits Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in ihre Fachplanungen integrieren;
- die koordinierende Verwaltung und externe Moderation, die Fachinformationen übersetzen, kommunizieren und Beteiligung planen, durchführen, auswerten und dokumentieren;

- die beratende und Beschlüsse fassende Politik, die die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Prozess von Abwägung und Entscheidung sichtbar integriert und nicht zuletzt durch ihre Offenheit für Bürgerbeteiligung per Beschluss entsprechende Ressourcen bereitstellt;
- die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, die sich auf diesen Prozess konstruktiv einlassen, ihre Zeit investieren, sich qualifizieren und sich diszipliniert und konstruktiv in den Dialog einbringen, die darauf vertrauen, dass Verwaltung, Planung und Politik ihre Hinweise, Ideen und Vorschläge in ihren fachpolitischen Prozessen gebührend berücksichtigen.

Eine weitere und ganz entscheidende Voraussetzung gelingender Bürgerbeteiligung ist daher auch eine sehr bewusste Auseinandersetzung aller Akteurinnen und Akteure

mit den Chancen und Risiken, den Stärken und Schwächen von weitreichenden Beteiligungsverfahren. Wie genau wird das Verhältnis von artikuliertem Bürgerwillen und den demokratisch legitimierten Akteuren in den politischen Gremien definiert? Welchen Wert haben die Hinweise aus der Bürgerschaft tatsächlich für den Prozess der politischen Willensbildung? Wie kann ein zielführender Dialog von Bürgerschaft-Politik-Verwaltung/Experten in diesem Spannungsfeld angesiedelt und ausgestaltet werden? Wo hebt gar Bürgerbeteiligung das repräsentative Prinzip unseres politischen Systems aus?

Hier müssen von Beginn an klare Grenzen gezogen und kommuniziert werden. Damit einher geht ein Reflexionsprozess, der das gesamte Verfahren begleitet: Beteiligungstiefe und -relevanz müssen in einem komplexen Planungsprozess immer wieder transparent angepasst werden. Aber auch die

3

Unterschiedliche Beteiligungsformate



Quellen: Stadt Ludwigshafen

Erwartungen darüber, wie viele Menschen das Angebot annehmen: Denn es geht nicht darum, die ganze Stadt oder Region beteiligen zu wollen: „In Verfahren zur Stadtentwicklung darf es erfahrungsgemäß nicht darum gehen, ALLE zu beteiligen. Das gelingt selbst bei Wahlen, der am meisten etablierten politischen Beteiligungsmöglichkeit, nicht. Vielmehr sollte aus unserer Sicht das Ziel sein, Debatten zu initiieren, die potenziell für alle offen sind, von denen so viele Betroffene wie möglich erfahren und die ansprechend sind für die unterschiedlichsten Akteure, deren Perspektive gefragt ist“ (Bruckner/Korte 2016: 4). Das Verfahren adressiert also nicht „Alle“ sondern diejenigen, die es interessiert oder interessieren könnte.

Für eine Verwaltung bedeutet dies aber auch: Wo sie durch die Integration digital gestützter Informations- und Beteiligungsverfahren neue Wege der Partizipation wagt, muss sie auch die Möglichkeit haben, aus Erfahrungen lernen zu dürfen. Insofern wohnt dem extern orientierten Teilhabeprozess auch eine intern zu etablierende Fehlertoleranz inne. Denn innerhalb der Verwaltung kann nun nicht mehr alles zeitaufwändig entlang vorgegebener Hierarchien abgesichert werden – hier wird daher unvermeidlich ein Aufweichen alter und starrer Hierarchien in Gang gesetzt. Wo der Austausch mit der Bürgerschaft im Kontext der Digitalisierung barriereärmer, direkter und schneller wird, müssen sich auch die teilweise noch analogen und hierarchischen Kommunikationswege innerhalb der Verwaltung anpassen.

Diesen Kulturwandel – zuvorderst ausgelöst durch die Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung (Bruckner/Märker 2015) – innerhalb von Verwaltungen zu befördern, ist ein weiterer Aspekt der digitalen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Die Ermöglichung digitaler Teilhabe in der Stadtentwicklung setzt zugleich einen nicht unerheblichen Einsatz von Ressourcen seitens der planenden Stadtverwaltung voraus. Dazu gehört auch der Einsatz (Ressourcen) für die Inanspruchnahme „intermediärer Instanzen“ bei der Konzeption und Umsetzung des crossmedialen Verfahrens, wie beispielsweise Moderation, Online-Moderation, oder eine Informations- und Beteiligungsplattform. Aber auch ganz neue Formen und Herausforderungen „digitaler Intermediäre“ kommen ins Spiel: Algorithmen, die sowohl die Informationsvermittlung also auch den Dialog mit „moderieren“. Ebenso völlig neue Fragen des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung der teilnehmenden Öffentlichkeit (Datenschutz).

Die Verknüpfung digitaler und analoger Beteiligungsangebote bei City West hat aus Sicht der Stadt Ludwigshafen wesentlich zum gewünschten Perspektivwechsel im Rahmen der Stadtentwicklungsdebatte beigetragen und diese konstruktiv geöffnet. Indem sich viele Menschen in einer für sie passenden Form beteiligen konnten, sei es digital oder im direkten Gespräch vor Ort, bei Bürgerforen, bei geführten Spaziergängen oder einfach per Anschreiben, ist es gelungen, ein breites Spektrum von Hinweisen zu sammeln und zu evaluieren. Dabei sei betont, dass gelingende Teilhabe innerhalb eines crossmedialen Verfahrens immer der Evaluation und Dokumentation der jeweiligen Prozessschritte bedarf. Daraus entsteht gerade bei komplexen Verfahren und bei Verfahren, die aufgrund der Planungstiefe über Jahre dauern, ein für alle zur Verfügung stehendes Beteiligungsgedächtnis (Abb. 2). Für die Fachingenieure, Stadtplanerinnen und Stadtplaner, Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplaner, sowie für die Kommunalpolitik ergaben sich durch die Bürgerbeteiligung konkrete Hinweise, die in die Planung einfließen. Folgerichtig verabschiedete der Ludwigshafener Stadtrat auf Basis der Bürgerbeteiligung einen sogenannten 10-Punkte-Katalog. Dabei rekurrierten die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker explizit auf die Bürgerbeteiligung. Gleichzeitig beauftragten sie die Stadtverwaltung, diesen offenen Informations- und Beteiligungsprozess über die gesamte Planungsphase weiter zu verfolgen und bewilligten auch die entsprechenden Ressourcen. So wurden die Bürgerinnen und Bürger – nach der Entscheidung des Stadtrates für die Straßenvariante „Stadtstraße lang“ im Jahre 2014 – in weiteren drei Beteiligungszyklen in den Jahren 2015 und 2016 zu unterschiedlichen Aspekten der Ausarbeitung und Vertiefung der Entwurfsplanungen zur „Stadtstraße lang“ beteiligt. In den kommenden Jahren sind immer dann, wenn weitere planerische Meilensteine erreicht werden (sollen), ebenfalls crossmedial ausgelegte Bürgerbeteiligungen im Vorfeld wichtiger Entscheidungen vorgesehen. Dabei soll das Niveau des bisherigen Verfahrens beibehalten werden, nämlich die Konzeption und Planung der Beteiligung auf der Basis bisheriger Erfahrungen, die Realisierung und kluge crossmediale Verknüpfung der Informations-, Kommunikations- und Dialogkanäle, die Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse der Beteiligung, die sichtbare Integration der Ergebnisse in die laufenden Planungs- und Entscheidungsprozesse, und die Kommunikation (Rechenschaft) darüber, ob, wie und inwieweit Ergebnisse der Bürgerbeteiligungen jeweils in (Teil-)Entscheidungen einfließen. Eine große aber lohnende Herausforderung für alle Beteiligten.

Literatur

Brückner, Maria; Korte, Jan, 2016: „Is' mir egal“ – Strategien für inklusive Stadtgespräche in Berlin und Ludwigshafen. PND|online, 2016 (II), 7 Seiten. Zugriff: <http://www.planung-neudenken.de/content/view/348/41> [abgerufen am 28.08.2017].

Brückner, Maria; Märker Oliver, 2015: E-Partizipation: Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung. Mit Beispielen aus Berlin und Brandenburg. Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Sonderheft zum Deutschen Kongress für Geographie: 112–119.

Märker, Oliver; Wehner Josef, 2014: Wer bewahrt die E-Partizipation vor falschen Maßstäben? – eine Replik, Verwaltung & Management, 20. Jg. 2014, Heft 2: 59–66.

Stadt Ludwigshafen am Rhein, 28.08.2017: Informations- und Beteiligungsplattform „Ludwigshafen diskutiert“. Zugriff: <http://www.ludwigshafen-diskutiert.de>, Startseite [abgerufen am 12.12.2017].



MIT WEBBASIERTEN MEDIEN DIE STADTGESELLSCHAFT MOBILISIEREN

Das Beispiel der urbanauten in München

Mit webbasierten Medien motivieren die urbanauten Bürger und Besucher, sich spontan an politischen Aktionen im öffentlichen Raum zu beteiligen. Aus einem ehrenamtlichen Debattierclub wird ein professionalisierter Akteur der Stadtpolitik.

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

ist Professor für Stadt- und Regionalgeographie an der Universität in Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Zukunft des öffentlichen Raums und der Produktion der baulichen Umwelt. Veränderte Akteurskonstellationen für das Bau- und Planungsgeschehen in Deutschland, aber auch in vielen anderen europäischen Staaten, und veränderte Planungsprozesse sind für diese Herangehensweise leitend. Gleichzeitig bestimmt das Handeln von Nutzern und Bürgern in Städten seine Forschungstätigkeit.
wiegandt@uni-bonn.de

Die urbanauten sind eine zivilgesellschaftliche Gruppe in München, die sich seit 15 Jahren mit öffentlichen Räumen in der Landeshauptstadt beschäftigt. Sie sensibilisieren die Stadtgesellschaft auf unkonventionellen Wegen für die Bedeutung, Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume.

Als ein interdisziplinärer studentischer Debattierclub gegründet, um die stadtentwicklungspolitische Debatte Mün-

chens aufzumischen, hat sich aus dem ehrenamtlichen Engagement der urbanauten im Laufe der Jahre ein eigenes Unternehmen entwickelt, das zunehmend auf die Organisation und Durchführung temporärer Feste und Proteste im öffentlichen Raum zielt. Zudem wird der Diskurs über öffentliche Räume durch Tagungen und Forschungsprojekte vorangebracht. Ohne den Einsatz der webbasierten Medien wäre der Erfolg der urbanauten nicht denkbar.

Phantasievolle Aktionen zur Belebung öffentlicher Räume in München

Den urbanauten geht es sowohl bei den politisch motivierten Aktionen als auch den geschäftlichen Aktivitäten der Festivals im öffentlichen Raum immer in einer konstruktiven Weise um die Nutzung der öffentlichen Räume durch die Bürger und Besucher der Stadt.

Heute sind der „Kulturstrand“, der „Corso Leopold“ und „Play me, I'm Yours“ die drei bekanntesten Projekte der urbanauten, die inzwischen regelmäßig stattfinden. Dies sind gleichzeitig kulturelle und politische wie auch kommerzielle Projekte, die mittlerweile die Haupteinnahmequelle für die urbanauten darstellen.

Auch wenn für die Organisation der Veranstaltungen zwei Tochter-GmbHs und zwei assoziierte gemeinnützige Vereine gegründet wurden, verstehen die urbanauten ihre Projekte als „nicht kommerziell und nicht gewinnorientiert“. Alle „Gewinne“ werden in den Folgejahren in Kunst- und Kulturprojekte im öffentlichen Raum, aber auch in die inhaltliche Arbeit („Tutzinger Erklärung“; Tagung zum Bodenrecht usw.) reinvestiert.

- Der „Kulturstrand“ fand im Sommer temporär an immer wieder neuen Orten in der Stadt statt. An verschiedenen Orten wurde Sand im öffentlichen Raum ausgekippt, zum Beispiel vor der Ludwig-Maximilian-Universität an der Leopoldstraße, in einem Park am Ufer der Isar oder an anderen prominenten Orten in München, um dort eine Kulturbühne einzurichten, Ausstellungen zu zeigen, Angebote für Kinder oder Sportangebote zu machen, aber auch Getränke zu verkaufen und verwaiste öffentliche Räume zu beleben. Die webbasierten Medien dienen in erster Linie der Organisation der Veranstaltungen und der Mobilisierung der Besucher.

Kurzbeschreibung

Projekt:

München – die urbanauten

Initiator:

Privatpersonen (Benjamin David, Ulrike Bührlen, Stefan Zöller u. a.)

Ort:

München

Laufzeit:

Beginn Herbst 2001

Zeitliche Strukturierung:

immer wieder neue temporäre (Groß-)Projekte, aber auch Fachworkshops und -tagungen

Thema:

Nutzung öffentlicher Räume

Ziel und Zweck:

Anfangs Sensibilisierung für eine alternative Nutzung öffentlicher Räume durch phantasievolle Aktionen; Adressat sind die Münchner Bürger und die Kommunalpolitik; heute verdienen ein knappes Dutzend Mitarbeiter bei den urbanauten ihren Lebensunterhalt durch die Organisation von Veranstaltungen zur temporären Nutzung öffentlicher Räume in München.

