

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

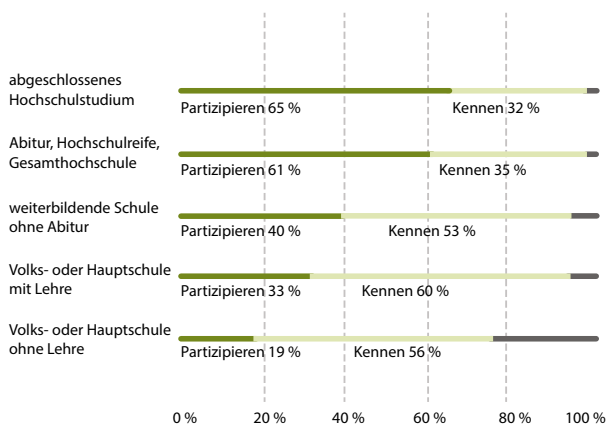
Alle Dimensionen des Misstrauens – nicht nur bei Stuttgart 21

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

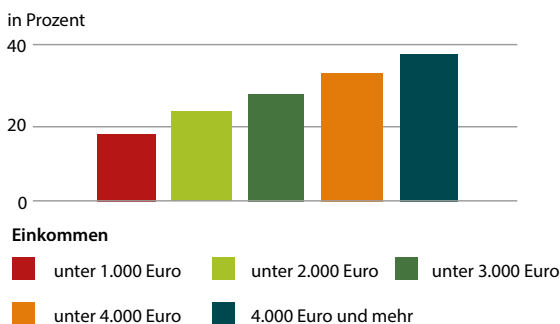
Wer beteiligt sich online?



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].