

Bürgerbeteiligung in Hamburg mit DIPAS - orientiert an den Bedürfnissen von Verwaltung und Bürger/innen

Astrid Köhler

Beim Stichwort Bürgerbeteiligung denken viele auch heute noch meist an Gruppen von Menschen, die vor Ort zusammenkommen, sich von Politik und Verwaltung Pläne erklären lassen und dann darüber diskutieren und auch mal streiten. Seit rund zehn Jahren spielt sich Beteiligung allerdings zunehmend auch im Internet ab. Es gibt eine Reihe von kommerziellen und Open-Source-Plattformen und Softwarelösungen, mit denen Bürger/innen sich auch online informieren und äußern können. Warum also braucht eine Stadt wie Hamburg da noch »etwas Eigenes«?

Warum eine »Hamburger Lösung«?

Zu Beginn der Entwicklung eines eigenen, städtischen Online-Beteiligungstools stand zum einen der Wunsch nach Unabhängigkeit, und zum anderen die Chance, ein Beteiligungstool zu entwickeln, das nicht nur auf die Bedürfnisse der Bürger/innen, sondern auch auf die Strukturen und Prozesse der Hamburger Verwaltung zugeschnitten ist. Zu den wichtigsten Punkten im Lastenheft zählte deshalb die leichte Zugänglichkeit und Bedienbarkeit nicht nur für die Nutzer/innen, sondern auch für die Projektverantwortlichen in den Bezirksämtern, Fachbehörden oder städtischen Unternehmen. Um auch innerhalb der Verwaltung erfolgreich für den Einsatz digitaler Beteiligungsangebote werben zu können, musste die Hürde so niedrig wie möglich liegen. Ein weiterer wichtiger Grund, eine eigene Lösung zu entwickeln, anstatt ein Tool einzukaufen, lag in der komplexen und umfangreichen Hamburger Geodateninfrastruktur. Die Hamburger Beteiligungsplattform DIPAS (Digitales Partizipationssystem), ist daher als Teil der städtischen Geodatenstruktur entwickelt worden und kann auf zahlreiche Funktionen des Masterportals und auf Daten der Urban Data Platform zugreifen. Mit dem sogenannten Masterportal verfügt Hamburg über ein universelles Baukastensystem für Geoportale und mit der Urban Data Platform über eine integrierte Plattform für die Vernetzung und Standardisierung von städtischen Daten. So ist nicht nur die Einbindung von Fachdaten zu allen erdenklichen planungsrelevanten Themen möglich, sondern z. B. auch eine gemeinsame Datenbank mit der Fachanwendung für digitale Bauleitplanung. Wie bei Hamburger Anwendungen »Marke Eigenbau« üblich, wurde auch DIPAS als Open-Source-Lösung entwickelt, deren Nachnutzung durch andere Städte und Kommunen ausdrücklich erwünscht ist.

DIPAS im Einsatz

Eingesetzt wird DIPAS überall dort, wo die Stadt mit ihren Bürger/innen in einen Austausch treten möchte, also bei städtebaulichen Planungen ebenso wie beim Ausbau von Radwegen oder bei der Entwicklung von Klimaschutzkonzepten. Die Nutzer/innen können ihre Ideen, Fragen und Kritik in einer Karte des Projektgebietes verorten, Beiträge anderer bewerten oder kommentieren sowie an Umfragen teilnehmen.

Im späteren Verlauf eines Projektes können dann auch städtebauliche Entwürfe oder Varianten einer Planung noch einmal online zur Diskussion gestellt und kommentiert werden. Die Teilnahme an den Beteiligungsverfahren erfolgt dabei ohne eine Authentifizierung der Nutzer/innen, lediglich anonyme Informationen zur Person, z. B. ihr Bezug zum Projektgebiet oder ihre Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe können bei Bedarf datenschutzkonform z. B. über eine Umfrage erfasst werden.

