



Otfried Jarren, Kristina Seidelsohn

# Wie inklusive Kommunikation die Resilienz von Kommunen stärkt

## Die Rolle des „Digitalen Monitors lokale Öffentlichkeit“

**Mit Blick auf akute Krisen und langfristige Herausforderungen, wie den Klimawandel und das Ziel der Nachhaltigkeit von Kommunen, muss Kommunikation und Stadtentwicklung stärker als bisher zusammengedacht werden. Öffentliche Kommunikation auf lokaler Ebene ist jedoch komplexer und anspruchsvoller geworden, die Kommunikationskanäle differenzieren sich aus. Deshalb sollten Politik und Verwaltung der Frage nachgehen, wie die lokale Öffentlichkeit in ihrer Kommune funktioniert. Diese Bestandsaufnahme bildet die Grundlage für die Entwicklung geeigneter Kommunikationsstrukturen und -politiken, die die Resilienz von Stadtgesellschaften steigern können. Der „Digitale Monitor lokale Öffentlichkeit“ des vhw kann Städte und Gemeinden hierbei unterstützen.**

### Warum fördert inklusive Kommunikation die kommunale Resilienz?

Städte und Gemeinden sind in den letzten Jahren mit vielen, anspruchsvollen Herausforderungen konfrontiert. Diese betreffen den Umgang mit akuten Krisenereignissen, aber auch die Gestaltung von Transformationsprozessen (z. B. Energie- und Mobilitätswende), die Bewältigung der Folgen des sozialen (Individualisierung, Demografie, Migration) sowie des technischen Wandels (Digitalisierung). Diese Verdichtung an Herausforderungen führt zu neuen Komplexitäten, auch bei deren Bewältigung auf kommunaler Ebene. Hinzu kommt, dass Krisenereignisse nicht immer die gesamte Bevölkerung betreffen, fallweise nur bestimmte Gruppen oder spezifische örtliche Gemeinschaften. Deren Bewältigung ist vielfach wissensabhängig, bedarf der beständigen Information, wie der Bereitstellung von Wissen. Zudem sind unterschiedliche Formen der Partizipation (Teilhabe, Teilnahme) zur Realisierung von Vorhaben notwendig. Nicht zuletzt sind längerfristige Herausforderungen, wie der Klimawandel und seine Folgen, nur über mehrere Generationen und damit über lange Phasen hinweg zu gestalten, was zu unterschiedlichen Betroffenheiten und Vetogruppen führt, die diesen Veränderungen ablehnend oder widersprechend gegenüberstehen. Somit ist nicht nur die Notwendigkeit von Information und Wissensvermittlung angesprochen, sondern auch die einer langfristigen Kommunikation und dialogischen Vermittlung, der Moderation und Mediation von Konflikten in einer zunehmend diversen Stadtgesellschaft, um die anstehenden Transformationsaufgaben in Zeiten multipler Krisen besser bewältigen zu können.

Der öffentliche Austausch zwischen Lokalpolitik und Stadtgesellschaft ist eine zentrale Voraussetzung für Meinungs- und Willensbildung, politische Entscheidungsprozesse und eine funktionierende lokale Demokratie. Dieser bildet die

Grundlage für ein Vertrauen in demokratische Institutionen, die Legitimität der handelnden Akteure und die Entwicklung konsensueller Strategien, die es ermöglichen, längerfristigen Herausforderungen und potenziellen Bedrohungen auf kommunaler Ebene zu begegnen. Für eine resiliente Stadtgesellschaft ist demnach Kommunikation in und mit der lokalen Öffentlichkeit ein wichtiger Baustein. Sie ist essenziell in Hinblick auf die „Vorsorge“ (z. B. Vermittlung von Risikobewusstsein und -kompetenzen, Berücksichtigung subjektiver Risiken- und Gefahrenwahrnehmungen in der Bevölkerung) gegenüber krisenhaften Entwicklungen. Zugleich bildet eine inklusive, integrative Kommunikation – über die Risiko- und Krisenkommunikation im Bevölkerungsschutz hinaus – eine weitere Grundlage für das „Reagieren“ auf akute krisenhafte Ereignisse und kann in der Folge die „Regeneration“ und Neuorganisation unterstützen und im besten Fall positiv moderieren (vgl. Seidelsohn et al. 2018).

