

Bürgerbeteiligung (nicht nur) in Zeiten von Corona

Zur Notwendigkeit digitalisierter Beteiligungsprozesse

Katrin **Korth**

Die Zeiten maximaler Minimierung sozialer Kontakte durch Corona führten bei den meisten Kommunen zu einer abrupten Unterbrechung laufender Bürgerbeteiligungsprozesse. Eine gleich zu Beginn der Kontaktbeschränkungen im April 2020 durch das Berlin Institut für Partizipation durchgeführte Befragung¹ von insgesamt 1771 Menschen aus Politik und Verwaltung sowie von Dienstleistern für Beteiligung und Bürger*innen verdeutlicht die Situation: bei 76 Prozent der

Befragten fielen geplante Beteiligungsveranstaltungen aus. Das Ergebnis ist nicht überraschend, fanden doch bis dahin die meisten Beteiligungen als Präsenztermine statt. Digitale Angebote waren die Ausnahme. So gaben in der Befragung 66 Prozent der Teilnehmenden an, dass in ihrer Kommune keine digitalen Angebote bestünden. Keine Aussagen finden sich dabei zum qualitativen Gehalt der digitalen Angebote. Dennoch steht zu vermuten, dass auch bei denen, welche hier mit Ja

antworteten, ein nicht geringer Teil eher Informationsangebote im Sinn hatte und weniger kollaborative oder interaktive Angebote. Digitale Beteiligung war bisher vor allem ein komplementäres Format, in der Kombination mit Präsenzformaten eine „interessante Möglichkeit [...], um beispielsweise Informationen in unterschiedlicher Tiefe bereitzustellen oder, im Rahmen von crossmedialen Maßnahmen, eine plurale Teilnehmerschaft zu erreichen.“² Dies gilt auch für die Städte, die bereits



- 1 Wenn Demos während der Pandemie nicht gestattet sind, wären digitale Beteiligungsformate sinnvoll. Nur wenige Kommunen ermöglichen dies.
Foto: Leon Bublit
- 2 Schöne heile Welt der analogen Beteiligung – Mitmachwerkstatt im Anlagenpark Tübingen.
Foto: Anne Faden
- 3 Baumfällung – oft der strittigste Teil von Projekten, manchmal Auslöser von Bürgerinitiativen.
Foto: Anne Faden
- 4 Analoge Proteste im Anlagenpark Tübingen.
Foto: Anne Faden



über weitergehende digitale Angebote verfügen, beispielsweise stadteigene digitale Foren, in denen über Projekte oder einen Bürgerhaushalt diskutiert, oder Bürger-Apps, in denen über vorher definierte Themen abgestimmt werden kann. Überraschend an der Befragung war, dass der überwiegende Anteil der Befragten den Einsatz digitaler Teilhabeangebote als gleichwertigen Ersatz zu Präsenzveranstaltungen ablehnend beurteilte. 90 Prozent der Befragten aus Politik und Verwaltung, 92 Prozent der Befragten von Beteiligungsdienstleistern und 85 Prozent der befragten Bürger*innen stimmten bei dieser Frage negativ ab. Überraschend ist dies vor allem deshalb, weil die Digitalisierung des alltäglichen Lebens mittlerweile weit vorangeschritten ist. Social Media mit all seinen offenen und geschlossenen Diskussionsforen zu nahezu jedem Thema, dazu die wachsende Zahl interaktiver Apps – all das ist für viele Menschen mittlerweile selbstverständlicher Bestandteil ihres Lebens. Auch in der Politik hat sich der Umgang mit digitalen Medien in den letzten Jahren stark verändert, weniger bei den etablierten Parteien, die sich mit digitalen Medien immer noch schwertun, als vielmehr in außerparlamentarischen Bewegungen. Wer in der Gesellschaft Verantwortung übernehmen und Einfluss ausüben will, muss sich in der Öffentlichkeit Gehör verschaffen; und diese Öffentlichkeiten konstituieren und vermitteln sich heute primär über

Medien. Da die Einstiegshürden auf digitaler Ebene verglichen mit traditionellen Medien viel geringer sind, greifen politische Bewegungen wie beispielsweise Fridays for Future darauf zurück. Am Beispiel der Fridays for Future-Bewegung sind auch die sich selbst verstärkenden Effekte zwischen digitaler und realer Ebene gut erkennbar.

