



Alles digital?!



Digitalisierte Partizipation - ohne Substanz?

Fieberkurven, Stichproben und krisenfeste Fragen zur Online-Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen

Klaus Selle

Was bedeutet digitale Teilhabe für die Demokratie allgemein und die lokale Beteiligungskultur im Besonderen? Antworten auf diese Frage oszillieren zwischen Euphorie und Ernüchterung. An diese durchaus noch nicht abgeschlossene Debatte sei kurz erinnert (Kap. 1) bevor auf eine neue Facette der Diskussion einzugehen ist: Die Wirkungen der Pandemie auf die (digitale) Beteiligungspraxis. Da Aussagen über „Beteiligung als solche“ – angesichts der Diffusität des Begriffs und der Heterogenität der Anwendungsfelder – wenig hilfreich sind, wird hier exemplarisch ein Stück Planungsalltag in den Blick genommen und gefragt (Kap. 2): Wie steht es um die Digitalisierung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Stadtplanungsprozessen?

Im dritten Schritt der Argumentation (Kap. 3) kommt „Maslows Hammer“ ins Spiel und mit ihm die Frage nach dem Verhältnis von „Wie und „Was“, die nicht nur für digitale Partizipation in pandemischen Zeiten von zentraler Bedeutung ist¹.

Fieberkurven: Schlaglichter auf die Diskussion um digitale Teilhabe in der Stadtentwicklung

Mit der Entwicklung der Informationstechnologien, vor allem mit der umfassenden Integration des Internets in den Kommunikationsalltag waren

1 Die Argumentation insbesondere zu den Folgerungen für Beteiligungsverständnis und -praxis sind hier sehr knapp gehalten. Daher sei ergänzend auf folgende ausführlichere Arbeiten verwiesen: Klaus Selle (2021) *Es geht um die Substanz. In Prozessen der Stadtentwicklung glaubwürdig beteiligen*. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): *Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten* No. 30; Bonn und Klaus Selle (2019): *Ende der Naivität. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Revision*. vhw-Schriftenreihe H. 15, Berlin



viele Hoffnungen verbunden: Ganz neue Formen der Information und des Dialoges seien von nun an möglich. Es entstünden im Netz neue „öffentliche Räume“, in denen viele Angelegenheiten eines Gemeinwesens beraten werden könnten – auf der Grundlage umfassendster Informationen, die multimedial aufbereitet und für jedermann zugänglich seien. Und nicht zuletzt ermögliche „das Netz“ die Organisation von Bürgermacht, die Mobilisierung von Protestpotenzial oder das Vernetzen für Ideen und Projekte aller Art. Insofern waren Viele willens, Tim Berners-Lee zuzustimmen, 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 drei Jahrzehnten Möglichkeiten herausgebildet, die Bürgerinnen und Bürgern in allen ihren Rollen neue Optionen eröffnen: Ob sie sich über Planungen informieren oder Widerstand dagegen organisieren, ob sie an politischen Debatten mitwirken und auf die lokale Meinungsbildung Einfluss nehmen, ob sie sich mit anderen vernetzen und eigene Initiative stärken und Projekte fördern, oder ob sie ihre Marktmacht organisieren – immer ist das Internet involviert. Insofern ist die „Digitalisierung der Partizipation“ in allen Erscheinungsformen der bürgerschaftlichen Teilhabe an der Stadtentwicklung vorzufinden.

Aber diese Entwicklung ist nicht frei von Widersprüchen und Ambivalenzen: Nach anfänglicher Unsicherheit über das „Ob“ und „Wie“ der Nutzung der „Neuen Medien“ setzte sich schnell die Auffassung durch, dass es sich bei ihnen um wichtige Informationsmittel handele, die ganz wesentlich zur Demokratisierung des Informationszugangs und zur Transparenz lokaler Politik beitragen können.

Allerdings wich die Euphorie schon Anfang der 2000er Jahre einer realistischeren Einschätzung. Es war offensichtlich: Ein neues Medium allein führt noch nicht zu besserer oder mehr Partizipation. Ähnlich relativierten sich auch die Hoffnungen auf die seinerzeit so genannte „E-Democracy“. Die Nutzerzahlen blieben bescheiden und es setzte sich schnell die Auffassung durch, dass sinnvolle Bürgerbeteiligung (siehe auch Beiträge von Roland Roth und Mario Rund in diesem Band) in eine Gesamtstrategie eingebunden sein muss, die On- und Offline-Elemente enthält und für die weiterhin viele der bisher schon als essentiell angesehenen Voraussetzungen Geltung haben (siehe auch dritter Abschnitt dieses Textes).