Urbane Resilienz braucht also öffentliche Kommunikation, diese ist jedoch auf der lokalen Ebene anspruchsvoller geworden: Kommunikationskanäle und Nutzungsformen differenzieren sich aus (vgl. Hasebrink 2019). Dies erschwert es politischen Akteuren, die diverse lokale Gesellschaft zu erreichen. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei die Digitalisierung aller Medien, die veränderte und dynamische Rezeptionsbedingungen zur Folge hat. Komplexe, langanhaltende Prozesse werden von den journalistischen Medien nicht kontinuierlich begleitet, gleichzeitig verstärken die sozialen Medien die Verbreitung von legitimen Einzel- und Spezialinteressen. Die lokale Öffentlichkeit in Stadtgesellschaften wandelt sich: Abnahme der „Deutungshoheit“ etablierter Medien und Zunahme von Artikulationsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Ausdifferenzierung und Fragmentierung der lokalen Diskurse (Einsatz einzelner Akteure für ihre jeweiligen Interessen, Abnahme von Gemeinwohlorientierung) (vgl. Mahrt 2024).

So entsteht für die Lokalpolitik mit allen ihren Akteuren aufgrund der differenzierten Vermittlungsbedingungen ein Erreichbarkeits-, Ansprache- und Bindungsproblem. Bürgerinnen und Bürger wissen mitunter nicht, von wem sie zuverlässige und glaubwürdige Informationen erhalten können. Die Schere zwischen gut und weniger gut informierten, zwischen den gut und nicht gut repräsentierten Bürgerinnen und Bürgern nimmt zu. Die Chancen, Einfluss zu nehmen, erhöhen sich für jene sozialen Gruppen und Interessen, die sich organisieren können und über die Qualifikation verfügen, in digitalen Medien strategisch zu kommunizieren. Wer vertritt jedoch die Interessen jener, die dies – z. B. aus sprachlichen Gründen oder aufgrund ökonomischer Benachteiligungen – nicht oder weniger können? Dies ist auch bei stadtesellschaftlichen Aushandlungen rund um das Thema urbane Resilienz zu berücksichtigen. Wenn es beispielsweise darum geht zu entscheiden, welche Risiken, Vulnerabilitäten und Resilienzmaßnahmen für das lokale Gemeinwesen als relevant anzusehen sind (vgl. Schnur/Wiesemann 2024). Es stellt sich die grundlegende Frage, wie Kommunen ihre Bürgerschaft erreichen und möglichst alle sozialen Gruppen inkludiert und repräsentiert werden können. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie die Anbindung an die lokale Öffentlichkeit erfolgen kann, zumal diese zunehmend fragmentiert ist. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die informationelle Erreichbarkeit der Bürgerinnen und Bürger als Prozess immer wieder (neu) herzustellen.

## Was vermag der „Digitale Monitor lokale Öffentlichkeit“ für eine inklusive Kommunikation zu leisten?

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen ist es für die lokalen Akteure wichtig, das Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung zu kennen, um adäquate Angebote – speziell auch für schwerere zu erreichende soziale Gruppen – machen zu können. Ein Ausgangspunkt hierfür kann eine kommunikative Bestandsaufnahme von Kommunen bilden, wie die lokale Öffentlichkeit vor Ort funktioniert und aufgebaut ist. Informationen hierzu finden sich an unterschiedlichen Stellen: Welche Medien berichten über die Stadt, wie war die Beteiligung an Wahlen, welche Bürgerinitiativen engagieren sich vor Ort, wer nutzt die städtische Website u. v. m. Doch eine Antwort, wie es um den öffentlichen Austausch zwischen Politik, Verwaltung und Bewohnerschaft insgesamt bestellt ist, liefern die einzelnen Daten nicht. Dafür ist eine Zusammenschau aller Informationen unter verschiedenen Aspekten notwendig. Doch das kann eine Stadt oder Gemeinde häufig allein nicht leisten.

### Funktionsweisen des „Digitalen Monitors lokale Öffentlichkeit“

Wie kann also die Selbstbeobachtung von Kommunen in Hinblick auf ihre lokale Öffentlichkeit durch ein Instrument

sinnvoll unterstützt werden? Die vhw-Forschung hat einen „Digitalen Monitor zur Selbstbeobachtung lokaler Öffentlichkeit“ auf Grundlage einer Studie entwickelt (in Kooperation mit der Freien Universität Berlin und der Universität Zürich, vgl. Kleinert et al. 2021). In vier zentralen Dimensionen wird hier die Öffentlichkeit analysiert: Vielfalt, Information, Beteiligung und Inklusion. Der „Digitale Monitor lokale Öffentlichkeit“ bringt auf einfache Weise alle öffentlich zugänglichen Daten zusammen und wertet diese aus. Mit wenigen Klicks werden anschauliche Darstellungen über die Stärken und Herausforderungen von Kommunikation sowie des öffentlichen Austauschs in Städten und Gemeinden bereitgestellt und Einblicke darüber ermöglicht, wie sich diese über die Jahre entwickeln.

