

Matthias Drilling

Postdemokratie als Simulation

Neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung durch Social Media

Democratic positions have a long tradition in Switzerland. As a consequence, regulations by law are surpassed widely in urban development. Today, not only a formal but also an informal participation process, that targets both the involvement of the population and the support of collaborative opinion-forming and decision-making, are part of public construction and development projects. But criticism becomes noticeable. Classical procedures like forums and meetings only reach a few and often call for a high intellectual level – at this point, e-participation wants to introduce new ways. (ah)

Category: Articles

Region: Switzerland

Field of law: E-Democracy, E-Government

Citation: Matthias Drilling, Postdemokratie als Simulation, in: Jusletter IT 25 May 2016

Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage
2. Kooperation als Denkfigur des Konsens
 - 2.1. Nachhaltigkeit als Gestaltungsvision
 - 2.2. Kommunikative Wende in der Planung
3. Postdemokratie im digitalen Zeitalter
4. Fazit

1. Ausgangslage

[Rz 1] Stadtentwicklung kann gelesen werden als eine fortwährende Auslegung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger. Dabei wurde Stadtentwicklung lange mit Stadtplanung gleichgesetzt und das Ziel, die materiellen Grundversorgungen (Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Bilden) sicherzustellen, favorisiert. Stadtplanung war der «systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren Wissens».¹ Und weil das dafür notwendige Wissen vor allem als Berufswissen interpretiert wurde, oblag die Auslegung des Verhältnisses Staat – Bürger den Professionellen in der öffentlichen Verwaltung. Erst im Kontext globaler Umweltschutzpolitiken entstanden Gesetze, die die Rolle der Bevölkerung erwähnten. Erstmals formulierte das Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979 (RPG) in Art. 4, dass bei Planungsaufgaben die Bevölkerung «in geeigneter Weise mitwirken kann». Aus diesem Verständnis hat sich in den vergangenen Jahren ein weit verästeltes Planungsrecht entwickelt, das je nach Kantonen unterschiedliche Abfolgen der Kommunikation zwischen Staat und Bevölkerung kennt; im Rahmen der «Interessenabwägung» (gemäss Art. 3 Raumplanungsverordnung [RPV]) heissen solche Kommunikationsformate «Öffentliche Planaufgabe», «Einsprache» oder «Beschwerde».² Ihnen gemeinsam ist ihr rechtlicher Status, die feste Positionierung in einem formellen Planungsprozess sowie die Funktion als nachgelagerte Reaktion auf Vorschläge von Seiten der öffentlichen Verwaltung.

2. Kooperation als Denkfigur des Konsens

[Rz 2] Diese Rolle des Bürgers hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich hin zu einem frühzeitigen und aktiven Beteiligungsverständnis geändert. In dem Zusammenhang wird von informeller Planung oder auch kooperativem Planungsprozess gesprochen. Vereinzelt finden sich bereits entsprechende Rechte. So etwa in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt, wo es heisst: «Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.» (Art. 55 Kantonsverfassung BS). Drei Entwicklungspfade lassen sich für diesen Bedeutungswandel herausarbeiten:

¹ JOSEPH H. KAISER, Exposé zu einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Ders. (Hrsg.) Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden 1965: Nomos. S. 11–32.

² KURT GILGEN (Hrsg.), Kommunale Raumplanung in der Schweiz. Zürich 2012: vdf.

2.1. Nachhaltigkeit als Gestaltungsvision

[Rz 3] Mit der Entscheidung, Nachhaltigkeit als konkurrenzlose Gestaltungsvision für das Überleben des Erdsystems anzuerkennen,³ ging seit den 1980er Jahren eine Aktivierung der Stadtbevölkerung einher. Dabei war der in den verschiedenen Konferenzen gelegte Grundgedanke leitend, dass es vor allem die Städte sind, in denen zahlreiche der «Ungleichgewichte, die unsere moderne Welt schädigen» entstehen.⁴ Folglich sind es insbesondere die lokalen Initiativen, Verbände und Netzwerke, von denen angemessene Antworten auf globale Herausforderungen erwartet werden. Vor allem im Rahmen der Lokalen Agenda LA21 wurden Projekte ausgelöst, die sich dezidiert in Planungsfragen verorteten.⁵ So entstanden bürgerbasierte Methoden wie die Agenda Konferenz, Aktivierende Befragung, Bürgerpanel/-foren, Open Space, World Café oder Zukunftskonferenz (alle: zur Ideensammlung) sowie die Planungszelle oder Planning for Real (alle: zur Initiierung eines Planungsprozesses).