Es folgte eine zweite Phase erneuter Euphorie: „Web 2.0“ erblickte das Licht der Welt indem die „User“ begannen, sich von Adressaten und Konsumenten zu „Content-Produzenten“ zu wandeln: Es entstand eine „many-to-many-Kommunikation“, bei der Empfänger auch Sender sein und unmittelbar miteinander interagieren können. Mit der Abschaffung der traditionellen medialen „Gatekeeper“, die nur wenigen Stimmen den Zugang zur Öffentlichkeit, gewährten, vollzog sich eine geradezu revolutionäre Veränderung: Lange Zeit hatte die Kritik von Karl Marx und Friedrich Engels,



dass die „herrschenden Ideen einer Zeit [...] die Ideen der herrschenden Klasse“ sind, durchaus ihre Berechtigung. Nun aber: Kommunikation aller mit allen.

Es könne und sollte, so die Hoffnung vieler, eine neue Öffentlichkeit im virtuellen Raum entstehen, die eine neue Qualität der Kommunikation – auch in den klassischen Aufgabenfeldern politischer Partizipation ermögliche. Aber auch hier kehrte bald Ernüchterung ein: Nur wenige Jahre nach dem Aufbrachen dieser (zweiten) Euphoriewoge mehrten sich lautstarke Einsprüche gegen netzbasierte Partizipation: „The Nightmare of Participation“ (Miessen 2010) oder „Digital Maoism“ [Lanier 2006] waren zwei frühe Titel, die dieser Strömung Ausdruck verliehen. Dieser skeptische Grundton dauert seither an. Er speist sich aus zahlreichen Entwicklungen und Einsichten, von denen hier nur sechs stichwortartig benannt werden können.

- Geteilte Privatheit: Andere Formen öffentlicher Diskurse und Debatten hatte man sich erhofft, aber das, was in den Sozialen Medien geschieht, ist überwiegend ein Nebeneinander privater Einsichten, Meinungen, Äußerungen, die man der Allgemeinheit ausstellt. In anderer Sichtweise kann auch von einer „zur Öffentlichkeit aufgeblähten Sphäre einer bis dahin dem brieflichen Privatverkehr vorbehaltenen Kommunikation“ (Habermas 2022: 62) gesprochen werden.
- Echoräume: Im Internet wird vielerorts nicht miteinander, sondern untereinander kommuniziert. Will sagen: Man bewegt sich vorrangig in Umgebungen, in denen ähnliche Meinungen vertreten werden, wie jene, die man für die eigenen hält. Nun ist aber Pluralität eine der zentralen Prämissen jeder Demokratie. Womit deutlich wird, wie weitreichend die Konsequenzen dieser Entwicklung sein können.
- Fragmentierte Kommunikation: Diese verschiedenen Entwicklungen kulminieren in dem, was Ingrid Brodnig (2016) „Zersplitterung der Öffentlichkeit“ und Cass Sunstein (2017) „Divided Democracy“ nennen.
- Polarisierung: Eng mit den Wirkungsweisen von Facebook, Twitter & Co. hängt eine zunehmende Polarisierung von Meinungen zusammen. Der amerikanische Historiker Niall Ferguson (2017: 24) erklärt das so: „Jedes Netzwerk fordert seine User zur Teilnahme auf, und dort kriegen Sie umso mehr Aufmerksamkeit, je auffälliger Sie sich zu Wort melden. [...] Bei Twitter betreten Sie also [...] eine Sphäre des latenten Extremismus, der per Newsfeed über Facebook weiterverbreitet wird. 45 Prozent aller Amerikaner bezeichnen Facebook als ihre wesentliche Nachrichtenquelle, und damit zerstört Facebook die Demokratie“.
- Fake News & Co: Fakten und gesichertes Wissen werden durch voreingenommene Sichtweisen, Gerüchte und geteilte Behauptungen ersetzt. Das ist der Boden, auf dem Verfälschungen, Verschwörungsmythen, Propaganda



und viele andere, für demokratische Auseinandersetzungen hoch toxische Gewächse gedeihen.

- Verwehrte Verkehrsformen: Inhalt und Stil vieler Kommentare im Internet trüben vor Häm, Bösartigkeiten und Beleidigungen. Hass scheint dort zu einer typischen Ausdrucksform geworden zu sein. Gesetzliche Bemühungen, zumindest persönliche Beleidigungen und gezielte Informationsfälschung herauszufiltern und zu löschen, vermögen dem bislang bestenfalls die Spitze zu nehmen. An den auf Konfrontation und Herabsetzung ausgerichteten Kommunikationsformen, die so grundsätzlich anders sind als eine auf wechselseitigen Respekt ausgerichtete demokratische Auseinandersetzung ändert das nichts.