Hindernisse bei der Anwendung digitaler Formate

Warum also setzen wir (das wir umfasst Politik, Verwaltung und Planende oder Dienstleister) bei Bürgerbeteiligung immer noch vor allem auf die bekannten Formate und wundern uns dann, wenn häufig die immer gleichen, meist älteren, männlichen, grauhaarigen, gebildeten „Berufsbeteiligungsbürger*innen“ teilnehmen, die das diversifizierte Bild der Bürgerschaft kaum wiedergeben. Mit viel Aufwand erreichen analoge Beteiligungsformate eine vergleichsweise geringe Zahl an Menschen. Gerade strittige Projekte oder Projekte, deren Umsetzung mit strittigen Maßnahmen beginnen, geraten so trotz langer und konstruktiver Beteiligungsprozesse zu Beginn der Realisierungsphase in Erklärungsnot. Es formulieren sich Gegenöffentlichkeiten, denen das tendenziell träge Verwaltungshandeln wenig entgegensetzen kann. Und während für die Verwaltungen und auch die Planenden die Bürgerbeteiligung zu diesem Zeitpunkt gefühlt schon lange erledigt ist,

formieren sich Bürgerinitiativen, die die durchgeplanten Projekte ändern oder verhindern wollen. Der hier skizzierte Ablauf ist symptomatisch für viele aktuelle Planungsprozesse.

Dazu kommt, dass die Bereitschaft, auf die Möglichkeit der digitalen Welt zu setzen, in vielen Verwaltungen gering ausgeprägt ist. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass digitale Beteiligung oder digitale Kommunikation von Politik/Verwaltung/Planenden mit Bürger*innen ein hohes Maß an Agilität erfordert. Bürger*innen erwarten eine schnelle oder wenigstens zeitnahe Reaktion auf Fragen und Kritik. Insbesondere die offenen Plattformen wie beispielsweise Facebook unterliegen einer großen Dynamik, ihre Nutzung erfordert Schnelligkeit, gute argumentative Fähigkeiten und Freude an der Auseinandersetzung, Humor, Gelassenheit und schließlich auch ein gestandenes Maß an Frustrationstoleranz. Generell ist vor allem Agilität nicht unbedingt die Stärke von Verwaltungen. Viele Kommunen oder Verantwortliche in den Kommunen scheuen sich, aktiv Social Media zu nutzen, oder sie tun dies so verhalten, dass dieserart „Kommunikation“ lediglich ein weiteres Informationsportal ohne wirkliche Interaktion darstellt.

Wenig überraschend wiederum war in der benannten Befragung die Antwort auf die Frage, wie gut die Befragten technisch ausgestattet sind, um digitale Beteiligungen durchzuführen. 66 Prozent der Befragten



aus Politik und Verwaltung und 33 Prozent der befragten Bürger*innen waren im April 2020 technisch nicht ausreichend ausgestattet. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass für Verwaltungen beziehungsweise Initiator*innen von Beteiligungsformaten durchaus erheblicher Aufwand für Programme/Lizenzen/Technik erforderlich ist, während für Bürger*innen in der Regel bereits ein Computer mit Mikrofon und Kamera ausreicht, um an digitaler Beteiligung teilhaben zu können (vorausgesetzt natürlich, dass es eine Internetverbindung mit ausreichend großer Datenübertragung gibt, was im ländlichen Raum immer noch nicht selbstverständlich ist).

Die fortschreitende Zeitdauer der pandemischen Verhältnisse zwang in den nachfolgenden Monaten zu einem Wandel. Um den kommunalpolitischen und auch den planenden Bereich nicht komplett stillzulegen, mussten digitale Formate entwickelt werden. Generell stieg in den letzten Monaten die digitale Medienkompetenz bei vielen Menschen. Eine abendliche Vorstandssitzung im Verein über ein digitales Tool wird immer mehr selbstverständlich, auch wenn hier noch deutliches Entwicklungspotenzial besteht. Fast schon inflationär plopten zum Beginn des Jahres 2021 digitale Neujahrsreden der Bürgermeister*innen auf. Diese Formate, oft mit viel Aufwand produziert, zeigen aber auch die Kehrseite. Eine einseitig an die Bürger*innen gerichtete Rede, bei der die Fragen vorher schriftlich eingereicht

werden dürfen, ist weder digitale Kommunikation noch digitale Beteiligung. Gleichzeitig gibt es jedoch mittlerweile auch erfolgversprechende digitale Formate und Erfahrungen zu komplett digital abgelaufenen Beteiligungsverfahren, digitalen Gemeinderatssitzungen, Online-Diskussionsforen und Webtalks, die die Chancen digitaler Bürgerbeteiligung sichtbar machen.