Verfahren formeller Beteiligung mit rechtlicher Bindung	Verfahren informelle Beteiligung ohne rechtliche Bindung	
	«klassische Verfahren»	Verfahren mit Hilfe «neuer Kooperationstools» (E-Partizipation)
<ul style="list-style-type: none"> • Anhörung • Gemeindeabstimmungen • Vernehmlassungen • öffentliche Planaufgaben • Referendum 	<ul style="list-style-type: none"> • Quartiersversammlung • Bürgerpanel/-foren • Agenda Konferenz/LA21 • Aktivierende Befragung • Open Space • World Café • Zukunftskonferenz • Planungszelle • Planning for Real 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmented Reality • Video Stories/Diaries, Informant Photography, Visual Ethnography • Cooperative Prototyping (z.B. storyboard prototyping, video prototyping, virtual prototyping) • Participatory simulation • Interactive gaming

³ HELMUT WEIDNER, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis. Discussion Paper FS II 02-303. Berlin 2002: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Online: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11301/ssoar-2002-weidner-gemeinwohl_und_nachhaltigkeit.pdf (alle Internetadressen zuletzt abgerufen am 26. April 2016), S. 13.

⁴ Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit (Charta von Aalborg), am 27. Mai 1994 verabschiedet von den Teilnehmern der Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden in Aalborg, Dänemark.

⁵ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, Programme d'encouragement pour le développement durable; Etat des lieux 2001–2005. Grenchen 2006.

Tabelle 1 – Stadtentwicklung und Beteiligungsverfahren⁶

[Rz 4] Im Kooperationsverhältnis zu den staatlichen Organen, die auch für die Mittelvergabe zuständig waren, entwickelte sich ein Milieu bürgerschaftlichen Engagements, das ganz im Sinne der amerikanischen Vorbilder des Kommunitarismus die Grenze bestehender Gruppen (insbesondere Vereine) überschritt, projektbezogene Verknüpfungen zwischen heterogenen gesellschaftlichen Interessen herstellte und bis dahin nicht aktive Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen vermochte. Leitkonzepte wie der «Sozialkapitalansatz»⁷ flankierten das Engagement und bildeten daraus die wissenschaftlichen Grundlagen eines Partizipationsverständnisses, das die Zivilgesellschaft als aktiven Part von Stadtentwicklungsaufgaben anerkannte.

2.2. Kommunikative Wende in der Planung

[Rz 5] Nahezu parallel zur Entfaltung des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen der Nachhaltigkeitpolitiken ging eine in der Stadtplanung selbst vollzogene paradigmatische Veränderung einher. Dass moderner Städtebau vor allem der Kunst verpflichtet sei und daher ästhetischen Ansprüchen genüge müsse statt Antworten auf soziale Probleme zu finden, war lange mit der Ablehnung jedweder Beteiligung verbunden, die als laienhafte Intervention galt. Das änderte sich Ende der 1970er Jahre, als die Planung den Segregations- und Spaltungsprozessen der europäischen Städte weitgehend konzeptlos gegenüberstand. Vorangetrieben von den Gesellschaftswissenschaften übten Intellektuelle grundsätzliche Kritik, griffen dabei auf Bilder vom «Tod und Leben grosser amerikanischer Städte» zurück oder begannen, schweizerische Utopien einer Stadt für alle Menschen zu entwerfen und stellten die aus einer bürgerlichen Mitte heraus gedachten Planungsideale in Frage.⁸

[Rz 6] Die Suche nach einem angemessenen Verhältnis zur Bürgerbeteiligung destabilisierte das hierarchisch-bürokratische Selbstverständnis, das sich auf den Grundsatz beruft, dass alle Planungshoheit bei der öffentlichen Hand liegt; ein netzwerkorientiertes Selbstverständnis, das Planung zu entstandardisieren versucht und als Verständigungsversuch begreift, reifte. In dieser Zeit entstanden die ersten Social Media bezogenen Verfahren, insbesondere breit angelegte Befragungen und Diskussionen. Sie haben sich bis heute zum Standard von Verwaltungshandeln entwickelt und verweisen darauf, dass Stadtentwicklung auf Verhandlung aufbaut und einvernehmliche Ziele zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft möglich sind. Obschon in der Schweiz direktdemokratische Verfahren gelten, ist die informelle Planung bis heute typisch für eine Verwaltungskultur, die sich als kooperativ und partizipativ versteht und die in einer Bevölkerungsorientierung weit mehr als eine «Pflichtaufgabe» sieht – auch weil «die Zusammenarbeit

⁶ Siehe ausführlicher in FABIAN NEUHAUS/HANS-JÖRG STARK/MATTHIAS DRILLING (Hrsg.), ATLAS ePartizipation: Demokratische Stadtentwicklung. Brugg 2015: FHNW. Online: https://issuu.com/urbantick/docs/atlas_epartizipation/1 (alle Internetadressen zuletzt abgerufen am 26. April 2016).