Festzuhalten ist: Euphorie und partizipativen „Heilserwartungen“ sind in den letzten Jahrzehnten immer wieder durch Ernüchterung abgelöst worden. Mittlerweile ist sogar von einer „Ausstiegswegung“ (Kraye 2022) die Rede: Nach der Wut auf die digitalen Medien setze nun die große Erschöpfung ein. Welche Konsequenzen man auch immer aus dieser fiebrigen Diskussionsgeschichte ziehen mag – eines dürfte unstrittig sein: Die in virtuelle Räume verlegte Kommunikation ist hochgradig ambivalent. Nun ist eine Diskussion im Stil von „Internet – Fluch oder Segen“ aus vielen Gründen wenig sinnvoll. Der wichtigste: Es ist mit der digitalen Kommunikation etwa so wie mit der Elektrizität. Die Option „da mache ich nicht mit“ gibt es nicht. Man kann sich ihr nicht entziehen. Alle Lebensbereiche sind oder werden von ihr durchtränkt. Es ist also zwingend erforderlich genauer hinzuschauen. Das soll hier in einem nächsten Schritt anhand eines Beispiels geschehen:

Stichproben: Digitalisierte Kommunikation im Alltag der Stadtplanung

Bei dem Praxisausschnitt, der im Folgenden näher betrachtet wird, handelt es sich um die „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Rahmen kommunaler Bebauungsplanung. Das klingt sehr speziell. Ist es aber nicht. Vielmehr handelt es sich um eine Aufgabe, die in allen rund 11.000 Kommunen Deutschlands alltäglich bewältigt werden muss. Wie mit dieser Aufgabe umgegangen wird, sagt also sehr viel mehr über die Partizipationskultur (siehe auch Beitrag von Mario Rund in diesem Band) im Lande aus als die avancierte Beteiligungspraxis in wenigen Gemeinden oder besonderen Fällen, die gemeinhin als empirische Basis dient.

Unter partizipativen Gesichtspunkten ist die frühzeitige Beteiligung aus zwei Gründen besonders interessant: Erstens bietet sich hier für Bürgerinnen und Bürger die Chance, tatsächlich substanziell Einfluss zu nehmen.²

2 Der Einfluss bezieht sich in dieser Planungsphase in der Regel zwar nicht mehr auf



Und zweitens hat der Gesetzgeber die Ausgestaltung dieses Verfahrensschrittes vollständig ins Ermessen der jeweiligen Gemeinde gestellt. Hier ist also alles möglich: Von der schmallippigen Bekanntmachung mit Gesprächsangeboten im Planungsamt bis hin zu anregenden Veranstaltungen auf Stadtteilstesten, aufwändigen Planungsforen oder vertiefenden Workshops.

Wie diese Praxis tatsächlich ausgestaltet wird bzw. werden kann und welche Rolle dabei digitale Kommunikation spielt, untersuchen wir derzeit in zwei getrennten Prozessen: Mit Hilfe einer systematischen Erfassung und Auswertung von rund 100 Bauleitplanungsprozessen in allen Bundesländern soll ein näherungsweise repräsentatives Bild der Praxis erzeugt werden³. Und in einem parallelen Prozess gestalten wir selbst im Auftrag von Kommunen und Bauträgern aus dem Ruhrgebiet digitale frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und erörtern die dabei gewonnenen Erfahrungen (ausführlicher: Grüger u.a. 2022). Beide Untersuchungen sind noch nicht abgeschlossen, lassen aber schon erste Tendenzen erkennen. Von denen ist hier die Rede:

Vom Schaukasten ins Internet: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung mit digitalen Mitteln

Für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung werden im Baugesetzbuch zwei Anforderungen formuliert: Sie soll – so heißt es in § 3 Abs. 1 – die Öffentlichkeit über die Planungsabsichten „unterrichten“ und ihr „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterungen“ bieten. Zur „Unterrichtung“ gehört sowohl die öffentliche Bekanntmachung der Planungsabsicht wie die Bereitstellung von Planungsunterlagen. Beides geschah über Jahrzehnte durch Veröffentlichungen in Amtsblättern, Aushang in Schaukästen der Gemeinden und „Auslegung“ in Amtsstuben. Allesamt nicht eben anregende Formen der Information.

Das hat sich geändert. Vorzufinden ist heute ein breites Spektrum von internetbasierten Informationsangeboten: Am einen Ende dieses Spektrums findet man – zumal bei kleinen Gemeinden – noch spröde Formen, die sich von den klassischen Aushängen nur durch das Medium unterscheiden und (wie diese) lediglich auf die ausgelegten Unterlagen im Rathaus verweisen.