Gründe für und gegen digitale Beteiligung

Gegen eine intensivere Nutzung von Online-Beteiligungsformaten wird nicht selten das Argument der digitalen Kluft angeführt. Es bezieht sich auf die tatsächliche Internetnutzung als auch die Zugangsmög-

lichkeiten zum Internet, wobei es nicht nur um die technische Versorgung mit Internet geht, sondern auch um Einflussfaktoren wie Alter sowie ökonomische und soziale Zugangsbeschränkungen. Natürlich ist es wichtig, allen Bürger*innen auch zukünftig Chancen zur Mitbestimmung und Zukunftsgestaltung zu geben, die digitale Kluft zu überwinden beziehungsweise wenigstens abzumildern und Tendenzen der Ausgrenzung einzelner Gruppen vorzubeugen. Gleichzeitig ist dieses Argument gegen digitale Beteiligung auch ein Argument für mehr digitale Beteiligung. Mit digitalen Formaten lassen sich Menschen erreichen, die aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation durch Beruf oder Familie nicht oder

Wir vermissen Angaben zu der Tiefgarage, die Leser gebaut werden soll. Die ÖKO-SWT wollen diese Tiefgarage bauen. Das ist bitter! 30 Autos und 1000 Fahrräder angeblich

Unzufriedenheit
WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IN DER KRISE
In den 1980er Jahren ist die ökonomische Misere der DDR unübersehbar. Die Industrie läuft auf Verschleiß, die Umwelt ist verschmutzt. Gelbe Luft gehört vielerorts genauso zum Alltag wie graue Wäsche auf der Leine. Grau sind auch die verfallenden Altküsten. An den Stadtrandern wachsen die eilig errichteten Plattenbausiedlungen. Die ineffiziente Planwirtschaft ist von billigen sowjetischen Erdöl und westlichen Krediten abhängig. Die seit 1961 eingemauerte DDR-Gesellschaft teilt sich in Menschen, die über Privilegien oder Westgeld verfügen, und jene, die sich in immer längere Schlangen vor Geschäften

Das Beste was man machen kann
Momentaufnahme aus dem Bitterfelder Industriezoo, November 1982.
Foto: Bundesregierung/Informationszentrum/Thomas

mit immer weniger Waren einreißen. Das Letzt der DDR ist überwacht, reglementiert und vom Partiestaat vorbestimmt. Die Unzufriedenheit wächst. Jeden Abend reisen die DDR-Bürger*innen und ZDF für einige Stunden in den Westen zu Alltag wird Loyalität inszeniert, werden Mäusflägel, Kundengehen besucht und Mitglieder für Massenorganisationen und Parteien entrichtet. Ist es so, als ob ihr uns folgt, und wir zum so, wir euch glauben, scheidet die Devise der Ober zu lasten. Tatsächlich hat die Staats- und Partung kaum noch Rückhalt in der Bevölkerung.

4



5 Digitale Proteste und wie sich damit umgehen lässt, Screenshot der FB-Seite von Oberbürgermeister Boris Palmer. Abb.: Katrin Korth

kaum an Beteiligungen in Präsenzformaten teilnehmen (können), insbesondere sind dies auch Frauen. Ihre Sichtweisen gehen in stadtgesellschaftlichen Prozessen oftmals unter. Die räumliche und manchmal zeitliche Entkoppelung digitaler Formate ist ein großer Vorteil.

Problematisch sind die oft eingeschränkten Interaktionsmöglichkeiten von digitalen Formaten für Beteiligungsprozesse. Hier gab es in den letzten Monaten eine rasante Entwicklung bei der Technik, sowohl was Plattformen, Konferenztools als auch spezielle Beteiligungstools angeht. Die Sicherstellung von Interaktionsmöglichkeiten ist eine Herausforderung, denn eine Moderation oder Interaktion über mehrere Tage oder Wochen, fachlich und im Ton qualifi-