⁷ ROBERT D. PUTNAM, Niedergang des Sozialen Kapitals. Warum kleine Netzwerke wichtig sind für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. In Warnfried Dettling (Hrsg.), Denken, Handeln, Gestalten. Neue Perspektiven für Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Symposium der DG Bank. Frankfurt a.M. 2000: Edition Politeia, S. 77–97.

⁸ MATTHIAS DRILLING/STEPHANIE WEISS, Die Stadt, der Mensch und das Design. Zum sozialen Planungsverständnis von Lucius Burckhardt, in: archithese 2.2015. Sulgen 2015: Niggli, S. 96–101.

mit den Direktbetroffenen [...] die Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns erheblich steigern [kann]».⁹

[Rz 7] Nahezu gleichzeitig mit der neuen Planungskultur begann die Kritik an ihr. Gerade in Städten, die von heterogenen Lebensstilen, pluralistischen Lebenslagen und Menschen unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft geprägt sind, erwarten die E-Partizipationsverfahren eine hohe Sprachkompetenz, eine grundsätzliche «intellektuelle Sicherheit» sowie eine Vertrautheit mit hiesigem Demokratieverständnis. Damit erreichen sie zahlreiche Bevölkerungsgruppen nur höchst unzureichend (z.B. junge und alte Menschen, Fremdsprachige). Auch erweist sich bei diesen Verfahren die Kommunikation zwischen Experten und Laien als schwierig, weil es für Laien häufig unmöglich ist, sich allein mit Hilfe von Visualisierungsinstrumenten (...), den Zukunftsentwurf (Gebäude, Areal, Siedlung, Quartier) hinreichend genau vorzustellen. So wird letztlich doch nur ein kleiner Teil der Bevölkerung erreicht – oftmals derjenige, der sich ohnehin für städtebaulich-soziale und wirtschaftliche Fragen engagiert und eine gewisse technische Kompetenz und gutes räumliches Vorstellungsvermögen mitbringt. Diese Ungleichgewichte werden zunehmend demokratiethoretisch gewertet und es schält sich die These heraus, dass die kommunikative Wende in der Stadtentwicklung einen Prozess der Entdemokratisierung unterstützt, ganz im Gegensatz zur eigentlichen Absicht.¹⁰

3. Postdemokratie im digitalen Zeitalter

[Rz 8] Heute lässt sich eine dritte Generation von Beteiligungsverständnissen ausmachen. Zentrales Merkmal dabei ist, dass es nicht mehr die Verwaltung mit ihren Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen ist, die Beteiligungsprozesse initiiert. Vielmehr sind sich die Bürgerinnen und Bürger ihrer Kompetenzen und Potenziale bewusst und warten nicht auf Kooperations-signale der Verwaltung. Soziale Medien ermöglichen eine hohe Eigendynamik bürgerschaftlichen Engagements und verlagern sich in den virtuellen Raum.

[Rz 9] «Cybermoor» in Alston Moor in England beispielsweise verknüpft rund 1'000 Haushalte, die Zugriff haben auf verschiedene Dienste wie ein persönliches E-Mail-Konto, Veranstaltungskalender, Nachrichten, lokale Informationsverzeichnisse, Diskussionen, Galerien, Reise-Informationen, Autofahrdienste, das Mietportal eines siedlungseigenen Kleinbusses oder einen virtuellen Marktplatz. In Folge haben sich eine Vielzahl von Klein- und Mittelbetrieben gegründet. Das «Virtual Village Helsinki» startete 1998 im Zusammenhang mit der Transformation eines ehemaligen Industrieareals zu einem Wohngebiet. Geschaffen wurde in dem 70.000 qm grossen Quartier ein virtuelles Dorf; d.h. eine Kommunikationsumgebung für Studenten, Unternehmen und Bewohner mit einem kreativen Hintergrund (zum Beispiel Musiker, Schauspieler, bildende Künstler). Alle Wohnungen und Häuser sind bis heute via Netzwerk verbunden, die Bewohner haben die Möglichkeit, miteinander zu interagieren, ein Moderator kanalisiert die Diskussionen.