Aber in einem breiten Mittelfeld kommunaler Internetpräsenzen gibt es – zum Teil aufwändig gestaltete – Seiten, auf denen über die Vorhaben informiert und alle wesentlichen Unterlagen zu Planungsvorhaben bereitgestellt

grundsätzliche Fragen der Stadtentwicklung (die müssten in vorgeschalteten Erörterungen behandelt werden), aber doch auf zahlreiche Aspekte, die vor allem die Lebenswelt der Menschen im räumlichen Einzugsbereich des Vorhabens betreffen.

- 3 Diese Untersuchung wird vom Verband Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) gefördert und vom Autor gemeinsam mit Ronja Decker (NetzwerkStadt) durchgeführt. Publierte Ergebnisse sollten im Sommer 2023 vorliegen.



werden. Zwar geschieht dies in oft noch wenig verständlichen Texten und Plänen. Aber auch hier scheinen sich positive Entwicklungen abzuzeichnen.

Am anderen Ende der Skala sind die die Beteiligungsportale mancher Städte zu finden.⁴ Deren Anspruch reicht weit über einzelne gesetzlich vorgeschriebene Verfahren hinaus. Zumeist wird hier ein thematisch breites Beteiligungsangebot präsentiert (vom Bürgerhaushalt bis zur Platzumgestaltung), zur Mitwirkung eingeladen und der Verlauf von Prozessen dokumentiert. Dabei geht es vielfach auch – neben der Beteiligung an kommunalen Vorhaben – um bürgerschaftliches Engagement und (wie es gelegentlich etwas euphemistisch heißt) Co-Creation, Kollaboration oder „Ko-Produktion“ (siehe auch Beitrag von Svenja Bochinski, Jonas Drilling, Till Mayer in diesem Band).

Gefragt, ob diese Entwicklungen auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind, wird man mit „Nein“ antworten müssen. Denn der eigentliche Digitalisierungs-Treiber bei Informationen zu städtebaulichen Maßnahmen ist europarechtlicher Natur und fand in Deutschland mit einiger Verspätung 2017 seinen Niederschlag in § 4a Abs. 4 des BauGB. Dort heißt es: Bekanntmachung und Unterlagen „...sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen“.

Weitere Anstöße gingen vielfach von Leitlinien-Prozessen aus, die schon vor Jahren zur Stärkung lokaler Bürgerbeteiligung in Gang gesetzt wurden. Eine ihrer Konsequenzen bestand darin, dass man auch der digitalen Kommunikation mehr Aufmerksamkeit widmete und – das gilt insbesondere für die Beteiligungsplattformen – überhaupt erst die (personellen) Ressourcen bereitgestellt wurden, die für die Bewältigung dieser Aufgaben erforderlich sind.

Im Rahmen unserer Untersuchungen war bislang lediglich ein pandemischer Einflussfaktor zu identifizieren: Mit dem im Eindruck von Corona entstandenen Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) wurde die Möglichkeit eröffnet, auch Erläuterungen und Erörterungen ins Internet zu verlagern. Das kann zu durchaus neuen Erfahrungen beitragen. Welche das sind soll hier mit der zweiten Stichprobe anhand einer Staffel von Online-Prozessen, die wir selbst durchgeführt haben (ausführlicher: Gröger u.a. 2021), illustriert werden:

Doppelte Ernte: Die Digitalisierung der Bürgerversammlung

Wenn etwas unter Beteiligungsfachleuten in Verruf war, dann die Bürgerversammlung zu Bebauungsplänen: Sie galt als wenig informativ, konfrontativ

4 In der englischsprachigen Literatur gibt es dafür bereits eine eigene Begrifflichkeit: „Digital Participatory Platforms (DPPs)“. Zur Definition: Falco/Kleinhans 2018: 54; Drei zufällig ausgewählte Beispiele aus Deutschland: Schwerte (<https://mitmachstadt.schwerte.de>), Wuppertal (<https://talbeteiligung.de>), Mannheim (<https://www.mannheim-gemeinsam-gestalten.de>).



und eher monologisch als dialogisch. Was geschieht, wenn man das nun in den virtuellen Raum verlagert? Dann könnte noch „digital divide“ hinzukommen (also das Ausgrenzen all derjenigen, die den Umgang mit Computern und Tablets nicht gewohnt sind) – und etwas Schlechtes noch schlechter werden.

Aber es kam in den hier darzustellenden Fällen anders. In einer bislang zehn Planungsprozesse umfassenden Serie von Online-Beteiligungen zeigte sich, dass die Veranstaltungen durchaus dialogisch verlaufen können, erstaunlich ertragreich sind und möglicherweise mehr Interessierte erreichen als dies bei Präsenzveranstaltungen der Fall ist. Diese durchaus von allen Beteiligten geteilte positive Bewertung ist nicht nur auf den Einsatz von Zoom & Co. zurückzuführen. Aber auch. Wesentlicher aber sind die Grundsätze, an denen die Veranstaltung insgesamt ausgerichtet wird. Und der damit verbundene Aufwand.