ziert, erfordert erhebliche Personalressourcen. Dabei sind unterschiedliche Formen der Interaktion denkbar. Einfachste Möglichkeit, lediglich mit Aufwand in der Vorbereitung und in der Auswertung, ist ein Kontaktformular, welches geschlossene und offene Fragen formuliert oder die Möglichkeiten für freie Anregungen bietet. Eine weitere Möglichkeit sind moderierte Diskussionsforen, die für bestimmte Themen geöffnet werden und Fragen, Antworten, aber auch Interaktion zwischen den teilnehmenden Bürger*innen ermöglichen. Die weitestgehende Option, auch hinsichtlich der technischen Ausstattung und der Abwicklung, ist die Konferenzschaltung, in der direkt miteinander diskutiert werden kann. Solche Moderationsplattformen ermöglichen kollaboratives Arbeiten an einem gemeinsamen Dokument, Zeichnen auf dem Whiteboard, Umfragetools, Kartenabfragen, Pinnwände und Breakoutsessions. Diese Formate erfordern eine gewisse digitale Affinität und Bereitschaft, sie erfordern immer eine intensive Begleitung. Bei allen beschriebenen Formaten ist relevant, dass es eine Auswertung gibt, die die Ergebnisse zusammenfasst und eine Abwägung vornimmt oder für die politischen Gremien vorbereitet. Geht es um das Sammeln von räumlichen Informationen, eignen sich Crowdmappingtools, bei denen Informationen mit räumlichen Parametern verknüpft werden, aus denen sich wiederum digitale Karten erstellen lassen. Weiterhin gibt es Umfragetools und Tools für das Sammeln von Ideen, Plattformen, die neben Informationsangeboten das Sammeln, Diskutieren und Bewerten von Thesen ermöglichen, in denen sich Gruppen bilden lassen, die eigene Themen und Projekte bearbeiten. Durch den Registrierungsprozess werden Trolle eher abgeschreckt, auch deshalb sind Hatespeech und übergriffige Diskussionen hier viel seltener als in sozialen Medien zu finden. Die klassischen sozialen Medien wie Facebook, Instagram und Youtube haben immer noch die höchsten Verbreitungsgrade, die Reichweite lässt sich über gezielte Werbung noch vergrößern. Größter Nachteil sind die Trolle und der zunehmende Hatespeech, die oftmals fehlende Moderation und möglicherweise eine grundlegende Kritik hin-

sichtlich des Umgangs mit Daten in diesen Plattformen.

Die Vielfalt ist groß und manchmal schon fast unüberschaubar, technisch ist fast alles machbar und fast alles erlernbar, es gibt sehr teure Angebote und kostenfreie, die sich dennoch durch intuitive Anwendung auszeichnen und besonderen Wert auf Sicherheit und Datensparsamkeit legen. Das häufigste Argument gegen digitale Formate ist der hohe personelle Aufwand in den Verwaltungen. Hier gilt: Wenn Planende/Politik/Verwaltungen mit Bürger*innen kommunizieren wollen, erfordert jede Form Personalaufwand. Das stärkste Argument für digitale Beteiligung, idealerweise in einem verstetigten Prozess, liegt wiederum auf der Hand. Über strittige oder auch besondere Projekte wird im digitalen Raum ohnehin diskutiert. Gerade bei diesen, in der Regel nicht moderierten oder fachlich begleiteten, Diskussionen passiert es schnell, dass falsche oder tendenziöse Meinungen als Fakten weitergegeben werden – manchmal unbewusst, manchmal gezielt. Der Schaden, den solche Diskussionen anrichten können, ist um ein Vielfaches größer als ein aktiver Umgang. Ausparen oder Aussitzen hilft meist auch nicht.

Beispiel Europaplatz Tübingen

Der Umbau des Europaplatzes ist das derzeit größte Stadtentwicklungsprojekt der Universitätsstadt Tübingen, über das seit 25 Jahren diskutiert wird. Seit 2011 gab es umfangreiche Voruntersuchungen, alle mit Beteiligung der Bürgerschaft, 2017 wurde die Realisierung des Projektes beschlossen. Auch hierfür gab es mehrere Planungswerkstätten, eine spezielle Jugendbeteiligung, Befragungen der Radfahrenden und als besonderes Element eine sogenannte Planungsbegleitgruppe, bestehend aus gelosten Bürger*innen und Vertreter*innen verschiedener Verbände. Dazu kamen spezielle Diskussionsrunden, zum Beispiel mit den ehrenamtlichen Naturschutz- und Umweltverbänden. Das Projekt wird durch die Stadtgesellschaft getragen und es gibt nur aus einer vergleichsweise kleinen Gruppe der Bürgerschaft laute und vehemente Kritik. Die letzte öffentliche Planungswerkstatt wurde wegen der im Herbst 2020 wieder verschärften Corona Beschränkungen abge-

6 Ankündigung der digitalen Bürgerbeteiligung, Screenshot der FB-Seite der Universitätsstadt Tübingen.
Abb.: Katrin Korth