Der digitale Monitor richtet sich an verantwortliche Mitarbeitende der Stadtverwaltung und der lokalen Politik. Er soll die Datengrundlage und Steuerungsfähigkeit innerhalb der Verwaltung verbessern. Das digitale Tool eignet sich für den Austausch zwischen Stadtverwaltungen und lokaler Politik über den Einsatz bestimmter Maßnahmen und lokale Handlungsspielräume in Hinblick auf eine mögliche Verbesserung der lokalen Informationsarbeit. Es kann jedoch auch eine strukturierte Grundlage für die Kommunikation mit Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern bilden. Der digitale Monitor ermöglicht zudem Transparenz für Stadtrat und Stadtgesellschaft über Verwaltungshandeln, er schafft eine Grundlage für die Bewertung bestimmter Herausforderungen und Erfolge in Städten. Hiermit soll es Städten und Gemeinden ermöglicht werden, selbstständig und anhand frei zugänglicher Daten der Frage nachzugehen, wie die lokale Öffentlichkeit in ihrer Kommune beschaffen ist und wie sie sich über die Zeit entwickelt.

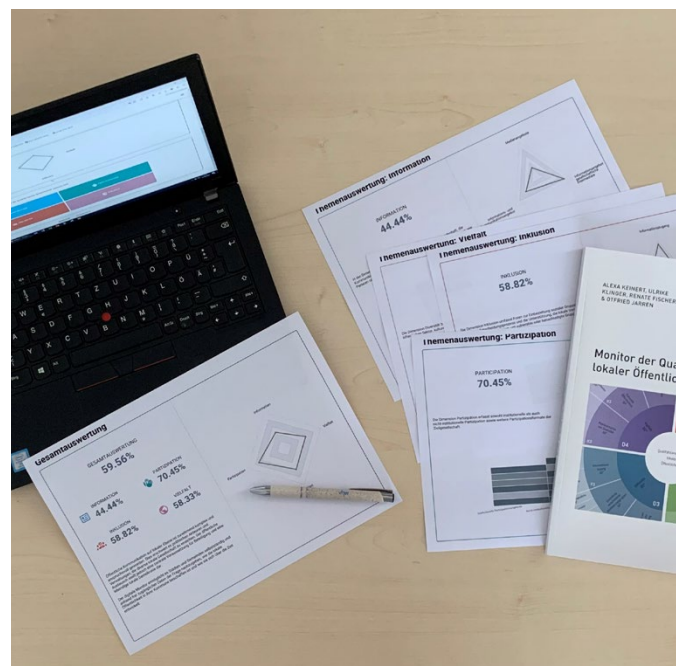


Abb. 1: Monitor im Einsatz (Foto: vhw)



Diese Bestandsaufnahme stellt die Grundlage für eine Analyse der lokalen politischen Kultur anhand von ausgewählten Bereichen dar. Das digitale Tool „Monitor lokale Öffentlichkeit“ ist nicht allein medienzentriert, sondern richtet die Aufmerksamkeit auf lokale Informations-, Wissens- und Kommunikationsinfrastrukturen (vgl. Voss et al. 2021). Deshalb werden auch die für politische Kultur relevanten Formen der unmittelbaren Kommunikation, wie Veranstaltungen und Kultureinrichtungen und damit Begegnungs- bzw. Gesprächsorte, erfasst, ebenso wie digitale Vergemeinschaftungen (z. B. Nachbarschaftsplattformen). Für die Kommunalverwaltung kann Monitoring als Ansatz zum organisationalen Lernen dienen, indem es Wissen über lokale Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie Akteure und Orte systematisch zusammenstellt. Erkenntnisgewinne ergeben sich dann durch diachrone und synchrone Analysen, den Einbezug unterschiedlicher Abteilungen, den Austausch mit anderen Kommunen oder Akteuren und Organisationen sowie Anspruchsgruppen aus der lokalen Gesellschaft.