Beteiligungsgrad:

Hoch, Information und Mobilisierung von Teilen der Münchner Bevölkerung

Webbasierte Medien:

Mehrere Webseiten; Facebook-Auftritt, Twitter, Newsletter

Link zur Webseite:

<http://www.urbanaut.org/>

Link zum Facebook-Auftritt:

<https://www.facebook.com/dieurbanauten/>

- Der „Corso Leopold“ ist ein riesiges Straßenfest, das zweimal im Jahr stattfindet. Dazu wird die Leopoldstraße, eine der bekanntesten Münchner Prachtstraßen nördlich des Siegestors, an zwei Wochenenden im Jahr für jeweils zwei Tage komplett gesperrt. Über 300.000 Besucher kommen zu diesem Straßenfest. Es wird in geringem Umfang durch die Stadt und inzwischen vor allem durch private Sponsoren wie etwa die Flughafen München GmbH bezuschusst und durch gastronomische Aktivitäten refinanziert. Hier haben die webbasierten Medien eine vergleichbare Funktion wie beim „Kulturstrand“.
- 2017 haben die urbanauten zum vierten Mal das Projekt „Play me, I’m Yours“ gemeinsam mit dem Isarlust e.V. und dem britischen Künstler Luke Jerram über zwei Wochen durchgeführt. 18 gebrauchte Klaviere wurden im öffentlichen Raum in München aufgestellt, die spontan von Bürgern und Besuchern öffentlich bespielt wurden. Dadurch wurden die Orte über 14 Tage bei schönem Wetter in lebendiger und ungewohnter Form genutzt. Die Organisation des Projekts lief vollständig über Facebook als Organisations- und Verbreitungsmedium. Dazu gehören etwa das Akquirieren der Klaviere, die künstlerische Aufbereitung der Klaviere über einen Wettbewerb mit einer eigenen Jury und die Ankündigung der Aktion mit Bekanntmachung der Orte für Interessierte über Facebook. Die Debatte auf Facebook ersetzt die Pressearbeit weitgehend. Das Projekt ist zeitgleich im physischen und virtuellen öffentlichen Raum präsent und zeigt, wie Aufmerksamkeit erreicht werden kann.

Die anderen Aktionen der urbanauten sind mehr oder weniger einmalige Events, die für die öffentlichen Räume sensibilisieren sollen und bei denen der Einsatz der webbasierten Medien im Laufe der Jahre immer wesentlicher wurde. Dazu gehören u.a.

- Flashmobs wie das erste spontane Konzert mit einem Sommerpicknick auf der viel befahrenen Hackerbrücke im Berufsverkehr, bei denen die Normen und Regeln des Aufenthalts im öffentlichen Raum bewusst gebrochen wurden. Für dieses Projekt wurden 2005 erstmals die neuen Medien eingesetzt, um über private E-Mail-Listen Besucher für das Konzert zu aktivieren. Flashmobs sind heute ein gängiges Format für die urbanauten. Sie werden dazu auch von der öffentlichen Hand – etwa als „urbanes Happening“ zu den Münchner Opernfestspielen – oder von Industrieunternehmen beauftragt.
- Kunstaktionen wie die Weiterentwicklung der Flashmobs im Projekt „urbane Schwärme“ („moment of starlings“), die im Kontext des experimentellen Theaterfestivals SPIELART entstanden. In diesem Projekt wurden zehn Flashmobs hintereinander geschaltet, an denen 100 bis 300 Personen teilgenommen haben. Dieses Projekt lebte von SMS, Facebook, Twitter und E-Mail, weil die Teilnehmer über diese Medien eingeladen und von den urbanauten durch den öffentlichen Raum an die zehn Punkte in der Stadt gesteuert wurden. An allen Stellen wurden sie per SMS aufgefordert, jeweils „unmögliche Dinge“ am Rande der üblichen Normen zu machen. Teilnehmer



Foto: Wolfgang Roucka

Corso Leopold



Foto: die urbanauten/Alexandra Müller

Play Me, I’m Yours, Klavier „Metui“ am Wiener Platz



Foto: die urbanauten/Matthias Singer

Moment of Starlings 2009

mussten sich anmelden und wussten bei der Anmeldung nur, dass die Aktion zwei bis drei Stunden dauern würde. Bei Facebook konnte man das Projekt liken, um sich anzumelden. Dort entstanden „wilde Kunsthappenings“, bei

Twitter ein eigener Sender. Für die urbanauten war es bei der Durchführung faszinierend, dass sich über Twitter die Teilnehmer des urbanen Schwarms teilweise selbständig machten und die „Steuerung“ durch die urbanauten modifizierten und unterwanderten. Das „Happening“ fand real und virtuell gleichzeitig statt. Mit dem Smartphone war man in beiden Welten präsent; man konnte es durch die „Teilen-Funktion“ oder das Retweeten auch von zu Hause mitbekommen. Das Projekt zeichnet sich durch eine Verschmelzung von realem Handeln im öffentlichen Raum und gleichzeitigem Reflektieren im virtuellen Raum aus.

Über die Veranstaltungen hinaus versuchen die urbanauten, in generellen Fragen der Münchner Stadtentwicklungspolitik eine Diskussion auszulösen und sich selbst zu positionieren. So haben sie es vor drei Jahren geschafft, überparteilich alle wesentlichen Entscheidungsträger aus München und Experten aus anderen Städten Deutschlands nach Tutzing zu einer Tagung zum Thema öffentlicher Raum einzuladen. Daraus ist die „Tutzinger Erklärung“ zum öffentlichen Raum hervorgegangen, die im Münchner Stadtentwicklungsdiskurs Beachtung gefunden hat und in städtische Dokumente eingegangen ist.

Zum Selbstverständnis der urbanauten

Die urbanauten selbst verstehen sich als „Stadtlabor“ bzw. „Denkfabrik“ zum Thema öffentliche Räume in München und sind nach eigener Einschätzung in keine Schublade einzuordnen. Im Laufe der Jahre haben sie sich allerdings professionalisiert. Sie haben sich zu einer mittelständischen Agentur für Veranstaltungen im öffentlichen Raum mit der Idee entwickelt, öffentliche Räume temporär in ungewöhnlicher Weise zu bespielen und zu nutzen. Sie erscheinen deshalb heute als eine Mischung aus zivilgesellschaftlichem Engagement für eine Politik des öffentlichen Raums in München und aus einem mittelständischen Unternehmen zur Belebung des öffentlichen Raums. Die Unternehmens- und Vereinsziele sind aus den Zielen des zivilgesellschaftlichen Engagements hervorgegangen und werden hier ständig rückgekoppelt. Die Bürger Münchens können den urbanauten nicht direkt beitreten. Es gibt allerdings zwei Vereine,

mit denen eng kooperiert wird, den Corso Leopold e.V. und den Isarlust e.V., die mitgliederschaftlich und basisdemokratisch organisiert sind.

Die Finanzierung der Arbeit setzt sich für die eher politischen Aktionen aus öffentlichen Förderungen sowie Einnahmen aus der Gastronomie bei Straßenfesten und dem Sponsoring zusammen. Seit einigen Jahren hat sich mit der Organisation der Straßenfeste die Arbeit zunehmend zu einer wirtschaftlichen Aktivität entwickelt. Die temporäre Gastronomie im öffentlichen Raum sorgt zwar für eine Belebung des öffentlichen Raums und rechtfertigt dies als wesentliche Einnahmequelle, doch wird selbstkritisch reflektiert, dass sich das „Bier verkaufen“ nicht immer mit den Zielen des bürgerschaftlichen Engagements deckt.

Die Nutzung webbasierter Formate

Die urbanauten nutzen eine eigene Webseite, Facebook, Twitter, YouTube und Instagram. Sie betreiben zudem zahlreiche eigene Newsletter. Im Laufe der Jahre haben sie sich in den sozialen Netzwerken eingerichtet, weil es schnelle Instrumente sind und die Reichweite groß ist. Die Aktivitäten der urbanauten leben heute vor allem von der Mitgliedschaft auf Facebook. Berücksichtigt man alle Teilprojekte, gibt es auf Facebook rund 20.000 Freunde. Das „urbanauten-Mutterschiff“ allein hat rund 8.000 „Likes“ auf Facebook. Die urbanauten selbst verstehen dies als eine moderne und zeitgemäße Form ähnlich einer „Mitgliedschaft“ in einem Verein. Zudem gibt es 16.000 E-Mail-Adressen, die in 92 Gruppen unterteilt sind. Damit kann etwa für die Helfer beim Straßenfest Corso die Arbeit organisiert werden, aber auch direkte Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden. Außerdem gibt es einen über die Jahre aufgebauten Presseverteiler mit rund 1.000 E-Mail-Adressen.

Die webbasierten Medien haben für die urbanauten vor allem eine Informations- und Mobilisierungsfunktion für die Mitwirkung der Bürgerschaft an den vielfältigen Aktionen, aber auch eine Organisationsfunktion für die eigene Arbeit und eine Diskursfunktion in der Interaktion mit der Öffentlichkeit. Sie haben für die urbanauten im Laufe der Jahre schleichend an Bedeutung gewonnen. Facebook bringt ihnen nach eigener Einschätzung eine starke Position in der Kommunikation in München. Zur Bekanntmachung ihrer Aktionen und zur Einwerbung von „Sympathisanten“ sind die webbasierten Medien sehr wichtig.

Die Bedeutung der webbasierten Medien unterscheidet sich nach Einschätzung der urbanauten zwischen den einzelnen Projekten erheblich. Vor allem für die Ankündigung von neuen Aktionen sind Facebook und neuerdings auch Instagram zentrale Instrumente zur Information und Aktivierung der Münchner Bürger. Twitter hat für die urbanauten wieder an Bedeutung verloren. Die webbasierten Medien spielen für die Mobilisierung eine wichtige Rolle. Über die neuen Projekte wird auf Facebook geredet, sodass auf diese Weise eine hohe Aufmerksamkeit für die Projekte erzeugt wird. Je innovativer und ungewöhnlicher sich die Projekte darstellen, desto mehr führt dies dazu, dass sich immer mehr Leute für die Interventionen im öffentlichen Raum interessieren. Facebook und die fünf Blogs werden so zu Plattformen, die interessante und ungewöhnliche Geschichten verbreiten.

Die neuen Medien dienen darüber hinaus der Kommunikation und Organisation der eigenen Arbeit. Durch die sozialen Medien, aber auch interne webbasierte Tools wie Slack, Google-Drive und Dropbox ist kein Büro mehr erforderlich, um den Mitarbeitern einen Arbeitsplatz zu stellen. Die neuen Medien ermöglichen schlanke Organisationsstrukturen, weil nur Personalkosten und quasi keine Bürokosten entstehen. Dies eröffnet eine größere Freiheit und Unabhängigkeit bei den Aktivitäten. Dazu gehört seit etwa drei Jahren auch die Akquisition von Finanzmitteln zur Durchführung der Projekte in Form des Crowdfunding. Hier werden Sponsoren, aber auch private Sponsoren gesucht und gefunden, um von einer staatlichen bzw. städtischen Förderung unabhängig zu sein und kreativ-kritisch bleiben zu können. Interessant ist, dass die urbanauten neuerdings ihr „Büro“ zeitweise in den öffentlichen Raum verlegen. So treffen sich die Aktivisten wöchentlich mehrfach am Kulturstrand, um dort ad hoc mithilfe von Highspeed-WLAN ein „Open-Air-Büro“ einzurichten. Demnächst wird dieses Highspeed-WLAN in Kooperation mit der Münchner „Freifunk“-Initiative auch kostenlos für die Öffentlichkeit nutzbar. Die webbasierten Medien dienen des Weiteren der konkreten Durchführung einzelner Projekte. Ein professionelles SMS-System aus dem Katastrophenschutz, Facebook, Instagram und Twitter werden etwa eingesetzt, um die Flashmobs bzw. „urbanen Schwärme“ überhaupt durchführen zu können. Bei den großen und bereits bekannten Projekten wie dem Corso Leopold spielen die eigenen Aktivitäten in den neuen Medien keine so große Rolle mehr, weil die vielen Besucher zu diesen Straßenfesten selbst bereits posten. Sobald der Aufbau der Straßenfeste beginnt, beginnen die Aktivitäten der Besucher im Netz. Für diese Aktivitäten ist nur noch wenig Werbung erforderlich. Die ersten Besucher werden oft innerhalb weniger Stunden zu Multiplikatoren, die weitere Besucher aktivieren und so ein virales Einladungsformat darstellen. Die urbanauten nutzen nach eigener Einschätzung die Verbreitungsmöglichkeiten, die Schnelligkeit, aber auch die Interaktivität der sozialen Medien. Sie hoffen, dass für ihre Aktionen etwas Gutes entsteht und das Medium nicht missbraucht wird, sehen aber auch selbstkritisch, dass der Einsatz der neuen Medien allgemein in der Politik zu negativen Entwicklungen führen kann. Für die urbanauten gibt es unterschiedliche Adressatenkreise in München. Bei Adressaten wie der allgemeinen Öffentlichkeit wirken die neuen Medien, aber auch die bereits etablierten Blogs

und Newsletter zentral und stark. Bei anderen Adressaten – und dazu gehört die Verwaltung, auch mit kleinen Abstrichen die Stadtpolitik – ist der Einsatz der neuen Medien gar nicht mehr nötig, weil sie sich durch spektakuläre Aktionen bereits etabliert haben. In der Verwaltung sind sie für ihre

ungewöhnlichen Aktionen bekannt, schon weil es formale Genehmigungsverfahren beim Kreisverwaltungsreferat für einige Aktionen gibt. Ihren Ruf in München haben sie sich so nicht über die neuen Medien erarbeitet.