Von 2016 bis Mitte 2021 wurden fast 70 Online-Beteiligungen durchgeführt, wobei die Bandbreite von kleinen lokalräumlichen Projekten wie einer Spielplatzneugestaltung bis hin zu stadtweiten Verfahren z. B. zum Lärmaktionsplan oder zum Ausbau des städtischen Leihfahrradsystems StadtRad reicht. Ähnlich verhält es sich auch mit der Resonanz. Bei »kleinen« Projekten stellen auch unter 100 Rückmeldungen von Bürger/innen durchaus ein gutes Ergebnis dar, während sich an großen Projekten zu populären Themen schon einmal Tausende beteiligen. Absender der Verfahren sind die jeweils für die Planung zuständigen Stellen, d. h. die sieben Hamburger Bezirke auf der kommunalen und die Fachbehörden auf der ministeriellen Ebene, ebenso wie die städtischen Unternehmen oder Projektentwicklungsgesellschaften. Von der Stadtwerkstatt als Hamburger Stabsstelle für Bürgerbeteiligung können sich die Planer/innen dabei beraten lassen, ob und wie eine Online-Beteiligung Sinn macht und wie sich diese in ein Beteiligungskonzept einpassen lässt. Die technische Umsetzung erfolgt ebenfalls »inhouse« durch den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV), der das DIPAS, das Masterportal etc. entwickelt hat und betreibt. Die Finanzierung erfolgt aus den Planungsprojekten heraus, indem die planenden Stellen den Landesbetrieb mit der Einrichtung einer Instanz beauftragen. Die Entwicklung der vergangenen Jahre wurde aus zentralen IT-Mitteln und Finanztopfen der Stadtentwicklungsbehörde finanziert.

»Aber was ist mit...?« Hemmnisse und Herausforderungen

Die digitale Beteiligung von Bürger/innen als Standard in Planungsverfahren zu etablieren war auch in Hamburg kein einfacher oder schneller Prozess. Bei der Überzeugungsarbeit innerhalb der Behörden half zum einen die leichte Bedienbarkeit des Onlinetools auch für die Administrator/innen, zum anderen auch das Bewusstsein der Planer/innen, dass herkömmliche Präsenzformate nicht mehr ausreichen, um das Informations- und Mitwirkungsbedürfnis der Menschen zu befriedigen. Zu Beginn mussten zudem in Politik und Verwaltung Bedenken und Vorurteile in Bezug auf die Niedrigschwelligkeit oder die Missbrauchsanfälligkeit digitaler Verfahren ausgeräumt werden. Häufig gibt es noch immer Bedenken, ob eine anonyme Beteiligung im Internet die Nutzer/innen zu destruktivem Verhalten verführt, ebenso wie die Annahme, dass man mit digitalen Medien per se bestimmte Gruppen ausschließen. Im Laufe der Zeit half vor allem die Praxiserfahrung dabei, diese Sorgen zu nehmen: sämtliche Hamburger Bezirke und Fachbehörden sind inzwischen »Wiederholungstäter« in Sachen Online-Beteiligung.

Sofern nicht gerade eine Pandemie wütet, stellen Online-Beteiligungsangebote allerdings ausdrücklich eine Ergänzung von Präsenzformaten dar. Der direkte Kontakt und Austausch in Workshops oder Informationsveranstaltungen soll in jedem Fall erhalten bleiben. Allerdings stößt man mit diesen Angeboten, egal wie gut sie gemacht sind, immer recht schnell an eine Grenze. Veranstaltungen in den Abendstunden oder am Wochenende konkurrieren mit Familienpflichten, Hobbies oder auch einfach dem Wunsch nach Entspannung, sofern denn der Arbeitstag überhaupt pünktlich um 17 Uhr endet. Hinzu kommt, dass im direkten Austausch die Fähigkeit und die Bereitschaft, sich vor einer Gruppe öffentlich zu äußern, vorhanden sein müssen. Und schon wird klar, warum diese Form der Bürgerbeteiligung immer ein (wenn auch notwendiges) Minderheitenprogramm bleiben wird, denn nicht jede/r verfügt über diese Fähigkeit oder ist dazu bereit. Ein gelungenes Paket an Beteiligungsmaßnahmen bietet also beides: Angebote vor Ort für diejenigen, die das wahrnehmen können und möchten