Aber der Reihe nach: Eine erste, augenfällige Wirkung der Verlagerung in den virtuellen Raum bestand in der regen Teilnahme. Nach Einschätzung der Beteiligten aus Politik und Verwaltungen lag sie deutlich über dem Niveau früherer analoger Veranstaltungen. Dies kann vor allem dadurch erklärt werden, dass der Zugang für viele leichter wird: Der Weg zur eigenen Couch ist kürzer als der in den Bürgersaal. Man kann zudem an der Veranstaltung teilnehmen und nebenher die Familie versorgen. Andere verfolgen die Informationsveranstaltung entspannt und interessiert aus dem Urlaub und begrüßten explizit die digitale Durchführung der Bürgerinformation. Auch ältere Menschen beherrschen die für sie ungewohnte Technik nach kurzen Anleitungen und sind oft froh, sich nicht auf den Weg in einen Versammlungsraum begeben zu müssen. Zudem werden offensichtlich auch in erheblichem Umfang jüngere Menschen erreicht, die sonst solchen Veranstaltungen eher fern bleiben. Und dann gab es da noch die, die schlicht neugierig auf ein solches Online-Experiment waren.

Aus der Sicht der Veranstaltenden – also lokaler Politik, Stadtverwaltungen, Vorhabenträgern – wird zumeist auch der reichhaltige inhaltliche Ertrag und die überwiegend konstruktive Atmosphäre der Veranstaltungen hervorgehoben: Da Chat und mündliche Erörterung parallel laufen ergibt sich eine „doppelte“ Ernte (wie ein politisch Verantwortlicher das nannte). Dabei fällt auf, dass ansonsten stillere Bevölkerungsgruppen eher im Chat vertreten sind und so auch abweichende (etwa: positive) Meinungen geäußert werden. Getrennt moderiert, aber mit inhaltlichen Querbezügen entsteht so in der Tat eine hohe inhaltliche Dichte mit einem breiten Meinungsspektrum. Sie führt auch dazu, dass es nicht so viele kommunikative „Interferenzen“ gibt, wie das sonst in einem Saal zu beobachten ist, wo sich die einzelnen Wortbeiträge wechselseitig stark beeinflussen oder miteinander „verklumpen“, so dass manche wichtigen Aspekte überhaupt nicht zur Sprache kommen. Die Verlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Stadthalle in den virtuellen Raum führt allerdings nicht zu einer Neudefinition der Aufgabe, um die es im Kern geht. Dabei waren und sind (für unsere Beteiligungsarbeit) folgende Grundsätze leitend:



1. Prozess verdeutlichen: Es gilt, Funktion und Reichweite der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der Bauleitplanung klar darzustellen. Das ist allerdings mehr als „Erwartungsmanagement“, denn so kann auch auf die weiteren Möglichkeiten der Einflussnahmen seitens der Bürgerschaft (bis hin zu rechtlichen Schritten) hingewiesen werden.
2. Den Informationscharakter der Veranstaltung ernst nehmen. Gute Information setzt Klarheit, Verständlichkeit, Vollständigkeit voraus – und Dialog. Letzteres wird oft übersehen, ist aber doch zentrale Voraussetzung. Erst durch Fragen und Antworten, Zuhören und Klarstellen, wird Gemeintes verständlich aber auch Unverständliches und Ungeklärtes deutlich.
3. Viele Stimmen hörbar, Pluralität sichtbar machen. Gelegentlich entsteht bei der Bürgerbeteiligung das Bild von zwei gegeneinander stehenden Blöcken: die Bürgerinnen und Bürger gegen die Stadt. Tatsächlich aber gibt es stets eine Vielfalt von Gesichtspunkten und Interessen. Die gilt es sichtbar zu machen. Das geschieht am besten dadurch, dass sie authentisch vertreten werden – etwa durch Fachleute für verschiedene Aspekte des Vorhabens (Umwelt, Verkehr etc.), durch Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Interessen in der Zivilgesellschaft etc.

Zu diesen Arbeitsgrundsätzen kommt in Online-Verfahren hinzu, dass Schwellen gesenkt werden müssen: Auch nicht technikaffine Interessierte sollen Zugang zur Teilnahme an den Veranstaltungen haben. Das setzt Information, Betreuung und Begleitung vor und während der Veranstaltung voraus. So entsteht zudem noch eine positive Nebenwirkung: Die Betreuung im Technikcheck und beim virtuellen Zugang zur Veranstaltung führt vielfach zu einem persönlichen Kontakt zwischen Moderation und Teilnehmenden, den übliche Veranstaltungen nicht zu bieten haben.