Digitale Teilhabe und Governance

Die urbanauten werden in der Münchner Stadtpolitik wahrgenommen und haben auch in einigen Teilen der Münchner Bevölkerung mittlerweile einen hohen Bekanntheitsgrad. Nach über 15 Jahren der Einmischung in die Stadtentwicklung, aber auch in die Kulturlandschaft gelten sie inzwischen als ein etablierter und professionalisierter Akteur in der städtischen Politik. Die Berichterstattung in den lokalen Medien, aber auch die Kommunikation in den sozialen Netzwerken und in der lokalen Politik sind hierfür Belege.

Städtische Verwaltung

Die Planungsverwaltung ist den Aktivitäten der urbanauten gegenüber aufgeschlossen und nutzt die Ideen der Initiative stellenweise für ihr eigenes städtisches Handeln. Die urbanauten haben sich im städtischen Diskurs über die Jahre eine Position erarbeitet. Sie eröffnen der Planungsverwaltung Zugänge zu bestimmten Szenen in der Stadt. Nach eigener Aussage begegnet die Planungsverwaltung – und hier insbesondere die Stadtbaurätin – den urbanauten, aber auch den anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen in München, häufig auf Augenhöhe. Dabei spielen die webbasierten Medien keine zentrale Rolle. Vielmehr gibt es persönliche Begegnungen, die im Laufe der Jahre zu einem gegenseitigen Respekt und Vertrauensverhältnis geführt haben. Dennoch werden die urbanauten von einigen Akteuren der Verwaltung und Politik aber auch als Querulanten wahrgenommen, weil sie nicht in gewohnten Bahnen denken, kommunizieren und handeln. Sie haben aber vom Ansatz eine konstruktive Haltung zur städtischen Kultur- und Stadtentwicklungspolitik und keine auf Verhinderung gerichtete Einstellung.

Die meisten Initiativen in München – wie auch die urbanauten – werden politisch zugeordnet, was Koalitionen und Kooperationen mit der Planungsverwaltung einschränkt. So sind gemeinsame Aktivitäten manchmal schwierig. Wie gegenüber Eigentümern oder Bauträgern muss die Stadt auch gegenüber den zivilgesellschaftlichen Gruppen „neutrale“

Distanz wahren. Dies erschwert teilweise ein gemeinsames Handeln mit den urbanauten.

Sinnvoll wäre es, wenn die städtische Verwaltung die zahlreichen Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Gruppen im Netz permanent beobachten würde. So könnten sie von den vielen Ideen profitieren. Stellenweise nehmen – nach Auskunft der Planungsverwaltung – die Initiativen der Verwaltung sogar Arbeit ab. So streuen die urbanauten Themen, die auch für die Stadtverwaltung strategische Bedeutung haben. In der Münchner Planungsverwaltung gibt es die Überzeugung, dass es richtig ist, nicht zu eng mit bürgerschaftlichen Initiativen zusammenzuarbeiten, weil eine enge Kooperation mit der Stadt die Initiativen in ihrer Phantasie und ihren Aktivitäten einengen würde.

Politik

In der kommunalen Politik gibt es ein ambivalentes Verhältnis zu den Aktivitäten der urbanauten. Bei den Grünen finden die Aktionen viel Sympathie und Zustimmung. Parteipolitisch werden sie als grün gesehen, was u.a. damit zusammenhängt, dass einer der Initiatoren den Wahlkampf für die grüne Kandidatin zum Amt des Oberbürgermeisters mitorganisiert hat. Bei dem Fraktionsvorsitzenden der SPD im Münchner Stadtrat gibt es gegenüber den urbanauten größere Skepsis, die sich – nach Ansicht der urbanauten – auch in einer Behinderung ihrer Arbeit widerspiegelt.

Politisch haben sich die urbanauten so auch eine Gegnerschaft im Laufe der Jahre erarbeitet. Ihre Positionierungen schaffen nicht nur Allianzen, sondern gelegentlich auch Widersacher. Der alte Oberbürgermeister Christian Ude (SPD) und der neue Oberbürgermeister Dieter Reiter (SPD), wie auch der zweite Bürgermeister Josef Schmid (CSU) unterstützen jedoch immer wieder die urbanauten, beispielsweise durch die Schirmherrschaft einzelner Aktionen, aber auch hinter den Kulissen. Zu den Fraktionen und Parteien der CSU bzw. der FDP bestehen ebenfalls enge und gute Kon-

takte, die insgesamt aus Sicht der urbanauten „geschickter mit neuen Medien agieren“ und hier auch die in Zeiten der sozialen Medien geforderte „Kultur der Offenheit“ gegenüber den Initiativen aus der Zivilgesellschaft pflegen.

Bei einigen stadtentwicklungspolitischen Themen decken sich die Interessen der Stadt mit den Interessen der Zivilgesellschaft, was das Verhältnis zwischen den bürger-schaftlichen Gruppen und der kommunalen Politik entspannt. Das gilt etwa für die Einzelhandelsstrategie der Stadt, die keine größeren Shopping-Center oder Großkinos in München zulässt. Auch für das stadtentwicklungspolitische Ziel der urbanauten, alternative Nutzungen für die öffentlichen (Verkehrs-)Räume zu finden, gibt es in der Stadtpolitik – nicht zuletzt durch die hohe Siedlungs- und Bevölkerungsdichte in München – ein hohes Maß an Zustimmung. Gleichzeitig gibt es durchaus eine eigene Lobby für das Auto. Interessant sind derzeit neue Allianzen, die sich bei den Themen „bezahlbarer Wohnraum“ und „bezahlbare Kinderbetreuung“ zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft bilden.

Andere zivilgesellschaftliche Gruppen

In München gibt es seit den 1960er-Jahren das Münchner Forum. Der damalige Oberbürgermeister und spätere Bundesbauminister Hans-Jochen Vogel hatte dieses zivilgesellschaftliche Engagement nach anfänglicher Gegnerschaft später dann ermöglicht. So wird das Münchner Forum zwar durch die Stadt mit einer Stelle finanziert, ist aber in der Themenfindung und der Ausgestaltung der Inhalte völlig frei. So ist in München schon sehr früh zivilgesellschaftliches Engagement gefördert worden. In dieser Tradition bzw. in diesem stadtpolitischen Klima haben sich in den vergangenen Jahren neue Gruppen wie die urbanauten bilden können, auch durch große Sympathien und Unterstützung bei der „Vätergeneration der Münchner Zivilgesellschaft“. Das Münchner Forum selbst besteht heute aus eher älteren engagierten Bürgern, die weniger Affinität zu den neuen Medien aufweisen. Deshalb sind die urbanauten – nach eigener Aussage des Münchner Forums – die jüngere und dem Internet aufgeschlossener Gruppe, die phantasievoll diese Medien einsetzt.

Fazit: Webbasierte Medien helfen bei stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten

Webbasierte Medien werden von den urbanauten zwar intensiv, aber doch eingeschränkt als ein Medium eingesetzt, um Informationen für ihre stadtentwicklungspolitischen Ziele zu verbreiten und die Münchner Bevölkerung für ihre Aktionen zu mobilisieren. Die neuen Medien ermöglichen es, schnell zu agieren und eine große Zahl an Adressaten zu erreichen. Immer stärker werden auch interaktive Aspekte der sozialen Medien in Denken, Handeln und Kommunikation der urbanauten eingearbeitet. Einige Aktionen der urbanauten sind ohne die webbasierten Medien nicht denkbar. Der Anspruch einer tiefer gehenden Debatte wird aber

weder auf der Homepage noch auf Facebook eingelöst. Gegenüber der kommunalen Stadtentwicklungspolitik können zivilgesellschaftliche Gruppen webbasierte Medien jedoch wesentlich unbeschwerter einsetzen und sind in ihrem Wirkungskreis breiter. Die Münchner Stadtplanung kann aus technischen und organisatorischen Gründen nicht die Geschwindigkeit im Netz erreichen, die zivilgesellschaftliche Gruppen wie die urbanauten vorgeben. Die hierarchische Struktur einer kommunalen Verwaltung mit ihren langwierigen Abstimmungsprozessen erschweren der öffentlichen Verwaltung den Umgang mit webbasierten Medien.



Foto: Christian Holl

GEFÄLLT MIR

Das freiheitliche Selbstverständnis von Stadt

Soziale Medien funktionieren nach einfachen dualen Bewertungsschemata. Digitale Kommunikation im Rahmen von Stadtplanung und Stadtentwicklung ernst zu nehmen heißt aber genau nicht, diese Logik aufzugreifen, sondern Alternativen zu ihr zu entwickeln und zu stärken. Verlässt man sich auf die Entweder-Oder-Schemata, riskiert man aufzugeben, was unsere Stadtgesellschaften stark macht.

Christian Holl

studierte Kunst, Germanistik und Architektur. Er war Redakteur der db deutsche bauzeitung und ist als freier Autor Mitherausgeber des Online-Magazins Marlowes für Architektur und Stadt. Holl war von 2005 bis 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart. Seit 2007 ist er Kurator und Mitglied im Ausstellungsausschuss der architektur-galerie am weißenhof, seit 2010 Geschäftsführer des BDA Hessen. christian.holl@frei04-publizistik.de

In einem Interview mit Martin Schulz beklagt der Philosoph Richard David Precht, dass sich die Erwartungen an Politik geändert hätten (ZDF 03.08.2016). Menschen erwarteten von der Politik, dass sie Probleme löse – zum Beispiel das Problem, dass Google keine Steuern zahle. „Das finde ich eine erschreckende Verengung von Politik.“ Man habe es mit Prozessen zu tun, die keine Probleme seien – weder wenn es um Flüchtlinge, noch wenn es um Terror gehe. Politik sei kein Problemlöser – bei Politik gehe es darum, gesellschaftliche Prozesse langfristig zu gestalten.

Zu einer ähnlichen Diagnose kommt der Schweizer Kultur- und Medienwissenschaftler Felix Stalder. Er folgt Colin Crouch, der das aktuelle westliche politische System als „postdemokratisch“ bezeichnet hatte: „Im Vordergrund steht Crouch zufolge inzwischen weniger die Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen (Input-Legitimation) als vielmehr die Qualität der für die Bürger produzierten Leistungen (Output-Legitimation). Aus Demokratie (...) wird Gouvernance“ (Stalder 2017: 208). Als postdemo-

kratisch fasst Stalder „all jene Entwicklungen (...), die zwar die Beteiligungsmöglichkeiten bewahren oder neue schaffen, zugleich aber Entscheidungskapazitäten auf Ebenen stärken, auf denen Mitbestimmung ausgeschlossen ist“ (ebd.: 209).

An der Praxis im Umgang mit den sozialen Medien lässt sich das durchaus nachvollziehen – mehr noch: die beschriebenen Entwicklungen sind mit ihnen verknüpft. Auf der einen Seite finden wir die Möglichkeit, über soziale Medien Diskussionen anzustoßen, Petitionen zu initiieren, Gleichgesinnte zu mobilisieren. Eine schnelle Kommunikation verschafft zudem jene Flexibilität, die alte Herrschaftstechniken unter Umständen alt aussehen lässt. Im Internet können Menschen mit einer Fülle von Material Kompetenz erwerben, viele machen von diesem Angebot ausgiebig Gebrauch und lassen sich auch nicht von langen Texten und komplexen Sachverhalten abschrecken.

Die Welt erscheint im Web nicht allen gleich

Durch das Web 2.0 sind die Möglichkeiten, mit der Macht über die Bilder auch Macht zu legitimieren, brüchig geworden. Anhand des Protestes gegen den G20-Gipfel ist dies zuletzt offensichtlich geworden: Leicht waren die Worte des Regierenden Bürgermeisters Olaf Scholz zu widerlegen, es habe keine Polizeigewalt gegeben (Liveleak 22.07.2017). Für die, die mit dem (friedlichen) Protest sympathisierten, sind so beispielsweise die Worte von Christian Ströbele, das Vorgehen der Polizei gegen die Demonstration sei unverhältnismäßig gewesen, nur umso glaubhafter (Die Zeit 10.07.2017). Andere werden sich dennoch und angesichts anderer Bilder wiederum in ihrer Meinung bestätigt sehen, dass der Protest seinerseits unverhältnismäßig gewesen sei. Das gehört zur anderen Seite der sozialen Medien: Dass sich in ihnen keine Welt mehr allen gleich präsentiert, sondern dass für jeden eine eigene produziert wird. Auf Basis algorithmischer Operationen werden dem User die Ergebnisse angezeigt, die seinen Neigungen und Haltungen entsprechen, die durch sein Nutzerverhalten erkannt werden konnten. Buchempfehlungen, Anzeigenhinweise, Suchergebnisse, die Zusammenstellung der Timeline: Ziel der großen

Anbieter von sozialen Medien ist es, den User angesichts der unbeherrschbaren Menge an Information und Angeboten so zu bedienen, dass er nicht durch das Gefühl von Überforderung verunsichert wird. Die Art und Weise, wie die Operationen vollzogen werden, sind dem Nutzer weder zugänglich, noch kann er sie beeinflussen. In dieser Asymmetrie bildet sich das ab, was Stalder postdemokratisch nannte: Entscheidungen werden getroffen, ohne dass der davon Betroffene ein Mitspracherecht hätte, obwohl er das Gefühl haben mag, dass er selbst entscheiden könne, was mit seinen Verhaltensdaten geschieht.