#### **Von der Bestandsaufnahme zum Leitbild einer inklusiven „Kommunalen Öffentlichkeit“**

Die Kommune und die lokalen Akteure müssen in die Lage versetzt werden, durch eigene Informations- und Kommunikationsleistungen – digitale wie unmittelbare – den Einbezug der Bevölkerung sicherzustellen. Dies gilt umso mehr angesichts multipler Krisen und der komplexen längerfristigen Transformationsherausforderungen, mit denen sich Kommunen konfrontiert sehen. Sie müssen sich zudem in die Lage versetzen, ihre jeweilige Situation zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Über die Grundlage einer Bestandsaufnahme, wie die kommunalen Kommunikations- und Öffentlichkeitsstrukturen beschaffen sind, hinaus macht dies normativ die Entwicklung eines Leitbilds „Kommunale Öffentlichkeit“ nötig. Die Kommunen müssen dabei die Erreichbarkeit der Bevölkerung als kommunikatives Ziel verfolgen. Denn eine wesentliche Aufgabe besteht darin, unter den Bedingungen der digitalen Vermittlung und Formen von Netzwerkgesellschaft selbst für Connectivity zu sorgen, d. h., Formen der Folge- und Anschlusskommunikation auslösen zu können (so für Beteiligungsvorhaben). Sie müssen sowohl für den dauerhaften wie den fallweisen Einbezug der Bevölkerung bzw. von Gruppen der Bevölkerung befähigt sein und damit Responsivität ermöglichen.

Um diese Aufgaben im Sinne einer „Kommunalen Kommunikationspolitik“ entwickeln zu können, ist die Institutionalisierung von „Urban Governance“ (vgl. Schuppert 2017, S. 21) nötig, denn Legitimität ist diskursiv geworden, zumal unter digitalen Bedingungen. Digitalität bedeutet, dass immer mehr (Einzel-)Prozesse geführt oder so wahrgenommen werden. Politik ist begründungs- und

zustimmungsabhängig und deshalb auf Kommunikation angewiesen (vgl. Sarcinelli 1998). Dies umso mehr, wenn unter digitalen Vermittlungsbedingungen kommuniziert wird. „Wenn Kommunen aufgrund von Selbstverwaltungsgarantie und Demokratieprinzip in der Pflicht stehen, mit ihren Bürgern zu kommunizieren [...], so reicht dafür ein digitales Amtsblatt nicht. Wessen es bedarf, ist eine kommunale Kommunikationspolitik [...]. Sich in dieser Kommunikationslandschaft zu positionieren, wird eine wichtige kommunale Zukunftsaufgabe sein“ (Schuppert 2019, S. 9). Urban Governance ist auf eine kommunale kommunikative Grundinfrastruktur angewiesen, über die Informationen verbreitet, Wissen angeboten sowie verhandelt wird und Diskussionen stattfinden können (vgl. für die USA Nah et al. 2021). Denn diese bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Herstellung von Vertrauen und Legitimität der politisch Handelnden sowie die Entwicklung von sozialem Kapital und gesellschaftlichem Zusammenhalt. Eine inklusive kommunale Kommunikation legt damit auch den Grundstein für eine resiliente Stadtgesellschaft gegenüber sowohl langfristigen Herausforderungen als auch akuten Krisensituationen.

#### **Fazit**

Festzuhalten ist, dass die Resilienz von Stadtgesellschaften und damit die Bewältigungsfähigkeit von Krisen gesteigert werden kann, wenn Kommunen inklusive Kommunikationsstrukturen und ein eigenständiges Leitbild „Kommunale Kommunikation“ entwickeln. Die Kommunen müssen als vertrauenswürdige Institutionen wirken, um dauerhaft sowie situativ alle gesellschaftlichen Gruppen erreichen und einbeziehen zu können. Eine Voraussetzung hierfür bildet eine Bestandsaufnahme und langfristige Selbstbeobachtung der Kommunen über ihre Informations- und Kommunikationskanäle entlang zentraler Dimensionen lokaler Öffentlichkeit: Neben der Information sind dies auch Vielfalt, Inklusion und Partizipation in einer zunehmend diversen Stadtgesellschaft. Der „Digitale Monitor lokale Öffentlichkeit“ des vhw kann die Kommunen hierbei mit einem einfach handhabbaren Tool unterstützen. Darüber hinaus sollten sich Kommunen jedoch auch normativ mit der Frage beschäftigen, welche Leitbilder ihrer kommunalen Informations- und Kommunikationspolitik zugrunde liegen. Es geht um Legitimität und Vertrauen – sowohl im kommunikativen Alltag als auch in herausfordernden Krisensituationen. Es gilt, soziales Kapital aufzubauen, um es in Krisenphasen nutzbar machen zu können. Kommunikation und Resilienz müssen zusammen gedacht und Kernlemente einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik werden. Der „Digitale Monitor lokale Öffentlichkeit“ kann als Instrument dienen und auch die verwaltungsinterne Kommunikation immer wieder anregen.