Und nicht zuletzt scheint externe (neutrale) Moderation geboten. In unserem Fall gleich in vierfacher Weise: Die Rahmenmoderation führt durch die Veranstaltung und dokumentiert im Online Whiteboard die wesentlichen (Zwischen-)Ergebnisse, die Chat-Moderation verfolgt die schriftlichen Beiträge und clustert sie zu Themen, die Moderation der mündlichen Erörterungen bemüht sich um einen inhaltlich strukturierten Verlauf – entlang der im Vorfeld identifizierten zentralen Themen und der zusätzlich genannten Aspekte. Hinzu tritt – im Vorfeld und im Hintergrund – eine technische Betreuung: Mit ihr werden schon vor der Veranstaltung Technikchecks und Einführungen angeboten und im laufenden Betrieb kann man noch über ein „Notfalltelefon“ Hilfe erhalten. Das ist ein großer Aufwand. Zweifellos. Aber er lohnt sich.

Diese Erfahrungen zeigen: Die Durchführung einer guten frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist möglich. Auch digital. Ob das aber gelingt ist allerdings zum geringsten Teil eine Form- oder Technikfrage, sondern hängt vor

allem davon ab, ob die zentralen Voraussetzungen für jede ernsthafte Beteiligung geschaffen wurden. Die bestehen in der Abarbeitung einiger einfacher Fragen:



Krisenfeste Fragenfolge, oder: Maslows Hammer meiden

„Wir wollen...“ so beginnt manche Anfrage bei Partizipationsfachleuten. Um dann gradlinig auf eine spezifische Beteiligungsform zuzusteuern, etwa: „...ein Online-Planspiel durchführen“, „die Betzavta-Methode anwenden“, „...Bürger-InnenRäte einführen“, „einmal eine Kinderzukunftswerkstatt ausprobieren...“

Die Wahl der Formen, um die es bei solchen Anfragen besonders häufig geht, scheint Moden unterworfen zu sein. Im digitalen Bereich sind aktuell z. B. „Voting-Formate und Mapping-Tools beliebt“ heißt es etwa bei Jörg Radtke und Sheeree May Saßmannshausen (2020 o.S.). Aber ganz gleich um was es jeweils geht: Hier wird das Pferd vom Schwanz her gezäumt. Die Frage nach dem „Wie“ wird vor der nach dem „Was“, „Wer“ und „Warum“ gestellt. Dabei sollte es exakt anders herum sein. Wer ernsthaft – das heißt hier vor allem mit Blick auf inhaltlichen Ertrag und Wirkung – beteiligen will, muss eine bestimmte Fragenfolge abarbeiten:

- Was: Am Anfang einer sinnvoll gestalteten Kommunikation muss die Frage nach ihrem Gegenstand und Gehalt stehen: Über was soll informiert, was soll erörtert werden? Welche Gestaltungsspielräume bestehen? Was sind (potentiell) besonders strittige Themen? Etc.
- Wer: Wenn der Gegenstand der Kommunikation klar ist, dann lässt sich auch bestimmen, wer informiert, wer beteiligt bzw. mit wem kooperiert werden soll und auf welche Weise diese Gruppen bzw. Akteure anzusprechen und einzubinden sind. Akteursanalysen sind also die unverzichtbare zweite Voraussetzung ernsthaften Beteiligens.
- Warum und Wozu: Wesentlich ist (insbesondere für alle nicht gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren) auch die offene Klärung der Frage, warum man überhaupt über die in Rede stehende Aufgabe in einem größeren Kreis oder mit der städtischen Öffentlichkeit sprechen will und wohin das führen soll.

In der Regel wird man zudem Rahmenbedingungen und Voraussetzungen (Zeit, Geld, Personal, politischer Wille, Planungskontext) klären müssen.

Erst auf dieser Grundlage kann die Wie-Frage nach verschiedenen Formen der Kommunikation und ihrem Zusammenhang sinnvoll beantwortet werden. Geschieht dies nicht, wird also kurzschlüssig nach „Formaten“ gefragt, so kann man unterstellen, dass die geplante Partizipation keine inhaltliche Substanz hat. Sie wird zum Zweck an sich. Und dient möglicherweise noch als Nachweis, dass man sich auf der Höhe der Zeit, mit den „angesagtesten“ oder „innovativsten“ Methoden um Beteiligung bemühe. Was die Sache nicht



besser macht. Eine solche Zweck-Mittel-Verkehrung erinnert fatal an „Maslows Hammer“: Der amerikanische Psychologe Abraham H. Maslow (1966:15) hat einmal festgestellt, dass Wissenschaftler Probleme so definieren, dass sie zu den Instrumenten passen, mit denen sie Probleme zu lösen wissen. Um diese Erkenntnis nicht nur abstrakt zu formulieren kleidete er sie in ein populäres Bild: „Ich glaube, es ist verlockend, wenn das einzige Werkzeug, das man hat, ein Hammer ist, alles zu behandeln, als ob es ein Nagel wäre“.⁵