Dieses Wissen ist inzwischen kaum noch ein Geheimnis oder eine großartige neue Erkenntnis, mit der sich Aufsehen erregen ließe. Ein Skandalon bleibt es gleichwohl doch, gerade weil das Wissen darüber verbreitet ist und die Vorstellung des gläsernen Menschen durch die Vorteile, die das Internet offensichtlich dennoch bietet, ein zu akzeptierender Schrecken zu bleiben scheint, wenn man ihm nicht überhaupt mit Gleichgültigkeit begegnet.

Ungeeignete Logik für die Kommunikation über Stadt

Die Euphorie ist jedenfalls verfliegen, die sich von einer durch das Netz gestützten Transparenz und Partizipationskultur Impulse gegen Politikverdrossenheit sowie eine Belebung von verknöcherten Beteiligungspraktiken erhofft hatte. Dass sich die alte Symmetrie von Sender und Empfänger, wie es sich Bertold Brecht (Brecht 1999: 258 ff.) oder Hans Magnus Enzensberger (Enzensberger 1999: 264 ff.) erträumt haben mögen, auflöst, davon kann keine Rede mehr sein. Vielmehr scheint der Eindruck, selbst agieren zu können, die Tatsache zu verschleiern, wie sehr gesteuert wird. Was dem Nutzer auf der Oberfläche der Anwendungen präsentiert wird und wie sehr das Nutzerverhalten dazu dient, ein kapitalisierbares Wissen beispielsweise über Marktchancen von Produkten zu generieren, ist nicht transparent. Das Reden vom Überwachungskapitalismus scheint nicht mehr absurd zu sein (Frankfurter Allgemeine Zeitung 05.03.2016).

So ist der Glaube erschüttert, dass die neuen Medien Antworten dafür bieten, wie sinnvolle Beteiligung praktiziert und Bürgerbeteiligung in der Planung verbessert und gefördert werden kann. Zwar sammelt beispielsweise in Stuttgart ein Bürgerhaushalt alle zwei Jahre zum Doppelhaushalt Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger, die dann im Internet als Projekte zugänglich gemacht werden, die der

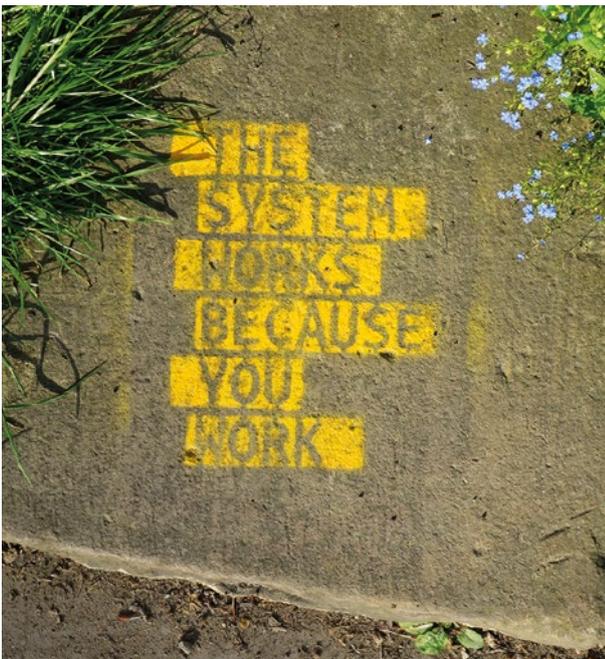


Foto: Christian Holl

Gemeinderat im Haushalt berücksichtigen sollte. Eine Online-Abstimmung und -Bewertung ermittelt die Vorschläge, die in den Fachämtern geprüft und dann dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Entscheidung aber bleibt letztlich beim Gemeinderat – man muss inzwischen eben sagen glücklicherweise, denn es werden ja erst einmal nur die Projekte ausgewählt, für die sich die meisten Unterstützer gewinnen lassen. Keiner der Nutzer wird sich dazu verpflichten wollen, sich unvoreingenommen die Mühe zu machen, all die eingereichten Vorschläge tatsächlich zu prüfen und gewissenhaft gegeneinander abzuwägen.

Die Logik der sozialen Medien und die ihnen zugrunde liegenden Mechanismen wirken in solchen Punkten einer offenen Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Mandatsträgern geradezu entgegen. Zwei Aspekte scheinen mir hier der Erwähnung wert. Zum einen, dass in der Kommunikation der sozialen Medien ein gemeinsames Gespräch, wenn man das so nennen darf, nicht auf einer zunächst noch unbestimmten Annäherung verschiedener Positionen, einer Problembeschreibung oder einer widersprüchlichen Ausgangslage basiert, die es ermöglicht, einen gemeinsamen Weg zu finden, ohne dass sich der Einzelne sofort auf eine Haltung festlegen müsste. Die Kommunikation geht vielmehr von einer Ausgangsbehauptung oder einer Positionierung aus, über deren Relevanz die Bewertung der anderen entscheidet. Je mehr Menschen einen Post positiv bewerten oder teilen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ihn andere sehen. Auch das Protestieren ist einfach geworden – man muss nur online einen vorformulierten Aufruf unterschreiben. Das verführt zu dem Glauben, dass über die große Zahl der Mobilisierten auch eine konsensfähige Entscheidung herbeigeführt werden könne. Diese Logik bestärkt zudem die Neigung, bei demokratischen Prozessen gehe es in erster Linie um eine Bestätigung durch Abstimmung. Aber wenn man erst einmal soweit ist, dass zwischen Ja und Nein abgestimmt wird, ist die Komplexität bereits im Vorfeld auf eine Weise reduziert, die unter anderem auch dem Wesen architektonischer und planerischer Fragen nur bedingt gerecht wird. Wer Likes und Dislikes vergibt, erkennt das System an, das auf der Attraktivität der Abstimmung per Click aufbaut. Es verengt den Raum, in dem nach dem gefragt werden kann, was bislang noch nicht gedacht worden ist. Es wertet nach Bestätigungen. Und auf Bestätigungen zu zielen heißt, auf der Basis des Bekannten und Erwarteten auf Zuspruch zu spekulieren. Bestätigt wird das Verständnis von Politik, es solle über die Qualität der für die Bürger produzierten Leistungen abgestimmt werden.

Leitbilder als Legitimationsstrategie

In den meisten Städten ist dieses Problem wohl erkannt. In den letzten Jahren hat sich eine erstaunliche Kultur der gesamtstädtischen Leitbildentwicklung ausgeprägt, in denen aufwändige Beteiligungsformen einen festen Platz einnehmen. Das Ziel ist in der Regel, eine langfristige Entscheidungsgrundlage zu finden und sie sowohl gegen (unerwartete) Gegenreaktionen aus der Bevölkerung zu sichern, als auch, einen klaren und breit verankerten politischen Willen zu artikulieren.

Ein Projekt scheint diese Entwicklung maßgeblich mit befördert zu haben, gerade weil die Auseinandersetzung über es zu einer alternativlosen Entweder-Oder-Entscheidung stilisiert worden ist: Stuttgart 21. Es war letztlich auch diese von Anfang an von den Befürwortern verfolgte rhetorische Strategie des „Alles oder Nichts“, die half, den Protest zu mobilisieren, denn damit war auch das Feindbild klar artikuliert – auf seinem Höhepunkt 2010 trieb er über mehrere Wochen hinweg regelmäßig Zehntausende auf die Straßen. Er ebnete nach einem harten Einsatz der Polizei mit über hundert verletzten Demonstranten trotz anschließender Schlichtung den Weg für den ersten grünen Ministerpräsidenten Baden-Württembergs und etwas später für den ersten grünen Oberbürgermeister einer Landeshauptstadt. Solch ein Protest, eine solch unversöhnliche Spaltung der Stadtgesellschaft wie im Falle von Stuttgart, darin war man sich republikweit einig, dürfe sich nicht wiederholen.

Also alles im Lot?

Das ist im Moment kaum zu bewerten. Denn die Bewährungsprobe für die Stadtgesellschaften steht noch bevor, da in den Beteiligungsprozessen stets nur ein Ausschnitt der Gesellschaft aktiviert werden kann. Die Kommunikation auf der abstrakten großmaßstäblichen Ebene kann nicht die auf der kleinmaßstäblichen Ebene ersetzen, wenn es um das konkrete Projekt geht. Ganz zu schweigen davon, dass sich die Möglichkeit der Menschen, sich ihr Umfeld anzueignen und Anregungen zu geben, auf den dauernden und laufenden Betrieb erstrecken muss.

Stuttgart 21 war der Höhepunkt einer immensen und nicht zu unterschätzenden Legitimations- und Vertrauenskrise. Diese Krise hat Leitbildprozesse forciert, die die oftmals verunsicherten Verantwortungsträger in ihrem Tun legitimieren konnten. Erst als langfristig verlässliche, durch Beteiligung legitimierte Leitbilder geben sie die Sicherheit für Politik und Verwaltung, ohne die Stadtentwicklung nicht mehr betrieben werden kann.

Die mitunter schmerzlichen Erfahrungen haben die Erkenntnis befördert, dass Leitbilder nur dann langfristig tragfähig sind, wenn die Politik diesen entspricht und wenn sie von einer intelligenten Verwaltungsarbeit begleitet werden. Dazu gehört vor allem, dass Bürger nicht nur befragt werden, sondern auch die Erfahrung machen, gehört zu werden. So verfolgt München beispielsweise mehrere Rahmenwerke gleichzeitig: eines für die langfristige Siedlungsentwicklung, eines für den Wohnungsbau, wo man bundesweit vorbildlich städtische Förderung damit verknüpft, Investoren in die Pflicht zu nehmen. Ein übergreifendes Konzept ist auch erarbeitet worden. Mit seinen 16 Leitlinien (zwei weitere sind in Arbeit), zehn wichtigen Handlungsräumen und 60 konkreten Leitprojekten mag es sich zwar vor Ort als gut anwendbar erweisen, als griffiges Leitbild lässt es sich aber nur noch schwer vermitteln.



Foto: Christian Holl

Jenseits der Beteiligungsroutine

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem, dass sich in den Städten Prozesse vollziehen, die von Beteiligungsveranstaltungen in Leitbildprozessen unberührt bleiben. Denn die Kultur der Digitalität (vgl. Stalder 2017) hat weitreichende Konsequenzen, auf die sich die Städte einstellen müssen. Zum ersten greift die Digitalisierung innerhalb des Wirtschaftslebens massiv in die Lebenswirklichkeit der Menschen ein, verlangt von ihnen Flexibilität und lebenslange Lernbereitschaft und metet ihnen teilweise auch das Schicksal sozialer Marginalisierung und schlechter Bezahlung zu. Zum zweiten ändern sich die Bedingungen, unter denen sich die Entwicklung der Persönlichkeit vollzieht. Durch die Digitalität werden andere als tradierte Formen der Selbstkonstitution ebenso möglich wie nötig: Kreativität ist nicht nur Chance, sondern mitunter auch überfordernder Imperativ (vgl. Reckwitz 2012).

Hybride kulturelle Formen und neue kollektive Identitäten konstruieren über die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation neue Netze und komplexe Rückkopplungsprozesse, die mit wirtschaftlichen Entwicklungen verknüpft sind. Es etablieren sich dadurch drittens neue Formen der Zusammenarbeit und des Austausches, die Gesa Ziemer als „Komplizenschaft“ bezeichnet hat: Zweckbündnisse, zeitlich begrenzt, sozial heterogen besetzt, in denen die Grenzen zwischen privat und öffentlich verschwimmen, flach hierarchisch organisiert, die für ein konkretes Ziel geschmiedet werden – sei es um ein Haus zu bauen, Ateliers zu sichern,

einen Film zu drehen oder einen Ort für eine Freizeitaktivität zu aktivieren (vgl. Ziemer 2013).

Dieser volatilen und flexiblen Form der Zusammenarbeit entspricht die Projektorientierung. Ziel ist nicht in dem Maße wie in der Vergangenheit die Bildung einer auf Dauer stabilen Gemeinschaft, in der sich alle oder zumindest die meisten Aktivitäten vollziehen. Genossenschaften, nutzerentwickelte Räume, kulturelle Projekte, Urban Gardening oder soziale Projekte bis hin zur Nachbarschaftshilfe können darunter gefasst werden und sind signifikant für diese neuen Formen der Zusammenarbeit, der Komplizenschaft. Beispiele dafür sind „Raumunternehmer“, die als Nutzer Räume selbst entwickeln (vgl. Buttenberg/Overmeyer/Spars 2014) etwa als Initiativen, die gemeinwohlorientierte Immobilien initiieren und betreiben (vgl. Montag Stiftung Urbane Räume 2014–2017).