⁹ Siehe STADT ZÜRICH, Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse – Checkliste. Zürich 2006. S. 3. Online: https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/stadt-_und_quartierentwicklung/beteiligungsprozesse/checkliste_mitwirkung.html.

¹⁰ Z.B. MARKUS MIESSEN, Altraum Partizipation. Berlin 2012: Merve Verlag; STEPHAN LANZ, Demokratische Stadtplanung in der Postmoderne. Oldenburg 1996: Bis.

[Rz 10] Aber auch in breiteren Planungsprozessen greifen Bürgerinnen und Bürger zur Eigeninitiative. Seit wenigen Jahren werden Verfahren entwickelt, die sich stärker auf eine Kooperation mittels Visualisierung und Bildsprache konzentrieren. Damit sind mehrere Ziele verbunden: Es sollen (a) ein grösserer Kreis der Bevölkerung angesprochen werden, (b) bestehende Kommunikationsmittel (z.B. Social Media, Smartphone) genutzt werden und (c) die Tools durch ihre Eigenschaften simultan und kontinuierlich verwendet werden können und so nicht nur auf den Beginn oder einen bestimmten Zeitpunkt eines Entwicklungsvorhabens beschränkt werden.

[Rz 11] Die Next-Bewegung ist hier ein aktuelles Beispiel.¹¹ Freiwillige orten Potenziale für Stadtentwicklung, rufen über Internet zu Ideensammlungen auf und schlagen konkrete Stadtentwicklungsprojekte vor. Nicht selten erfahren die Behörden erst über die Medien von den Vorhaben. Und Dank internetbasierten crowdfunding-Verfahren werden zudem Finanzierungen möglich. Seit 2009 sammelte Nexthamburg auf diese Weise über 700 Ideen und simuliert sie als Bürgervision. Mit den Ablegern Nextzürich und Nextsuisse finden auch hierzulande erste Grossprojekte dieser Art statt.¹² Dabei sind die Vorhaben keineswegs kompatibel zur städtischen Planung, weshalb eher von einem agonistischen, also die Widersprüche aufzeigenden, statt einem konsensuellen Verhandlungsverhalten gesprochen wird.¹³

4. Fazit

[Rz 12] Lange Zeit war Stadtentwicklung vor allem eine expertokratische Planung, die aus der öffentlichen Verwaltung heraus formuliert wurde. Beteiligung galt als Beschwichtigungsstrategie oder – aufgrund der direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz – als Abfederungsmassnahme gegen mögliche Planungsverzögerungen. Erst im Zuge der Nachhaltigkeitspolitiken wurde der Bevölkerung eine neue Bedeutung beigemessen: Über Social Media gestützte Verfahren sollte vor allem Repräsentativität hergestellt und damit eine breite Abstützung von Planungsverfahren erreicht werden. Doch das Verhältnis einer Verwaltung mit dem Anspruch auf Planungshoheit und einer darauf reagierenden Bürgerschaft wurde damit nicht in Frage gestellt. Die weite Verbreitung von digitalen Medien machte eine Umkehrung des Partizipationsverhältnisses möglich: Engagierte Bürgerinnen und Bürger, die sich unter dem Begriff «StadtmacherInnen» zusammenfassen lassen, sammeln eigene Ideen, bereiten diese zur Verhandlung mit der Verwaltung auf und sind zudem in der Lage, über das Internet Finanzen zu mobilisieren. Aus Bürgerbeteiligung wird so eine Form von demokratischer Selbstregierung – die höchste Form der Partizipation. In der Schweiz, aber auch in anderen europäischen Städten, werden solche Entwicklungen gegenwärtig katalogisiert, auch um zukünftige Entwicklungen im Verhältnis Staat – Bürger prognostizieren zu können.¹⁴ Zu den offenen Fragen für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen E-Partizipation gehört dabei die zentrale Frage, ob die demokratischen Ansprüche nach politischer Teilhabe sozial und ökonomisch benachteiligter Gruppen verbessert werden können.

¹¹ Siehe <http://www.nexthamburg.de>.

¹² Siehe <http://www.nextzuerich.ch> sowie <http://www.nextsuisse.ch>.

¹³ CHANTAL MOUFFE, *Agonistik. Die Welt politisch denken*. Frankfurt 2014: Suhrkamp.

¹⁴ Siehe z.B. <http://www.partizipieren.ch> oder <http://www.beteiligungskompass.org>.

MATTHIAS DRILLING leitet das Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung an der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW in Basel.