und eine digitale Alternative für diejenigen, die sich unabhängig von Zeit und Ort ganz in Ruhe einbringen möchten. Rückmeldungen der Projektverantwortlichen aus den ersten fünf Jahren zeigen, dass es mit Hilfe der Online-Beteiligung in der Regel gelingt, mehr bzw. »neue« Personengruppen anzusprechen – was der Meinungsvielfalt meist gut tut. Und, um auf die eingangs erwähnten Vorbehalte gegenüber der Bürgerbeteiligung via Internet zurückzukommen: Erst nach mehr als 50 durchgeführten Verfahren kam es in Hamburg dazu, dass tatsächlich erstmals ein Beitrag gelöscht werden musste, der eindeutig gegen die Regeln verstieß. Tatsächlich ist es sogar so, dass der Umgangston z.B. bei Planungsvorhaben mit einer kritischen oder ablehnenden Anwohnerschaft online oft ruhiger und sachlicher ist als in Veranstaltungen vor Ort, wo schnell mal die Emotionen hochkochen können. Und auch beim Thema Alters-Inklusivität schneidet die Online-Partizipation gut ab. Stichproben zeigen, dass sich in den Verfahren keineswegs die »digital natives« tummeln, sondern vielmehr eine große Bandbreite der Hamburger Bevölkerung. Es hilft, sich daran zu erinnern, dass das Internet, so wie wir es heute kennen, in seinen Grundzügen bereits seit ca. einem Vierteljahrhundert existiert, also auch Menschen der Generation über achtzig noch während ihres Arbeitslebens mit dem Medium in Kontakt gekommen sind. Und gerade Menschen im Rentenalter haben bekanntlich Zeit und Lust, sich mit der Welt um sie herum zu beschäftigen und tun dies auch sehr gern digital.

Bürgerbeteiligung unter Pandemiebedingungen

Das Jahr 2020 brachte die Herausforderung mit sich, schnell – teilweise innerhalb von Tagen – digitale Beteiligungsangebote zu verstärken oder als Ersatz für pandemiebedingt entfallene Veranstaltungen neu zu schaffen. Das gelang, weil Hamburg hier mit DIPAS sofort reagieren und auf eine vorhandene Infrastruktur zurückgreifen konnte. In Kombination mit Informations- und Diskussionsveranstaltungen, die per Livestream ins Internet übertragen und durch Chats oder Live-Dialog-Tools wie Slido oder Mentimeter ergänzt wurden, konnte auch 2020 die Beteiligung der Hamburger/innen an den vielen Planungsvorhaben der Stadt sichergestellt werden. Der durch die Pandemie beschleunigte Lernprozess bei der Umsetzung von digitaler Partizipation wird aller Voraussicht nach zu einer Verstärkung vieler Angebote führen. Aus Rückmeldungen u.a. in den Chats bei digitalen Veranstaltungen lässt sich schließen, dass viele Teilnehmer/innen überhaupt nur durch die Option, per Stream aus der Küche oder dem Wohnzimmer dabei zu sein, an der Veranstaltung teilnehmen konnten oder wollten. Diesen Service werden viele nicht mehr missen wollen und auch eine Bürgerveranstaltung vor Ort bei vollem Saal lässt sich mit verhältnismäßig wenig Aufwand in den digitalen Raum verlängern und erschließt so nicht nur ggf. neue Teilnehmer/innen, sondern sorgt auch für Dokumentation und Transparenz.

Digitaler Beteiligungsalltag in Hamburg

Aber wie sieht das Zusammenspiel von Präsenzveranstaltungen und Online-Beteiligung in normalen Jahren aus? Das erwähnte Zusammenspiel von digitalen und analogen Beteiligungsangeboten bietet zwar eine gute Auswahl an Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger/innen, erzeugt aber gleichzeitig einiges an Mehrarbeit durch die entstehenden Medienbrüche. Ergebnisse einer Onlinebeteiligung müssen für daran anschließende analoge Workshops vor Ort aufbereitet, die Ergebnisse des Workshops wiederum für die Präsentation im Internet transkribiert und digitalisiert werden. Gleichzeitig stellt sich mit der zunehmenden Digitalisierung von Stadtplanung und der Nutzung von immer mehr Geodaten die Frage, ob und wie man diese Daten der Öffentlichkeit noch besser zugänglich machen und im Dialog mit Bürger/innen nutzen könnte. Als Antwort hierauf entstand die zweite Komponente von DIPAS: das »On Site«-Tool als Ergänzung des bestehenden Online-Tools.