Diesen Projekten gemeinsam ist nicht nur die Form der Organisation, sondern auch, dass sie die gängige Marktlogik der Renditeorientierung und der Trennung von Anbieter und Nutzer aufheben. Das Teilen gemeinsamer Ressourcen ist dabei wesentliches Element. In diesen Projekten entsprechen sie dem, was Felix Stalder unter dem Begriff Commons als mögliche Alternative und ein Korrektiv der erwähnten postdemokratischen Entwicklungen sieht (Stalder 2017: 245 ff.).



Foto: Christian Holl

Kunstverein Wagenhalle als Raumunternehmer

Städte als Raummanager

Hier sind die Städte mehr gefordert, als dies in ihren traditionellen Planungspraktiken vorgesehen ist. Neben ihrer Aufgabe, sozialen Spannungen (etwa hervorgerufen durch die Schieflagen des Wohnungsbaus) mildern zu müssen, ohne umfänglich deren Ursachen ändern zu können, sind sie als Institution gefragt, die den Wunsch und den Bedarf nach Projekten der Komplizenschaft aufgreift – etwa als der öffentliche Akteur, der ein aktives und die Besonderheiten des Orts einbeziehendes Raummanagement betreibt, als Akteur, der der spekulationsgetriebenen Bodennutzung durch eine sozialorientierte entgegenwirkt, als Berater und Unterstützer von Projekten, etwa auch solchen, die über Crowdfunding finanziert werden. Diese Möglichkeiten sind bislang noch kaum erkannt.

Im englischsprachigen Raum wird Crowdfunding bereits für Projekte aus dem Bereich der Architektur und des Städtebaus eingesetzt. Beispiele hierfür sind die Filteranlagen und Wassertests für ein Flussbad in New York, in Liverpool wurde über die Plattform spacehive.com Geld für den Umbau einer Hochstraße in einem Park gesammelt. Sie sind also durchaus auch im Sinne der Stadtentwicklung zu bewerten und strategisch einzubeziehen. Digitale Kommunikation ist in all dem so selbstverständlich eingebunden, dass es vor allem darum geht, sie gezielt zu nutzen. Um die Frage, ob sie eine Rolle spielt, geht es schon lange nicht mehr. Es geht vielmehr um die Frage, wie sie so genutzt wird, dass sie nicht das freiheitliche Selbstverständnis untergräbt, auf das unsere Stadtgesellschaften aufbauen. Gerade dafür müssen sie aktiv untersucht und anders als der Logik von Facebook und Co. genutzt werden.



Foto: Christian Holl

Mit Crowdfunding-Mitteln wurde dieses Café gerettet

Literatur

Brecht, Bertold, 1999: Der Rundfunk als Kommunikationsapparat. In: Pias, Claus; Vogl, Joseph; Engell, Lorenz; Fahle, Oliver; Neitzle, Britta (Hrsg.): Kursbuch Medienkultur. Die maßgeblichen Theorien von Brecht bis Baudrillard. Stuttgart, S. 259–263.

Buttenberg, Lisa; Overmeyer, Klaus; Spars, Guido (Hrsg.), 2014: Raumunternehmen. Wie Nutzer selbst Räume entwickeln. Berlin.

Die Zeit, 2017: Hans-Christian Ströbele: „Das ist in Berlin längst Geschichte“. Artikel vom 10.07.2017. Zugriff: zeit.de, Politik, Deutschland.

Liveleak, 2017: G20 Hamburg Germany Police Violence 2017. Zugriff: liveleak.com, G20, Hamburg, Germany.

Enzensberger, Hans Magnus, 1999: Baukasten zu einer Theorie der Medien. In: Pias, Claus; Vogl, Joseph; Engell, Lorenz; Fahle, Oliver; Neitzle, Britta (Hrsg.): Kursbuch Medienkultur. Die maßgeblichen Theorien von Brecht bis Baudrillard. Stuttgart: 264–278.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2016: Zuboff, Shoshana: Wie wir Skaven von Google wurden. Artikel vom 05.03.2016. Zugriff: faz.net, Feuilleton, Debatten, Die Digital-Debatte, Shoshana Zuboff: Googles Überwachungskapitalismus.

Montag Stiftung Urbane Räume, 2014–2017: Neue Nachbarschaft. Zugriff: neue-nachbarschaft.de.

Reckwitz, Andreas, 2012: Die Erfindung der Kreativität. Berlin.

Stalder, Felix, 2017: Kultur der Digitalität. 2. Auflage. Berlin.

ZDF, 2016: Achtung Europa! Warum immer mehr Menschen der Politik misstrauen. Beitrag vom 03.08.2016. Zugriff: zdf.de, Gesellschaft, Precht.

Ziemer, Gesa, 2013: Komplizenschaft. Neue Perspektiven auf Kollektivität. Bielefeld.



VOM DESKTOP-MODUS
ZUR DAUERTEILHABE



Foto: CC0 Creative Commons

Überlegungen zum Zustand und zur Zukunft der digitalen Teilhabe an Planungsprozessen

Bürgerbeteiligungsprozesse schöpfen die Potenziale digitaler Werkzeuge bei weitem nicht aus – im Gegenteil: Eher noch werden die Limitationen der analogen Beteiligungswelt in der digitalen Sphäre reproduziert. Der Beitrag sucht nach Erklärungen und blickt auf Entwicklungen, die digitale Teilhabe revolutionieren könnten.

Dr. Julian Petrin

ist Gründungspartner bei urbanista und Initiator des Stadtlabors nexthamburg. Er beschäftigt sich in Praxis und Forschung mit partizipativer Stadtentwicklung. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit ist digitale Teilhabe: Seit 1998 konzipiert und entwickelt er Online-Werkzeuge für Dialoge.
petrin@urbanista.de

Digitale Teilhabe heute: Eine bessere Schreibmaschine

Wie oft wurde sie schon beschworen, die Revolution der Teilhabe an Planungsprozessen durch digitale Werkzeuge. Man denke an den Hype um die Caves von etwa zwanzig Jahren, technisch hochgerüstete Projektionsräume, in denen Zukünfte mittels Mehrwand-Projektion interaktiv erfahrbar werden können (vgl. Koutek 2003) – eine Technologie, die weiterhin diskutiert wird (vgl. Engel/Döllner 2012), aber bisher keinen Einzug in die Beteiligungspraxis gefunden hat. Oder man denke an die kaum 15 Jahre alten Hoffnungen, die das Aufkommen der Wikis und des Web 2.0 beflügelten: Bald schon würden Menschen in bienengleicher Geschäftigkeit mit anderen gemeinsam Manifeste, Ideen, Projekte entwickeln (vgl. Noveck 2010; Kostakis 2011) – eine digitale Version des Habermasschen Ideal der Dauer-Deliberation. Heute sind es die Verheißungen der mobilen Revolution, die Hoffnung auf eine digital entfesselte Teilhabe machen, die immer und überall möglich ist (vgl. Höffken 2014).

Die Realität der digitalen Partizipation im Jahr 2017 ist jedoch weitaus unspektakulärer als solche Visionen. Sie verharrt in einem Modus, den ich als „Desktop-Beteiligung“ bezeichnen möchte. Digital – in der Partizipationspraxis fast immer gleichgesetzt mit Online – bedeutet in diesem Modus: Interaktion über Webseiten, Browserfenster, Texte, Bilder, Eingabefelder, vielleicht noch eine Karte, auf der man Marker setzen kann. Vom Stuhl am Schreibtisch aus soll die Zukunft gestaltet werden, bestenfalls vom Sessel mit Tablet aus.

Wo aber sind die interaktiven 3D-Modelle, die man gemeinsam vor Ort bauen kann, die man mit VR-Brillen durchläuft? Wo sind die Weiterentwicklungen des digitalen „Region Makers“ (Maas 2005), die es erlauben, auf der Grundlage von aggregierten Daten Ströme und Prozesse der Stadt – und damit unterschiedliche Zukünfte – zu modellieren? Wo sind



Foto: Walter Schießwohl

2016 wurde mit dem Hamburger Projekt „Finding Places“ eine neue Form der digitalen Partizipation erprobt, die Meinungsbildung mit raumbezogenen Daten zusammengeführt

die mobilen Gadgets, die einem die Teilhabe „on the fly“ erlauben; wo die in digitale Alltagswerkzeuge integrierten Partizipations-Plug-ins, wo die Spielansätze, die es über das Versuchsstadium hinaus geschafft hätten?

Damit sollen keinesfalls die vielen beeindruckenden Ansätze negiert werden, die versuchen, die volle Bandbreite der digitalen Technologien auszuschöpfen. Allein: Sie bilden eine vom breiten Planungsalltag entkoppelte Speerspitze von zumeist in Forschungskontexten entstandenen Prototypen, die es bisher nicht in die Serienreife geschafft haben. Zum Beispiel der digitale Medientisch „Finding Places“, mit dem Bürger in Hamburg 2015 eingeladen waren, Standorte für Flüchtlingsunterkünfte zu suchen (Larson/Nyman 2016). Das war ein vielversprechender Ansatz der HafenCity Universität in Kooperation mit dem MIT, aber leider nicht transportabel, zu teuer und damit für andere Verfahren (bisher) nicht adaptierbar. Oder die aufregenden Erkenntnisse über die Rezeption der Umwelt, die seit inzwischen vielen Jahren über den Weg des „City Sensing“ gewonnen werden (vgl. Ratti/Claudel 2016): Offensichtlich sind die Hürden des Datenschutzes und der technischen Umsetzung einfach zu hoch, um den Standardweg der expliziten Textäußerung

durch immersives „Emotion Mapping“ (vgl. Zeile et al. 2015) anzureichern.

In der Regel bedeutet digitale Teilhabe im Jahr 2017 kaum mehr als das Tippen auf einer sehr mächtigen Schreibmaschine, mit der man ansprechendere Formulare ausfüllt – während „draußen“, in der Welt der „Consumer Electronics“ und Kommunikationstechnologie längst das Zeitalter der intelligenten Dinge und der „Mixed Reality“ angebrochen ist (vgl. Lobo 2017).

Immerhin hat es digitale Teilhabe in den festen Kanon der Beteiligungskanäle geschafft: Noch vor fünf bis sieben Jahren musste man die seinerzeit meist skeptischen politisch und finanziell Verantwortlichen erst in mühevoller Argumentation vom Nutzen des digitalen Neulands überzeugen. Heute hat sich die Situation ins Gegenteil gekehrt: Digitale (meint: Online-)Beteiligung ist derart selbstverständlicher Bestandteil von Partizipationsprozessen geworden, dass sie kaum mehr hinterfragt wird – weder ihren Nutzen, noch ihre Form betreffend. Schon gar nicht wird hinterfragt, dass Online-Beteiligung in der heutigen Form nur einen kleinen Ausschnitt der digitalen Möglichkeiten nutzt.

Warum sich Online-Beteiligung weiterentwickeln muss

Nun ist es nicht so, dass nicht auch eine digitale Schreibmaschine ihren Wert für die Beteiligung an Planungsprozessen hätte. Vielleicht ist sie ja dem Charakter administrativer oder politischer Verfahren viel angemessener als der Buzenzauber der digitalen Visionen. Warum sollte man es überhaupt beklagen, dass sich digitale Bürgerbeteiligung weitgehend auf die Eingabe von textlichen Meinungen vom Schreibtisch aus beschränkt? Die These: Die gegenwärtige Praxis der digitalen Bürgerbeteiligung reproduziert die Begrenzungen und Schwerfälligkeiten der analogen Beteiligungswelt in der digitalen Sphäre – mit allen Implikationen für das Nicht-Erreichen von Menschen und letztlich für ihre Entfremdung von der politischen Meinungsbildung. Drei wesentliche Gründe möchte ich für diese These anführen.

- **Digitale Beteiligung im Desktop-Modus zementiert die Exklusivität von Partizipationsangeboten.** Um einem Missverständnis vorzubeugen: Beteiligung ist im Sinne

des Ausschließens von Gruppen immer exklusiv. Noch so große methodische Anstrengungen können nicht verhindern, dass Menschen mit geringerem Bildungsgrad, wenig Zeit oder individuellen Einschränkungen keinen Zugang zum Beteiligungsprozess finden (vgl. Böhm 2015). Beteiligung kostet Zeit, braucht Mut, die Schwelle in die Öffentlichkeit zu überwinden und vor allem Zutrauen in die eigene Sprachmächtigkeit. Nicht umsonst sind es die immer gleichen eloquenten Profibürger (und mitunter politische Akteure), die Beteiligungsveranstaltungen wortgewaltig dominieren. Ein großes Versprechen digitaler Beteiligungsangebote lautet, dieses Ungleichgewicht zu eliminieren und auch weniger sprachmächtigen, „beteiligungsfernen“ Gruppen einen Schutzraum für die eigene Meinungsäußerung zu bieten. Solange Online-Beteiligung allerdings vorwiegend verbal fixiert bleibt, wird zumindest dieses Versprechen kaum eingelöst werden. Im Gegenteil: Wieder werden nur diejenigen angespro-

chen, die in der Lage sind, ihre eigene Einschätzung oder Idee zu verbalisieren (vgl. Klein 2010).