Das Instrument ist gesetzt.⁶ Die Frage, ob es für die Aufgabe geeignet ist, die es zu lösen gilt, stellt sich nicht. Bestenfalls fragt man, wozu das Mittel, das man in Händen hält, alles taugen könnte. Eben das ist Kennzeichen vieler Diskussionen zur Beteiligung in Stadtentwicklungsprozessen: Durch die einschlägige Literatur zieht sich eine breite Schneise von Beiträgen, die der Diskussion von Methoden und Verfahren an sich dienen. Und bei denen die Gegenstände der zu gestaltenden Kommunikation bestenfalls schemenhaft zu erahnen sind.

Sucht man etwa in der einschlägigen Literatur zu Online-Beteiligung etc. nach Aufgaben der Stadtentwicklung, die der Kommunikation bedürfen – so sucht man vergebens. Regelmäßig steht vielmehr die Nutzung und Weiterentwicklung des Instruments im Mittelpunkt: die Potenziale von Visualisierungs-Tools, das „smarte“ Erschließen von „Big Data“, die Vernetzung von Teilnehmungsplattformen (Münster u.a. 2017) oder gar der Einsatz künstlicher Intelligenz (Urban u.a. 2021). Immer ist es das gleiche: Der Hammer ist da. Etwas, das man „behämmern“ kann, wird sich finden.

Dass ein solcher Umgang mit Schlag-Instrumenten auch erhebliche Schäden erzeugen kann steht außer Frage. Darauf verweist schon Maslows Metapher. Und das lässt sich auch in der partizipativen Praxis beobachten. *L'art-pour-l'art*-Beteiligung und „Participation“⁷ sind nur die gängigsten Ausdrucksformen.

Kurzum: Es ist für mich mit Blick auf die Pandemie und ihre Wirkungen nicht erkennbar, dass und warum durch sie eine Krise der lokalen Beteiligungskultur verschärft oder auch nur deutlich sichtbarer geworden sein sollte. Nein: Die Grundsatzfragen einer glaubwürdigen Beteiligung stellen

5 Im Original: „I suppose it is tempting, if the only tool you have is a hammer, to treat everything as if it were a nail“ Die Autorenschaft des Bildes vom Jungen mit dem Hammer ist umstritten. Es wird oft auch Mark Twain zugeschrieben. Nachweislich haben es – neben Maslow – sowohl der Philosoph Abraham Kaplan als auch der Psychologe Silvan Tomkins in den 1960ern verwendet. Ausführlicher: <https://quoteinvestigator.com/2014/05/08/hammer-nail/>

6 Daher ist in diesem Zusammenhang allgemeiner auch vom „Law of the Instrument“ die Rede

7 vgl. dazu: Klaus Selle (2013): „Participation“, oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: Ders.: Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold [Verlag Dorothea Rohn] S.275-308



sich vor, während und nach der Pandemie gleichermaßen. Sie sind „krisenfest“. Allerdings können die der Digitalisierung innewohnenden Ambivalenzen (von denen schon im ersten Abschnitt die Rede war) weitere Gefährdungen glaubwürdigen Beteiligens bewirken: Es ist – zum Beispiel – immer wieder zu lesen, die Menschen seien es inzwischen gewohnt, alles Wichtige online zu erledigen. Und den so gewachsenen Ansprüchen müssten auch öffentliche Institutionen, Kommunen zum Beispiel, gerecht werden.

Mag ja sein, dass es für die Online-Bestellung eines Winterpullovers und der eines neuen Personalausweises gewisse Nähen gibt. Mag auch sein, dass man sich daran gewöhnt hat, nach erfolgreicher Abwicklung zu einer Bewertung des „Kundenerlebnisses“ aufgefordert zu werden. Also Sternchen oder Noten verteilt und ggf. Kommentare hinzufügt. Das geht ruckzuck. Aber geht so auch „Beteiligen“? Etwa zu Fragen der Stadtplanung?

Wohl kaum: Zunächst einmal sind die Menschen bei diesem Thema nicht in ihrer Eigenschaft als Kundinnen und Kunden gefragt, sondern als Bürgerinnen und Bürger. Was einen wesentlichen Unterschied ausmacht – Stichwort: Gemeinwohl, Öffentlichkeit, Demokratie etc. Wenn dieser Unterschied nicht auch in der Art und Weise erkennbar ist, wie gemeinsame Angelegenheiten behandelt werden, gerät Partizipation ins Brackwasser der Beliebigkeit – irgendwo zwischen Zalando und Check24.