sagt. Stattdessen wurde ein digitales Format entwickelt. Die Planung wurde in Filmen erläutert, verschiedene an der Planung beteiligte Experten erklärten in einem Kurzformat „Tübingen fragt sich“ Details der Planung. Parallel wurden alle Informationen textlich und bildlich auf der Internetseite aufgearbeitet und diese auch durch die Tageszeitung in einer Serie dargestellt. Über verschiedene soziale Netzwerke und Verteiler wurde die Beteiligung intensiv beworben. Über ein Kontaktformular mit geschlossenen und offenen Fragen und der zusätzlichen Möglichkeit für freie Texte konnten Anregungen und Kritik übermittelt werden. Parallel dazu gab es Posts mit nachfolgenden Diskussionen auf Social Media, nicht strukturiert, sondern initiiert durch einige Social Media-affine Menschen einschließlich des Oberbürgermeisters selbst. Im Vergleich zu einer Offline-Beteiligung wurden allein über die Filme circa 10 mal so viele Bürger*innen erreicht, auch die eingegangenen Anregungen waren dreimal so hoch wie erwartet. Die Anregungen, begünstigt sicher dadurch, dass die Menschen während Corona weniger Ablenkung hatten, waren konstruktiv und haben sich mit den Inhalten qualifiziert auseinandergesetzt. Auch wenn vermeintlich nur noch wenig zu diskutieren oder zu voten war, gab es noch einmal so wertvolle Anregungen, dass die Planung in Teilen modifiziert wird. Für Planende, Projektleitung und auch die Verwaltungsspitze war das beste Ergebnis aber vor allem, dass das positive Votum mit 70 Prozent großer Zustimmung und nur zehn Prozent deutlicher Ablehnung zeigte, dass die Planung auf einem breiten stadtgesellschaftlichen Konsens fußt. Erreicht wurden vergleichsweise viele jüngere Menschen und Familien. Nicht gefragt wurde nach dem Geschlecht der Teilnehmenden, rückwirkend wäre diese Information interessant gewesen. Das gewählte Format ist hinsichtlich der Interaktivität sicher ausbaubar. Als eines der ersten digitalen Formate für eine Bürgerbeteiligung in Tübingen und damit



immer noch im Versuchsstadium lassen sich in jedem Fall positive Schlüsse ziehen.

Glaubwürdig beteiligen – digital und analog

Je größer, komplexer und zeitlich länger Projekte und Stadtentwicklungsprozesse dauern, und je mehr und teils sehr unterschiedliche Belange und Interessen betroffen sind, desto mehr Risiken haben Beteiligungsprozesse. Aus Sicht der Verwaltungen und Planenden will man nicht immer wieder über die Punkte diskutieren, die schon vor drei Jahren beschlossen wurden. Beteiligung als verstetigten Prozess zu begreifen, die notwendigen Informationen und Entscheidungswege offen zu legen, ist organisatorisch herausfordernd.³ Immer mehr Beteiligung führt auch nicht zu immer besseren Ergebnissen oder zu mehr Zufriedenheit.⁴ Auch die Erwartung an Beteiligung, dass sich Konflikte im Dialog konstruktiv bearbeiten ließen, funktioniert eher selten. Dazu muss die lokale Politik ausloten, wie sie das Verhältnis von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie ausleben will. Zu suggerieren, jede Meinung könne berücksichtigt werden, stärkt vor allem Gruppen, die sich offensiv gegen parlamentarische Verfahrensvorgänge einsetzen. Manche Kritik an Beteiligungsprozessen aus der Bürgerschaft zeigt deutlich die Diskrepanz zwischen den vermeintlichen und erwarteten Einflussmöglichkeiten und den später tatsächlich wahr-

genommenen Wirkungen. Bürgerbeteiligung ist jedoch immer nur ein Teil in einem meist sehr viel umfassenderen Kommunikationskontext. Sie erfordert das Anerkennen der Vielfalt der Akteure und die Bereitschaft zum Interessenausgleich. Das gilt für digitale Beteiligung wie auch für analoge. Durch die Digitalisierung eröffnen sich neue Möglichkeiten, kollaborative Prozesse zu gestalten und gemeinsam nachhaltige Lösungen zu finden. Dieser Beitrag ist deshalb als Plädoyer für mehr digitale Beteiligung zu verstehen.

ANMERKUNGEN

- ¹ Berlin Institut für Partizipation: Das verlorene Jahr? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland, abgerufen am 10.01.2021 unter: <https://www.bipar.de/partizipation-in-zeiten-von-covid-19/>
- ² Ebda., Seite 11.
- ³ Carolin Klingsporn: 6 Grundsätze guter Online-Beteiligung. In: D&S So geht digital, abgerufen am 20.01.2021 unter <https://so-geht-digital.de/6-grundsätze-guter-onlinebeteiligung/>
- ⁴ Klaus Selle: Es geht um die Substanz. In: Mitarbeiter 04/2020, Internetseite der Stiftung Mitarbeit, abgerufen am 15.01.2021 unter <https://www.mitarbeit.de/>



■ Dr. Katrin Korth

Inhaberin StadtRaumStrategien,
Waldstr. 24, 77839 Lichtenau
katrin.korth@stadtraumstrategien.de