- **Posten statt Dialog: Echte Zusammenarbeit findet nicht statt.** Verbesserte Kollaboration über Distanzen hinweg ist eines der großen Motive für die Entwicklung immer neuer digitaler Werkzeuge. Ob gemeinsames Schreiben, kollaboratives „Online-Brainstorming“, Echtzeit-Interaktion in Datenbanken oder das gemeinsame Arbeiten an einem Design oder einer Musikproduktion (z. B. mit *blend.io* oder *splice.com*): Kaum eine App, kaum ein digitaler Dienst, der heute nicht kollaborativ angelegt wäre. Die Online-Beteiligungswelt ist hingegen weiterhin vorwiegend unidirektional ausgerichtet. Man kann etwas kundtun oder abstimmen und erhält im besten Fall eine Rückmeldung – einen Kommentar vielleicht oder einen Dank der Online-Moderatoren. Bisherige Versuche, die Idee des Wikis oder die Metapher des Forkings¹ im Sinne des Weiterentwickelns von Bürgerideen² zu implementieren, waren nicht allzu vielversprechend. Auch hier wirkt der Desktop-Modus hemmend: Das Verfassen von Textbeiträgen am Schreibtisch ist denkbar weit entfernt vom wünschenswerten assoziativen „Spielen“ mit einer Idee oder einer Meinung. Wie der Modus, so die Outputs: Wer eine digitale Schreibmaschine aufstellt, muss sich nicht über die endlosen Folgen von teils erratischen Kommentaren wundern, die aus Online-Dialogen ermüdende und überflüssige Abladeplätze von politischer Frustration machen.
- **Wer sich digital beteiligen will, muss schon vorbeikommen.** Ein Mantra guter Beteiligung lautet: Gehe dahin, wo die Menschen sind (Petrin 2012: 17). Die Zeiten, in denen sich Bürger in versteckten und kargen Schul- oder Seminarräumen einfinden mussten, sind weitgehend

vorbei. Heute werden Ladenlokale aktiviert, Zelte auf Rathausmärkten aufgestellt, Beteiligungstouren durch die ganze Stadt organisiert. Die Kommunikationsrichtung wird umgedreht: Der Staat bewegt sich zum Bürger. In der digitalen Sphäre würde das bedeuten: Klicke dich ein in die „Dashboards“, „Activity Feeds“ und „Posting Walls“ Deiner Zielgruppen, platziere dort Deine Umfragen, Ideenaufrufe und Botschaften. Der Standard bei Online-Partizipationsprozessen ist allerdings ein anderer: Die digitale Ansprache findet fast ausschließlich über die eigene Dialogwebseite statt, die mitunter noch in den Tiefen eines administrativen Online-Portals versteckt ist. Damit wird die Hürde reproduziert, die man in der Analogwelt längst zu überwinden beginnt: Die Bürger müssen aufwendig den Weg zum Angebot suchen, statt dass das Angebot zum Bürger kommt. Kein Wunder, dass so manches Online-Beteiligungsangebot im digitalen Hinterzimmer nur schwach genutzt wird.

Alles in allem ein ernüchterndes Zeugnis für den Zustand der digitalen Teilhabe in Deutschland: Anders als vielfach erhofft, bedeutet digitale Beteiligung bisher keineswegs breitere Mitwirkung und spielerischeren Zugang. Im Gegenteil: In vielen Fällen reproduziert sie die Schwellen der analogen Beteiligungswelt eher, statt sie zu überwinden und erreicht so wieder nur die viel gescholtene(n) Profi-Bürger. Selbst die größten Online-Dialoge zu politisch weitreichenden Verfahren wie Braunschweigs Leitbildprozess „Denk Deine Stadt“³ erreichen maximal mehrere tausend Menschen. Wie aber könnte es gelingen, zehntausende, vielleicht hunderttausende Menschen in einer Großstadt zu erreichen? Was manches Spiel, mancher Dienst oder manches Blog schafft, sollte doch auch im Bereich der digitalen Teilhabe an Planungsprozessen möglich sein.

(1) Die unter Programmierern weit verbreitete Plattform *GitHub.com* bietet die Möglichkeit, von beliebigen, dort abgelegten Programmen oder Codefragmenten Abgabelungen vorzunehmen und auf dieser Grundlage eigene, verbesserte oder alternative Programme zu entwickeln.

(2) Das offene Stadtlabor *nexthamburg.de* hat 2009 bis 2010 die Funktion des „Weiterschreibens“ von Bürgerideen angeboten. Nachdem die Funktion trotz hoher genereller Interaktionsrate kaum angenommen wurde, wurde die Funktion eingestellt.

(3) Über die Projekt-Website *www.denkdeinestadt.de* wurden 2015 in acht Wochen über 5.500 Ideen und Meinungen zur Zukunft der Stadt abgegeben. Siehe <http://www.braunschweiger-zeitung.de/braunschweig/article208818681/Denk-Deine-Stadt-So-geht-es-weiter.html>

Warum sich digitale Beteiligung (bisher) nicht entfaltet

Die eigentliche Frage lautet: Was steht der vollen Entfaltung der vorhandenen digitalen Möglichkeiten in Beteiligungsprozessen eigentlich entgegen? Es wäre zu kurz gegriffen, über digitalferne Entscheider oder die deutsche Technikangst zu lamentieren. Die Gründe gehen tiefer, sind systemisch bedingt und durch einen Mentalitätswandel alleine kaum auszuräumen, wie der Blick auf drei in der Praxis immer wieder auftretende Hürden zeigt.

- **Eine unreflektierte Schutzwut verhindert digitale Innovation.** Um Missverständnissen vorzubeugen: Ein verlässlicher Online-Datenschutz ist die Grundlage für das nötige Vertrauen, das digitale Teilhabe braucht. Aber er ist zugleich eine Hürde, die so mancher digitalen Innovation im Wege steht – zumindest in der Form, wie er sich in Direktiven der Verwaltung niederschlägt. Online über Projekte abstimmen? Technologien einsetzen, die nicht auf kommunalen Servern laufen und daher ein eigenes Hosting erfordern? Kommerzielle Datenquellen oder Werkzeuge integrieren, die wertvolle Erkenntnisse liefern können? Je nach Kommune endet die Innovationswilligkeit bereits bei solchen Fragen – nicht selten sogar schon bei der Vorgabe, dass die Online-Beteiligung zwingend Teil des kommunalen Portal sein müsse, da dies Rahmenverträge und Datenschutzrichtlinien vorschreiben. Zielgruppengenaue Ansprache und die Integration zeitgemäßer Technologien sind so nur schwer zu realisieren.
- **Die Ressourcen für digitale Teilhabe sind zu knapp bemessen.** Die Integration neuer Technologien kostet Geld und Entwicklungszeit. Insbesondere die Zeitbudgets sind

eine Hürde – denn wenn beteiligt wird, muss es meistens schnell gehen. Oft bleiben nur wenige Wochen von der Auftragserteilung bis zum Beginn der Aktivitäten. An etwas anderes als Standardlösungen ist angesichts solch enger terminlicher Korsette kaum zu denken. Zudem sind Online-Werkzeuge die Budgets betreffend meist nur die Petersilie am Tellerrand: kaum ausreichend, um die Entwicklung innovativer Lösungen zu finanzieren. In Zeiten von Standard-Lösungen von der Stange und wachsendem Konkurrenzkampf wird es zur Ausnahme, maßgeschneiderte und damit teurere Lösungen durchzusetzen. Da muss ein Prozess schon von vornherein auf Online-Innovation ausgerichtet sein. Außerhalb von Forschungskontexten sind solche Prozesse kaum zu finden. Warum eigentlich nicht?

- **Die Entfesselung der digitalen Teilhabe überfordert die Aufnahmekapazitäten der Planungsprozesse.** Selbst wenn das Geld und die Zeit reichen und die Datenschutz-Bedenken ausgeräumt werden könnten: Angenommen, es würde tatsächlich gelingen, zehntausende, vielleicht hunderttausende Menschen digital teilhaben zu lassen – wer soll die Inhalte auswerten? Wie sollen die vielleicht hunderttausende Beiträge in sinnvolle Planungshinweise überführt werden? Muss jeder Beitrag einzeln abgewogen werden? Die Sorge über eine überbordende Menge an Beiträgen ist durchaus berechtigt, solange die Beteiligungsprozesse nicht entsprechend gerüstet sind – zum Beispiel durch den Einsatz semantischer Analysesoftware oder durch schiere Personalstärke.

Die kommende Revolution der digitalen Teilhabe

Und dennoch: Trotz der beschriebenen Hürden könnte sich die digitale Teilhabe verändern, vielleicht stärker als es selbst manchem Digitaloptimisten schmecken dürfte.

So sehr die Limitationen der Beteiligungspraxis die Entfaltung der vollen digitalen Möglichkeiten hemmen, so stark wirken die Zugkräfte, die von aktuellen und zu erwartenden technologischen Entwicklungen ausgehen und denen manche Hürde kaum standhalten dürfte.

- **Internet überwindet die Zweidimensionalität.** So kennen wir das Internet: als zweidimensionales, in Bildschirmen gefangenes Fenster zur schier grenzenlosen Datenbasis der Menschheit. Seit einigen Jahren bekommt diese Darreichungsform mächtige Konkurrenz. Ob Fitness-Tracker, Auto-Cockpits, Datenbrillen oder „Smart-Home-Steuerungen“: Die Zahl der mit dem Internet verbundenen Geräte nimmt stetig zu. Wenn dereinst selbstfahrende Autos den Alltag der Städte prägen, wer-

den sie zu den vielleicht wichtigsten Online-Interfaces. Wie wird ein digitales Beteiligungsangebot aussehen, dass die Mobilität und multimediale Power dieses Endgeräts nutzt? Spätestens, wenn „Mixed Reality“ (die Überlagerung virtueller Inhalte über den physischen Raum) zum Standard geworden ist (vgl. hierzu die beklemmende Vision „Hyper Reality“ des Künstlers Keiichi Matsuda: <http://hyper-reality.co>), wird die digitale Schreibmaschine ausgedient haben: Ein Klick auf das leere Grundstück vor mir, die Sprachbotschaft eingegeben und fertig ist der Beteiligungsbeitrag.

- **Künstliche Intelligenz wird zum Dialogpartner.** „Hallo Siri“ – die Holprigkeit aktueller Spracherkennungssysteme wird in nur wenigen Jahren vergessen sein. Selbstlernende, sprechende Systeme werden den Alltag erobern, ob in Form physisch präsenter Roboter oder intelligen-

ter virtueller Umgebungen. Schon heute wäre es möglich, mittels eines Systems wie IBM Watson einen völlig automatisierten Beteiligungs-Bot zu entwickeln, der auf beliebige Mengen von Meinungsäußerungen reagiert, sie klassifiziert und in planerische Erkenntnisse übersetzt (vgl. Boinodiris 2016). Noch ist der Markt nicht ertragreich genug und sind die Entwicklungskosten zu hoch, sonst würde es ein solches System bereits in Serienreife geben. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis der Traum eines jeden beitragsgeplagten Dialog-Auswerters und Online-Moderators Realität wird: Der vollautomatische Dialogassistent, der immer freundlich bleibt und sich ohne Verdruss durch die Untiefen der Kommentare wühlt, um die wertvollen Planungshinweise zu finden.

- **Der Körper wird zum Sensor.** Eine noch weitreichendere digitale Zukunft wird in Schweden bereits in kleinstem

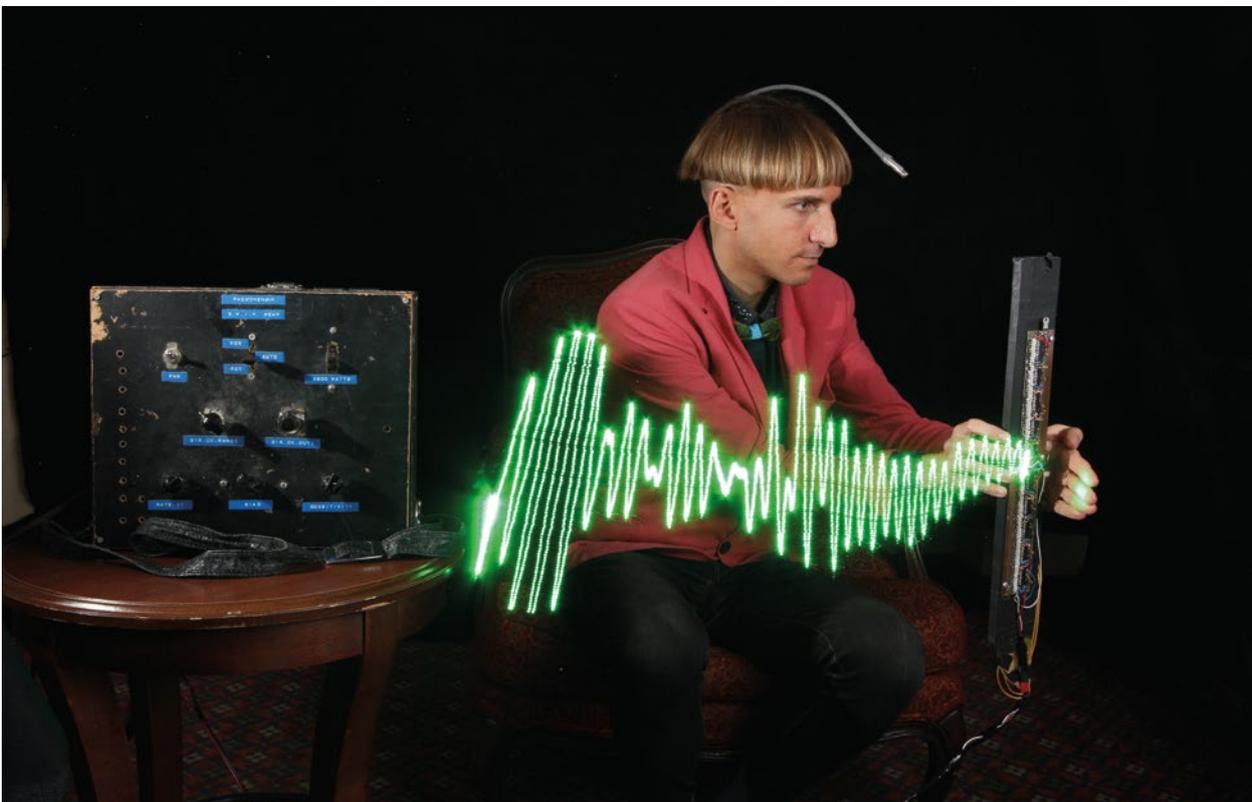


Foto: By Glogger (Own work) [CC BY-SA 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)], via Wikimedia Commons

Der Körper wird zum Sensor. Neil Harbisson ist der erste weltweit offiziell anerkannte Cyborg – Wie verändert sich Partizipation, wenn der Körper digital aufgerüstet wird?