Von diesem grundsätzlichen Missverständnis einmal abgesehen werfen viele Aufgaben der Stadtentwicklung Fragen auf, zu denen man sich nicht mal eben – ruckzuck – äußern sollte. Wenn nicht alles täuscht verführen aber die Möglichkeiten des Internets genau dazu. Gern spricht man dann auch von „niedrigschwelligen“ Angeboten. Und so wird man eingeladen, einen schnellen Kommentar zu verfassen, eine Idee zu posten oder einen Vorschlag zu „ liken“. Ein Gebot, das angeblich von Albert Einstein stammt, wird hier gründlich missachtet. Man solle, so Einstein, alles so einfach machen wie möglich. Aber nicht einfacher.

Eine derart verstandene Digitalisierung der Partizipation wird ihrem Gegenstand nicht gerecht. Schlimmer noch: Sie gaukelt Selbstwirksamkeit vor. Und trägt zugleich dazu bei, dass eine „zu Gefallens- und Missfallensclicks abgerüstete plebiszitäre ‚Öffentlichkeit‘“ (Habermas 2022: 62) entsteht. Beides verstärkt Tendenzen zu einer Erosion der Demokratie. Das zeigt auch, wie naiv, ja geradezu gefährlich der Slogan „Je mehr Beteiligung umso besser“ ist. Wer Schaden vermeiden will muss differenzierter denken und handeln. Dazu gehört: größte Sorgfalt bei Wahl und Einsatz kommunikativer Instrumente. Das setzt zu allererst die Prüfung der Substanz eines Partizipationsangebotes voraus. Und nicht zuletzt gilt es, die Kunst des „systematischen Zweifels“ gegenüber jedweden „Heilsversprechen“ neuer wie alter Methoden zu pflegen.



- Brodnig, Ingrid (2016): Das Internet ist kein egalitärer Raum. <https://netzpolitik.org/2016/das-internet-ist-kein-egalitaerer-raum-ingrid-brodnig-ueber-hate-speech-und-wut-im-internet/> (letzter Zugriff am 08.10.22).
- Falco, Enzo / Kleinhans, Reinout (2018): Digital participatory platforms for co-production in urban development: A systematic review. In: *International Journal of E-Planning Research*, 7/3, 52-79. <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2018070105> (letzter Zugriff am 08.10.22).
- Ferguson, Niall / Jungclaussen, John F. (2017): „Facebook zerstört die Demokratie“ In: *Die ZEIT* 20.12.2017, 24.
- Georgi, Christopher / Heijne, Katrina / Klamert, Kevin / Münster, Sander / Noennig, Jörg Rainer / Pump, Matthias / Stelzle, Benjamin / Van der Meer, Han (2017): How to involve inhabitants in urban design planning by using digital tools? An overview on a state of the art, key challenges and promising approaches. In: *Procedia Computer Science* 112/2017, 2391–2405. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050917314461?via%3Dihub> (letzter Zugriff am 08.10.22).
- Grüger, Christine / Paderta, Damian / Selle, Klaus / Thissen, Fee (2021): »Wir ernten doppelt...« Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung – ein Praxisbericht. In: *Fo-um Wohnen und Stadtentwicklung* 5/2021, 236–242.
- Habermas, Jürgen (2022): Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik. Berlin: Suhrkamp.
- Hick, David / Kammer, Dietrich / Noennig, Joerg Rainer / Urban, Adam (2021): With a Little Help From AI: Pros and Cons of AI in Urban Planning and Participation. In: *International Journal of Urban Planning and Smart Cities* 2/2, 15–33.
- Kreye, Andrian (2022): Diesen Nutzer abmelden. In: *Süddeutsche Zeitung*, 29.7.2022, 13.
- Lanier, Jaron (2006): Digital Maoism: The Hazards of the New Online Collectivism. In: *Edge Magazine* 05/2006. https://www.edge.org/conversation/jaron_lanier-digital-maoism-the-hazards-of-the-new-online-collectivism (letzter Zugriff am 08.10.22).
- Maslow, Abraham (1966): *The Psychology of Science: A Reconnaissance*. New York: Harper & Row.
- Miessen, Markus (2010): *The Nightmare of Participation. Crossbench Praxis as a Mode of Criticality*. Berlin: Sternberg.
- Radtke, Jörg / Saßmannshausen, Sheree May (2020): Auf dem Weg zur responsiven Demokratie? Online-Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung als aktiver Link zwischen Kommunalpolitik und Bevölkerung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 08/20 <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00233-4> (letzter Zugriff am 08.10.22).
- Sunstein, Cass (2017): *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.