**Prof. em. Dr. Otfried Jarren**

Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich



**Dr. Kristina Seidelsohn**

Seniorwissenschaftlerin, Koordinatorin des Forschungsclusters „Lokale Demokratie“, vhw e. V., Berlin

## Quellen:

Gentzel, P./Nitschke, P./Wimmer, J. (2020): Integration durch digitale Urbanität? Digitale Stadt als Forschungsfeld der Kommunikationswissenschaft. In: Gehrau, V./Waldherr, A./Scholl, A. (Hrsg.): Integration durch Kommunikation (in einer digitalen Gesellschaft), Köln, S. 167–177.

Hasebrink, U. (2019): Strukturwandel von Öffentlichkeit. In: Eisenegger, M./Udris, L./Ettinger, P. (Hrsg.): Wandel der Öffentlichkeit und der Gesellschaft, Wiesbaden, S. 407–417.

Kleinert, A./Klinger, U./Fischer, R./Jarren, O. (2021): Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit. In: vhw-Schriftenreihe Nr. 27. Berlin.

Kuhlicke, C./Pössneck, J./Rink, D. (2024): Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept. In: vhw-Schriftenreihe Nr. 47, Berlin.

Mahrt, M. (2024): Soziale Medien im Spannungsfeld zwischen Demokratisierung und Fragmentierung der Öffentlichkeit. In: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Verfügbar: <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/soziale-medien/545791/soziale-medien-im-spannungsfeld-zwischen-demokratisierung-und-fragmentierung-der-oeffentlichkeit/>.

Nah, S./Kwon, H. K./Liu, W./McNealy, J. E. (2021): Communication Infrastructure, Social Media, and Civic Participation across Geographically Communities in the United States. In: Communication Studies, 72, 3, S. 437–455.

Sarcinelli, U. (1998): Legitimität. In: Jarren, O./Sarcinelli, U./Saxer, U. (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen/Wiesbaden, S. 253–276.

Schnur, O./Wiesemann, L. (2024): Urbane Resilienz – gemeinwohlfördernd? Über doppelte Unschärfen und notwendige Reflexionen. In: RaumPlanung, H. 1, S. 14–19.

Schuppert, G. F. (2017): Good Urban Governance. Aktuelle Herausforderungen und Zukunftsperspektiven lokaler Demokratie. In: vhw (Manuskript), Berlin.

Schuppert, G. F. (2019): Zur Rolle kommunaler digitaler Kommunikation im Kontext der Stärkung lokaler Demokratie. In: vhw (Manuskript), Berlin.

Seidelsohn, K./Voss, M./Krüger, D. (2018): Researching Milieu-Specific Perceptions of Risk, (In)Security, and Vulnerability – a Conceptual Approach for Understanding the Inequality and Segregation Nexus in Urban Spaces. In: Fekete, A./Fiedrich, F. (Hrsg.): Urban Disaster Resilience and Security. Addressing Risks in Society, Cham, Schweiz, S. 361–381.

Voss, J.-P./Sayman, V./Schritt, J. (2021): Infrastrukturierung von Wissensräumen. „Mini-Publics“ als translokales Politikinstrument. In: Löw, M./Sayman, V./Schwerer, J./Wolf, H. (Hrsg.): Am Ende der Globalisierung. Über die Refiguration von Räumen, Bielefeld, S. 109–128.



## Preis Soziale Stadt Gemeinsam für das Quartier

25 Jahre Wettbewerb Preis Soziale Stadt

### Auslobung zum Wettbewerb Preis Soziale Stadt 2025 gestartet!

Der Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ feiert sein 25-jähriges Jubiläum mit der Auslobung der Ausgabe 2025. Bis zum 31. Januar 2025 können sich Projekte bewerben, die im Sinne sozialer Quartiersentwicklung den nachbarschaftlichen Zusammenhalt stärken sowie Integration und ein gutes Miteinander fördern.

Gemeinsam rufen der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., der Deutsche Städtetag, der AWO Bundesverband, der Deutsche Mieterbund und der GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. zur Teilnahme am bundesweiten Wettbewerb auf.

Die Auslobungsunterlagen und alle weiteren Informationen finden Sie unter <https://www.preis-soziale-stadt.de/>