Maßstab erprobt: Als erstes Unternehmen bietet das schwedische Start-up Epicenter seinen Mitarbeitern an, reiskorngroße Chips zu implantieren, um den Zugang zum Gebäude und die digitale Interaktion am Arbeitsplatz zu erleichtern (vgl. Spiegel Online 2017). Dies ist erst der Beginn: Glaubt man den Vordenkern im Silicon Valley, gehört die Zukunft dem Cyborg, dem Menschen mit technisch aufgerüstetem Körper (Harari 2017: 64 ff.). Ob Datenlinse, Nano-Roboter in der Blutbahn oder zerebraler Chip – der Einzelne wird zum Sensor seiner selbst und seiner Umwelt. Warum noch fragen, wie man die

Stadt verändern würde, wenn man die Unzufriedenheit laufend und immersiv messen kann? Das eingangs erwähnte „City Sensing“ wird durch diese Entwicklung auf ein völlig neues Niveau gehoben und könnte zur Basis eines Systems der „Predictive Politics“ werden (vgl. Hofstetter 2016), das auf Meinungsbildung verzichten kann, weil die Menschen mit ihren Sensoren und dem Tracking ihres Verhaltens ohnehin genug Datenspuren liefern, aus denen sich Veränderungsbedarfe und Stimmungen ablesen lassen.

Participate or Die: Auf dem Weg zur digitalen Dauerteilhabe

Angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen und ihrer Implikationen für die digitale Teilhabe ist es durchaus beunruhigend, wie prophetisch der 2013 erschienene Roman „The Circle“ von Dave Eggers war. Seine wahre Dramatik liegt aus Sicht digitaler Teilhabe weniger in der individuellen Geschichte der Hauptprotagonistin, die sich dem hemmungslos-naiven Technikoptimismus ihres allmächtigen Arbeitgebers hingibt und sich als Versuchskaninchen der totalen Datentransparenz aussetzt. Die politisch erschreckende Dimension des Buches ist die Offenlegung der unumkehrbaren Zwangsmechanismen, die ein Streben nach maximaler digitaler Teilhabe auslösen kann.

Die Ziele, die der fiktive Superkonzern im Buch formuliert, sind dieselben, die man auch für die gängige Beteiligungspraxis gerne ins Felde führt: Maximale Transparenz, maximale Teilhabe, maximale Interaktion. Das Buch beschreibt, wie die Realisierung dieser Ziele einen dauerhaften und flächendeckenden Zwang zur Teilhabe auslöst – „Participate or Die“. Letztlich unterwirft sich selbst die Politik dem Zwang zur totalen Transparenz und gibt ihre eigentliche Domäne auf: Die Gestaltung der Meinungsbildung.

Aus Watzlawicks Axiom „Man kann nicht nicht kommunizieren“ könnte schnell ein „Man kann nicht nicht teilhaben“ werden. Die Aufrüstung unseres Selbst durch immer neue Geräte, Applikationen, Sensoren könnte die Aufnahme, Bewertung und Rückmeldung von Information dereinst zum voreingestellten Standardmodus unseres digital aufgerüsteten Alltags werden lassen.

» Aus Watzlawicks Axiom ‚Man kann nicht nicht kommunizieren‘ könnte schnell ein ‚Man kann nicht nicht teilhaben‘ werden. «

Wer keine Rückmeldung gibt, macht sich verdächtig, so wie die Hauptfigur in „The Circle“, als sie sich nach beiläufiger Interessensbekundung für eine digitale Community nicht ausreichend beteiligt und umgehend zur Sprache gestellt wird.

Auch wenn es in der Realität von morgen das vielbeschworene „opt out“ – die Möglichkeit zum Sich-Ausklinken – geben wird: Wer sich in einer Gesellschaft der absoluten Transparenz der Dauerteilhabe entziehen will, muss den Verzicht auf Beteiligung aktiv einleiten und eine gute Begründung haben. In einer Ökonomie, in der Daten eine zentrale Quelle der Wertschöpfung sind, muss dies überdies möglicherweise teuer bezahlt werden.

Dass diese Zukunft nicht weit entfernt ist, zeigt der Blick nach China: Die Bewohner der Jiangsu-Region nördlich von Shanghai sind Teil eines Feldversuchs zur Einführung eines „sozialen Kreditsystems“ (vgl. The Economist 2016). Auf der Grundlage von Daten aus sozialen Netzwerken und sonstigen digitalen Spuren wird das Wohlergehen der Beteiligten eingeschätzt. Wer sich entsprechend staatlich definierter Kriterien als guter Bürger erweist, kommt in den Genuss

von individuellen Vorteilen – Teilhabe hängt von der Beteiligung an einer staatlich gestellten Challenge ab. Sollte der seit 2016 laufende Feldversuch erfolgreich sein, wird das Programm landesweit ausgerollt. China könnte so der erste Staat werden, der den Schritt in eine Gesellschaft mit digital ermöglichtem Partizipations- und Transparenzzwang wagt. Aus diesem System dürfte es kein „opt out“ mehr geben.

Es bleibt nur derselbe Schluss, wie so oft, wenn es um extreme Optionen geht: Es braucht einen Mittelweg zwischen

der Beschränktheit der digitalen Teilhabe im Desktop-Modus und dem Szenario einer sensorgesteuerten Dauerteilhabe unter dem Vorzeichen eines mehr oder weniger expliziten Partizipationszwangs. Das bedeutet: Die Suche nach einem Weg, der die Potenziale digitaler Teilhabe aufschließt, ohne die politische Meinungsbildung dem Datenhunger des Staates oder der Technologiekonzerne preiszugeben. Wie dieser Weg aussehen kann, ist noch längst nicht ausgemacht und die wohl zentrale Forschungsfrage für die Weiterentwicklung der digitalen Teilhabe.

1

Droht die digitale Überwachung unter dem Deckmantel der Überall-Partizipation? Wer sich in einer Gesellschaft der absoluten Transparenz der Dauerteilhabe entziehen will, muss das „Ausklinken“ aktiv einleiten und eine gute Begründung haben



© valerybrozhinsky / Fotolia

Literatur

- Böhm, Birgit**, 2015: Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Eine Analyse am Beispiel des Verfahrens Planungszelle/Bürgergutachten, in: Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft, Heinrich-Böll-Stiftung.
- Boinodiris, Phaedra**, 2016: 21st Century Civic Engagement – A vision on how Watson can be used to improve open government (Blogbeitrag). Zugriff: <https://developer.ibm.com/dwblog/2016/21st-century-civic-engagement-government-improvement-watson/> [abgerufen am 04.12.2017].
- Eggers, Dave**, 2013: The Circle. New York.
- Engel, Juri; Zöllner, Jürgen**, 2004: Immersive Visualisierung von virtuellen 3D-Stadtmodellen, Zugriff: https://hpi.de/fileadmin/user_upload/fachgebiete/doellner/publications/2012/ED12/jengel_dgpf2012_draft.pdf [abgerufen am 04.12.2017].
- Harari, Yuval Noah**, 2017: Homo Deus, C. H. Beck.
- Hofstetter, Yvonne**, 2016: Das Ende der Demokratie: Wie die künstliche Intelligenz die Politik übernimmt und uns entmündigt, C. Bertelsmann.
- Höffken, Stefan**, 2015: Mobile Partizipation – Wie Bürger mit dem Smartphone Stadtplanung mitgestalten.
- Klein, Josef**, 2010: Sprache und Macht, in: APUZ 8/2010, Zugriff: <http://www.bpb.de/apuz/32949/sprache-und-macht?p=all> [abgerufen am 04.12.2017].
- Kostakis, Vasilis**, 2011: The Advent of Open Source Democracy and Wikipolitics: Challenges, Threats and Opportunities for Democratic Discourse. Human Technology, Volume 7(1): 9–29.
- Koutek, Michal**, 2003: Scientific Visualization in Virtual Reality: Interaction Techniques and Application Development, TU Delft.
- Larson, Kent; Nyman, Ariel**, 2016: Shifting Priorities, Finding Places. Zugriff: <https://medium.com/mit-media-lab/shifting-priorities-finding-places-9ad3bdbe38b8> [abgerufen am 04.12.2017].
- Lobo, Sascha**, 2017: Das Ende der Welt, wie wir sie kannten, Spiegel online vom 13.9.2017, Zugriff: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/apple-iphone-x-und-co-das-arkit-war-das-wahre-highlight-der-apple-show-a-1167399.html> [abgerufen am 04.12.2017].
- Maas, Winy**, 2005: The Regionmaker Rhein Ruhr City. Die unentdeckte Metropole – The Hidden Metropolis. Düsseldorf, NRW Forum Kultur und Wirtschaft.
- Noveck, Beth Simone**, 2009: Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Petrin, Julian**, 2012: Nexthamburg. Bürgervisionen für die Stadt, Edition Körber-Stiftung.
- Ratti, Carlo; Claudel, Matthew**, 2016: The City of Tomorrow: Sensors, Networks, Hackers, and the Future of Urban Life. Yale University Press.
- Spiegel Online**, 2017: Zugriff: Schweden: Firma implantiert Mitarbeitern Mikrochips. Artikel vom 04.04.2017. Zugriff: <http://www.spiegel.de/karriere/schweden-cyborg-firma-implantiert-mitarbeitern-mikrochips-a-1141826.html> [abgerufen am 11.12.2017].
- The Economist**, 2016: Big data, meet Big Brother: China invents the digital totalitarian state. Zugriff: <https://www.economist.com/news/briefing/21711902-worrying-implications-its-social-credit-project-china-invents-digital-totalitarian> [abgerufen am 11.12.2017].
- Zeile, Peter; Resch, Bernd; Exner, Jan-Philipp; Sagl, Günther**, 2015: Urban Emotions: Benefits and Risks in Using Human Sensory Assessment for the Extraction of Contextual Emotion Information in Urban Planning. In: S. Geertman, J. Ferreira, R. Godspeed, & J. Stillwell (Hg.), Planning Support Systems & Smart Cities: 209–225.



Foto: CC0 Creative Commons

MENSCH, SMART CITY!

Digitalisierung ist ein Schlüssel für die lebenswerte Stadt von morgen, darf aber kein Selbstzweck sein. Auch Smart Cities drehen sich um Menschen – und die müssen sich beteiligen.

Jakob Flingelli

hat an der TU Berlin Architektur studiert. Die Kundensicht steht für ihn im Mittelpunkt seiner Arbeit. Im Umfeld von Technologien und Innovationen befasst er sich mit den Städten der Zukunft. In seiner Freizeit setzt er sich für eine Fußgängerzone im Herzen von Bonn-Kessenich ein, um die Lebensqualität in diesem Stadtviertel zu steigern.
flingelli@gmail.com

Stellen Sie sich vor, Sie fahren in die Stadt und nähern sich dem Parkplatz, der auf Ihrer Smart-Parking-App als frei angezeigt wird. Direkt vor Ihrer Nase parkt jedoch jemand anderes dort ein. Sie suchen auf Ihrem Smartphone den nächsten „klugen Parkplatz“, geben die Adresse in das Navi ein und versuchen Ihr Glück ein zweites Mal. Vielleicht klappt es diesmal, vielleicht ist wieder jemand schneller und das Spiel beginnt von vorn. Was von kommerziellen Anbietern als ein Baustein für die Smart City von morgen an Städte vermarktet wird, ist aus Kundensicht häufig nur ein Produkt, das nicht funktioniert.

Die Idee hinter Smart Parking ist gut gemeint: 41 Stunden pro Jahr verbringt ein deutscher Autofahrer durchschnittlich damit, einen Parkplatz zu finden. In den Großstädten sind das rund zehn Minuten Suchzeit für jeden Parkvorgang. Wenn man bereits zuhause wüsste, wo noch ein Parkplatz bei Ankunft frei ist, wäre das eine feine Sache. Mehr als grobe Näherungswerte über die Gesamtparksituation im anvisierten Bereich sind derzeit allerdings kaum möglich. Frust ist dadurch unvermeidbar, weil Kundenbedürfnisse nicht im Mittelpunkt der Anwendung stehen.