DIPAS vor Ort

Die Weiterentwicklung des Hamburger Online-Tools zum digitalen Partizipationssystem DIPAS wurde 2017 mit Mitteln der Stadt Hamburg als dreijähriges Forschungs- und Entwicklungsprojekt gestartet. Neben der Stadtwerkstatt in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (verantwortlich für Konzept und Einsatz) und LGV (zuständig für Programmierung und Geodaten) kam als dritter Partner das CityScienceLab an der HafenCity-Universität hinzu (zuständig für die wissenschaftliche Begleitung). Das CityScienceLab hatte 2016 im Projekt »Finding Places« Workshops mit interaktiven Stadtmodellen erprobt, deren Grundidee, Bürger/innen und Fachleute gemeinsam vor Ort mit digitalen Werkzeugen Stadtplanungsthemen bearbeiten zu lassen, mit dem bestehenden Online-Beteiligungstool vereint werden sollte.

So entstand ein sogenanntes »360-Grad-Beteiligungswerkzeug«, das sowohl von Gruppen als auch von einzelnen Nutzer/innen verwendet werden kann und in dem die gesamten Daten und Informationen eines Beteiligungsverfahrens zusammenlaufen. Hierfür wurde das Hamburger Online-Tool für einen interaktiven Datentisch adaptiert. Wie um einen überdimensionierten Tablet-Computer kann sich eine Gruppe versammeln und gemeinsam Informationen abrufen und diskutieren.

Grundlage der Tischanwendung ist wieder das Kartenmodul aus dem Masterportal der Stadt Hamburg. Die hier verfügbaren Informationen zu Themen wie Mobilität, Infrastruktur, Umwelt oder Planrecht können in Workshops effektiv eingesetzt werden. Je nach Interesse der Bürger/innen können Themen und Daten für das Projektgebiet aufgerufen und diskutiert werden. Anders als mit gedruckten Plänen sind innerhalb von Sekunden komplexe Informationen verfügbar und auf dem Tisch sichtbar. Diese Informationen sind identisch mit denen, auf die auch von zuhause oder unterwegs über das Online-Beteiligungsverfahren zugegriffen werden kann. Beiträge von Bürger/innen, die vor oder während der Veranstaltung verfasst werden, können auf dem Tisch angezeigt und diskutiert werden. Zusätzlich wurden z. B. Zeichnen-Werkzeuge für den Tisch entwickelt und Tools aus dem Masterportal, etwa die Abfrage von Einwohnerzahlen in beliebig in der Karte markierbaren Gebieten, in die Tischinstanz von DIPAS integriert.

Zu den weiteren Entwicklungsschritten gehörte die Einbindung räumlicher Darstellungen. Eingebettet in ein 3D-Modell der bereits gebauten Stadt können so z.B. städtebauliche Entwürfe auf dem Tisch angezeigt werden. Per Fingersteuerung kann man sie drehen, neigen und aus verschiedenen Perspektiven im Kontext der bestehenden Stadt betrachten. Nicht nur für Laien, auch für Fachleute wird so ein deutlich besseres Verständnis der gebauten Stadt und neuer, planerischer Ideen erreicht, als das mit zweidimensionalen Abbildungen möglich ist. Mit dem Ende des Jahres 2020 wurde der Entwicklungsprozess abgeschlossen. Anlässlich einer Transferkonferenz im Februar 2021 wurde der Code für DIPAS veröffentlicht. Sobald die Pandemie es wieder erlaubt, können die Hamburger Bezirke und Fachbehörden zusätzlich zu ihren Online-Beteiligungsverfahren auch die Tisch-Version von DIPAS in Bürgerveranstaltungen einsetzen. Die Stadtwerkstatt wird in den ersten zwei Jahren alle Pilsätze eng begleiten und evaluieren.

Was gibt es noch zu tun?

Je erfolgreicher ein digitales Bürgerbeteiligungsverfahren ist, desto mehr Beiträge und Kommentare werden erzeugt. Zwar bietet DIPAS komfortable Funktionen für den Datenexport und die schnelle grafische Auswertung, mit dem stetig steigenden Interesse der Bürgerinnen und Bürger gab es jedoch auch immer öfter Anfragen aus den Behörden, ob man die Auswertung nicht noch vereinfachen und beschleunigen könne. Und so

entstanden als Nebenprodukt der dreijährigen Entwicklungsphase von DIPAS erste Ansätze für verschiedene K(ünstliche)I(ntelligenz)-Tools, die auf Basis des sogenannten Natural Language Processing (NLP) auch Beiträge schnell erfassen und z.B. sortieren und vorstrukturieren können. Das ersetzt nicht das Lesen und Verstehen durch die Planer/innen, kann aber dabei helfen, selbst große Mengen von Text schnell zu erfassen und so die Auswertung erleichtern. Die endgültige Entwicklung dieser Auswertungstools ist für 2023 projektiert.