Eine verbindliche Buchung würde jedoch einen versenkbaren Poller auf jedem einzelnen öffentlichen Parkplatz

benötigen – unbezahlbar und für das Stadtbild unansehnlich. Deshalb versteckt sich hinter aktuellen Smart Parking Lösungen prinzipiell nur die altbekannte Parkuhr in Form eines im Boden eingelassenen oder an Laternenmasten befestigten Sensors. Einen kleinen Vorteil gibt es allerdings: Der Sensor kann den Status einer gewissen Anzahl von Parkplätzen überwachen und liefert eine minutengenaue und lückenlose Belegzeit an ein Datacenter. Per App ist dann das mobile und bequeme Bezahlen des Parkplatzes möglich. Auch wenn die Einkäufe unerwartet länger dauern, muss man dank der neuen Technologie nicht mehr mit Kleingeld zur Parkuhr sprinten.

Aus Sicht des Stadtkämmerers ist diese Funktion jedoch mindestens diskussionswürdig: denn Knöllchen sind bisweilen sehr lukrativ für die Stadtkasse. Und für den Stadtplaner gibt es noch ein weiteres Dilemma: Angenommen die Parkplätze wären von zuhause aus buchbar und könnten zuverlässig angefahren werden: Diese „Parkplatzgarantie“ im großen Stil würde die Anstrengungen untergraben, den Auto-Individualverkehr in Innenstädten einzuschränken und dafür Fußgänger, Radfahrer und die Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs zu fördern.

Smart wird in der digitalen Stadt von morgen oft mit technologiebasiert gleichgesetzt

Die Produktentwicklung für die intelligente Stadt ist meist top-down – also hierarchisch von oben nach unten; Smart wird meist mit technologiebasiert gleichgesetzt und dabei spielt Hardware eine große Rolle. Den öffentlichen Haushalten fehlt häufig das Geld, das für diese immer neuere und leistungsstärkere Infrastruktur nötig ist. Deshalb fördern besonders große Unternehmen die weltweite Entwicklung von Smart Cities, treten finanziell in Vorleistung und werfen

vertriebsorientierte Produkte auf den Markt, um damit Geschäftsmodelle zu verifizieren und das nächste Infrastrukturlevel zu testen. Hinter Smart Parking, Smart Waste Management, Smart Lighting, intelligenten Transportsystemen und anderen digitalen Lösungen der Smart City verbirgt sich in erster Linie die Technologie Narrowband Internet of Things, die sich im Wirkbetrieb erproben lässt.

Mit dem Kunden im Fokus bergen die digitalen Lösungen großes Potenzial

Diese Lösungen haben ein großes Potenzial, denn sie wirken sich nicht nur auf den Komfort des einzelnen Bürgers aus, sondern auch auf die gesamte Stadtgesellschaft:

- **Smart Waste Management** bekommt oft nicht die Aufmerksamkeit, wie Lösungen für Mobilität, Wasser und Energiesteuerung der Zukunft, ist aber ebenso relevant: Müll ist weltweit eine der größten Herausforderungen der Städte. Und selbst vermeintlich kleine Lösungen haben bereits eine große Wirkung: Durch Sensorsteuerung in öffentlichen Mülleimern werden diese nur noch geleert, wenn sie auch wirklich voll sind. Neben der Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung wirkt es sich auch positiv auf den gesamten Stadtverkehr aus, wenn unnötige Leerfahrten von Müllautos vermieden werden.
- Beleuchtung spielt nicht erst seit der Erfindung der Straßenlaterne eine wichtige Rolle in Städten: Bei **Smart Street Lighting** geht es erstmal vor allem ums Stromsparen – durch LED und intelligente Steuerung sind Einsparungen bis 80 Prozent möglich. Darüber hinaus bieten Straßenlaternen auch die Möglichkeit, eine Plattform für zusätzliche Technologien aufzubauen. Weitere Sensoren – beispielsweise für Luftqualität und Lärmbelastung – lassen sich genauso installieren, wie WLAN-Hotspots und andere Bausteine für Konnektivität.

- Bei **intelligenten Transportsystemen im öffentlichen Nahverkehr** geht es um mehr als um Reiseinformationen in Echtzeit und das Ticket bequem über die App zu kaufen. Zukünftig werden sich Prozesse mit Hilfe von Sensoren und künstlicher Intelligenz nach Bedarf komplett automatisieren lassen: Aufeinander abgestimmte multimodale Reiserouten steigern den Komfort, die Effizienz und verkürzen die Reisezeit – ganz egal ob man alleine unterwegs ist und von A nach B kommen muss, oder ob es darum geht, riesige Besucherströme bei Massenveranstaltungen wie dem Oktoberfest oder nach einem Fußballspiel an ihre individuellen Zielpunkte zu leiten, ohne dass sie sich auf den Füßen stehen oder lange auf eine freie Bahn warten müssen.

Durch solche Lösungen lassen sich nicht nur Prozesse schlanker gestalten und Kosten einsparen. Vorausgesetzt, sie sind auch aus Kundensicht zu Ende gedacht, werden sie städtische Herausforderungen wie Staus, Lärmentwicklung, Luftqualität und Sicherheit positiv beeinflussen, die Lebensqualität aller Bewohner steigern und einen Beitrag zum Umweltschutz leisten.

Organisationsübergreifende Vernetzung als Lösung für intelligente Städte

Weil es zukünftig noch viel komplexer werden wird, wenn – wie prognostiziert – in 30 Jahren rund zwei Drittel der Menschheit in der Stadt der Zukunft leben, geht es bei der voranschreitenden Urbanisierung darum, über den Mehrwert für Technologie- und Infrastrukturdienstleister hinaus neue Qualitäten für die urbanen Gemeinschaften und Systeme zu schaffen. Das bedeutet vor allem, Lösungen für Themen wie Terror, Klima, Mobilitätsverhalten, demografischer Wandel und Gewalt zu finden. Innovation, Kreativität und Co-Creation sind der Schlüssel dazu, diese urbanen Herausforderungen zu lösen. Co-Creation ist ein offener In-

novationsprozess, bei dem Unternehmen und ihre Kunden interdisziplinär mit Designern, Ingenieuren und anderen Problemlösern zusammenarbeiten, um Wertschöpfung für Unternehmen und zugleich Mehrwerte für Menschen zu generieren. Unterm Strich entsteht so ein Wohlfahrtsgewinn.

Organisationsübergreifende Vernetzung in Form von Co-Creation funktioniert auch in der Stadt, denn Städte definieren sich über ihre Bewohner – dazu gehören Bürger, ortsansässige Unternehmen und die Verwaltung – und sind seit jeher Orte der Teilhabe, wo sich Menschen einbringen



Foto: Henry Marsh

Blick durch das Smartphone auf eine Stadt

können und Politik gemacht wird. Das bedeutet jedoch auch, dass Stadtbewohner nicht nur als gleichberechtigte Planungspartner von Politik und Unternehmen berücksichtigt werden und Menschen im Mittelpunkt der Entwicklungen stehen, sondern die Bürger selbst müssen sich ihrer

Aufgabe für ihre Stadt bewusst werden. Nur, wenn sie auch sagen, was sie wollen, und sich an Lösungen beteiligen, wird es Innovationen geben, die für Zufriedenheit auf allen Seiten sorgen und eine Steigerung der Lebensqualität mit sich bringen.

Smart Cities – ein Appell an die Bürger

Digitalisierung kann die Entwicklung von Städten zu mehr Lebensqualität entscheidend voranbringen – vorausgesetzt die Menschen in der Stadt bringen sich mit ein. Drei Beispiele, die das heute schon zeigen:

- Es gibt digitale Plattformen, auf denen sich Bürger in ihren eigenen und den angrenzenden Stadtvierteln ver-

netzen, Gedanken austauschen und ihre Interessen vertreten können. Der Vorteil: das bisweilen anonyme Stadtleben wird wieder greifbarer, indem der Bezug zu einer überschaubaren, konkreten Offline-Nachbarschaft bestehen bleibt und nicht bei einer rein digitalen Vernetzung verloren geht. Zugegebenermaßen, die meistgenutzte Funktion ist dort vermutlich noch der Marktplatz, um

sperrige Gartenstühle auf dem kurzen Weg loszuwerden oder spontan einen Babysitter zu finden, aber es besteht auf jeden Fall Potenzial für mehr und auch beim Handel kommen Menschen in den Austausch.

- Ein weiterer Lösungsansatz: Unternehmen veranstalten regelmäßig Hackathons und Startup-Weekends mit Fokus auf die Stadt von morgen. Dabei bringen sie Programmierer, Designer, Marketeers und Unternehmer aus den verschiedensten Disziplinen zusammen, um innerhalb von einer begrenzten Zeit Prototypen und Ideen zu entwickeln. Von Stadtverwaltungen werden solche partizipativen Formate mit technologischer Grundkomponente bislang kaum organisiert, was aber wichtig wäre. Denn durch Open Innovation und intelligente Co-Creation zwischen Unternehmen, Verwaltungen und Bürgern – also mit einer Vielfalt von Teilnehmern mit unterschiedlichen Hintergründen, Absichten und Rollen - entstehen oft die nachhaltigsten und durchdachtesten Ideen, vielleicht auch ein kluger Parkplatz.
- Dann ist da noch Jun, eine Stadt in Spanien mit 3500 Einwohnern, von denen mehr als die Hälfte sehr aktiv auf Twitter ist. Das Social Media Werkzeug ist dort erste Wahl, um mit lokalen Behörden zu kommunizieren. Der wöchentliche Kantinenplan der Schule wird genauso über Twitter verbreitet, wie Verkehrsinformationen, die für alle relevant sind. Man kann Arzttermine vereinbaren und die lokalen Abfallunternehmen auf Straßenverschmutzung hinweisen. Durch die direkte Interaktion,

konnte nicht nur der Stadthaushalt gekürzt und die Prozesse effizienter gestaltet werden, sondern es entstand auch eine Form „digitaler Demokratie“. Hierzulande läuft die Interaktion mit öffentlichen Einrichtungen weniger wie Twitter, sondern eher wie Snapchat: Man sendet eine Nachricht und sie verschwindet. Ob sich die Erfahrungen aus der spanischen Stadt allerdings auf größere Metropolen übertragen ließe, ist noch unklar.

Bei der digitalen Transformation von Städten gibt es nicht die eine richtige Lösung und es geht nicht darum, dass analoge Abläufe in der Stadt eins zu eins digital gemacht werden, sondern dass sich dabei auch die Prozesse selbst verändern. Städte sind extrem komplexe Systeme und bestehen aus einer so großen Anzahl von Schichten, Nutzerszenarien und Strukturen, dass es schwierig ist, alle zu erfassen und zu verstehen. Städte wollen relevant und lebenswert werden bzw. bleiben und den neuen Qualitätsansprüchen für die Akteure ihrer Stadt genügen. Dafür müssen die einzelnen Abläufe der Stadtgemeinschaft ganzheitlich aus der jeweiligen Nutzersicht und mit digitalem Verständnis betrachtet in die Zukunft übersetzt werden. Bewohner müssen Impulse setzen, indem sie aktiv mitgestalten, sich engagieren und Dinge ändern wollen.

So lassen sich Städte nicht nur digital transformieren, sondern auch wirklich nachhaltig smart – und damit vielfältiger und lebendiger – machen. Denn Digitalisierung soll kein Selbstzweck sein, sondern dem Wohl der Menschen dienen.



Das nächste Heft:

Prognosen

Prognosen können Grundlage für politische Entscheidungen sein. Sie dienen zum Beispiel als Warninstrument, indem sie ein notwendiges Gegensteuern anzeigen. Umso wichtiger ist der richtige Umgang: Prognosen bilden zwar die vermutete Zukunft bei gleichbleibender Entwicklung ab. Sie sind aber keine statistisch belegten Szenarien.

Gelegentlich verschwimmen die Grenzen zwischen prognostizierten und tatsächlichen Entwicklungen, ganz als ob die Prognose keinen Spielraum zum Gegensteuern böte. Nutzer, die nicht die ursprünglichen Adressaten oder Auftraggeber sind, müssen zudem vorsichtig mit den Ergebnissen umgehen. Über allem steht die Frage, ob die jeweilige Prognose überhaupt dazu taugt, die eigenen Fragen zu beantworten.

Das nächste Heft beschäftigt sich mit vielfältigen Fragen: Wer macht Prognosen auf welchen Ebenen? Wie ist welche Prognose zu lesen? Wer nutzt Prognosen und wofür? Und ganz wichtig: Was kann die Prognose und was kann sie nicht? Die Beiträge beschreiben den Charakter von Prognosen und diskutieren ihre Möglichkeiten und Grenzen. Fachleute erläutern, wie Prognosen richtig zu nutzen sind und was Praktiker von Prognosen fordern.

Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: www.bbsr.bund.de/izr

Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter www.bbsr.bund.de

Bestellung: Franz Steiner Verlag
 Birkenwaldstraße 44
 70191 Stuttgart
 Telefon +49 711 2582-314
 Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr



Franz Steiner
Verlag





**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de/izr