Im Zuge des dreijährigen Forschungs- und Entwicklungsprozesses haben sich zudem auch auf der technischen Seite immer neue Potenziale aufgetan – dazu zählt der Bereich der Simulation (z. B. von Lärm oder Schall), ebenso wie eine Erweiterung der 3D-Funktionalitäten von DIPAS. Ein Teil dieser Themen wird seit 2021 im Projekt Connected Urban Twins bearbeitet, einem vom Bund geförderten fünfjährigen Forschungsvorhaben mit den Städten München und Leipzig, in dem Hamburg u. a. von der Stadtwerkstatt, dem Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung und dem CityScienceLab vertreten wird. Aber auch jenseits des Connected Urban Twins-Projektes wird DIPAS weiterentwickelt. So werden aktuell z. B. Funktionen aus einer weiteren neuen Webanwendung adaptiert:

Das Cockpit Städtische Infrastrukturen (CoSI) ist ein kartenbasiertes Tool zur digitalen, integrierten Planung von Quartieren und städtischer Infrastruktur. In CoSI lassen sich Informationen zur Ausstattung eines Quartiers mit Schulen, Kitaplätzen, soziale Beratungsstellen oder Grünflächen anzeigen ebenso wie statistische (Sozial-)Daten. Diese Daten wiederum können miteinander in Beziehung gesetzt und Analysen etwa zur Versorgung und Erreichbarkeit durchgeführt werden. Viele dieser Funktionen eignen sich hervorragend für die Arbeit in Workshops mit Bürger/innen und sollen daher auch in DIPAS integriert werden. Die Schnittstelle funktioniert natürlich in beide Richtungen. So stehen Ergebnisse von Beteiligungsverfahren künftig auch den für die Quartiersplanung zuständigen Planer/innen über CoSI zur Verfügung. Der wichtigste Anstoß zur laufenden Weiterentwicklung des Digitalen Partizipationssystems kommt aber nach wie vor aus der Beteiligungspraxis, durch die Rückmeldungen der Projektverantwortlichen und der Nutzer/innen von DIPAS.

Seit der Veröffentlichung des Codes unter www.dipas.org (dort finden sich auch weitere Informationsmaterialien wie Videos und ein Handbuch als Wiki) steht DIPAS als Open-Source-Lösung auch anderen Kommunen oder wissenschaftlichen Einrichtungen zur Nachnutzung zur Verfügung. Dipas kann zusätzlich mit dem vom LGV angebotenen Masterportal, welches das Management urbaner (Geo)Daten und interaktiver Kartenanwendungen ermöglicht, verknüpft werden. Hier hat sich in den vergangenen Jahren bereits eine Gemeinschaft zahlreicher deutscher Kommunen vernetzt, die das System nutzen und gemeinsam weiterentwickeln.

Hinweis

Der Beitrag ist folgender Publikation entnommen, die Anfang Februar 2023 im Verlag der Stiftung Mitarbeit erscheint.

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Beteiligungsplattformen in der Praxis. Was sie leisten und wie sie sich realisieren lassen. Bonn 2023, mitarbeiten.skript Nr. 15, 72 S., ISBN 978-3-941143-49-4

Autorin

Astrid Köhler ist Referentin für Bürgerbeteiligung in der Stadtwerkstatt Hamburg, studierte Politikwissenschaftlerin und war vor dem Wechsel zur Stadt Hamburg zehn Jahre Kommunikationsberaterin in der freien Wirtschaft. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt in der Beratung der Hamburger Behörden und Bezirke bei der Durchführung von Beteiligungsprozessen sowie der Etablierung von digitaler Bürgerbeteiligung. Sie ist Vorstandsmitglied im neugegründeten Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e.V.

Kontakt

E-Mail: astrid.koehler@bsw.hamburg.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de