

Bürgerbeteiligung im Internet: das Esslinger Fallbeispiel

Trénel, Matthias; Märker, Oliver; Hagedorn, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Trénel, M., Märker, O., & Hagedorn, H. (2001). *Bürgerbeteiligung im Internet: das Esslinger Fallbeispiel*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Normbildung und Umwelt, 01-308). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-126007>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DISCUSSION PAPER



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS II 01-308

Bürgerbeteiligung im Internet — Das Esslinger Fallbeispiel

Matthias Trénel*, Oliver Märker**, Hans Hagedorn***

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

*WZB, trenel@medea.wz-berlin.de, <http://www.wz-berlin.de/~trenel>

**Fraunhofer-Institut Autonome intelligente Systeme, Fraunhofer Gesellschaft, Schloss Birlinghoven, 53754 Sankt Augustin, Oliver.Maerker@ais.fraunhofer.de, <http://www.ais.fraunhofer.de/~maerker>

***hammerbacher beratungsgesellschaft, Seminarstraße 34, 49074 Osnabrück, mail@hanshagedorn.de, <http://hanshagedorn.de>

ZITIERWEISE ● CITATION

Matthias Trénel, Oliver Märker, Hans Hagedorn

Bürgerbeteiligung im Internet — Das Esslinger Fallbeispiel

Discussion Paper FS II 01 - 308, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2001

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684

E-mail: wzb@wz-berlin.de ● Internet: <http://www.wz-berlin.de/>

Abstrakt

Das Esslinger Pilotprojekt gehört zu den ersten Versuchen in Deutschland (und anderswo), das Internet für die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens zu nutzen. Über einen Zeitraum von vier Wochen konnten Bürger auf einer Internetplattform Informationen zu einem umstrittenen Bauvorhaben abrufen und Anregungen und Kritik am Bebauungsplan diskutieren. Nach einer demokratiethoretischen Herleitung der Kriterien für Bürgerbeteiligung werden die angenommenen spezifischen Vorteile Internet-gestützter Bürgerbeteiligung vorgestellt. Danach werden konzeptionelle Überlegungen zur Umsetzung von Bürgerbeteiligung im Internet vorgestellt. Dabei werden die Erfolgsbedingungen drei Bereichen zugeordnet: Relevanz, Software und Moderation. Die Erfahrungen bei der Umsetzung dieses Konzeptes in Esslingen werden geschildert und auf der Grundlage einer Befragung der Teilnehmer ausgewertet. Während die diskursive Aufarbeitung der Thematik gelang und die Bürger die Vorteile von Beteiligungsplattformen im Internet zu schätzen lernten, gestaltete sich die Herstellung eines Dialoges zwischen Politikern und Bürgern angesichts mangelnder Beteiligung der Politiker schwierig. Auch war die Relevanz des Beteiligungsverfahrens von Anfang an wegen der eingeschränkten Ergebnisoffenheit begrenzt. Abschließend wird die These aufgestellt, die technisch und kulturell umsetzbaren Partizipationschancen seien größer als derzeit von der Politik geduldet wird. Es werden wachsende Ansprüche an Information und Beteiligung auf Seiten der Bürger prognostiziert.

Schlüsselbegriffe: Bürgerbeteiligung, Konsultation, Online-Moderation, Moderation, Internet, E-Government, E-Democracy, Erörterung, Online-Mediation, Mediation, Konflikt, Kooperative Planung, informelle Beteiligung, neue Planungskultur

Abstract

One of the first attempts to utilize the internet for public consultation projects is represented in a case study of the South German town of Esslingen. Over a period of four weeks citizens were offered the opportunity to retrieve information concerning a disputed zoning project, and to discuss problems and make suggestions with regard to the proposed building site. We begin by examining criteria—derived from democracy theory—for public participation projects and consider specific advantages the internet has for public participation. Next, we look into probable factors of success in the implementation process stemming from three different areas: relevance, software, and moderation. The experiences gathered during the implementation process in Esslingen are described in detail, followed by the results of a subsequent evaluation study based on questionnaires. While the discussion of the topic was excellent and although most of the citizens involved appreciated the features of the internet as a tool for participation, the implementation of a dialogue between citizens and local politicians proved to be a more difficult task because the latter were less willing to engage in a dialogue. In fact, the relevance of the whole consultative procedure was questionable, since most of the pertinent aspects to the proposal had already been decided upon. It is suggested that technology and culture are ready to provide greater space for consultative participation than politicians are willing to accept. Therefore, in the future, citizens' expectations concerning access to information and deliberative processes are likely to rise.

Key words: public consultation, citizens' participation, online facilitation, online mediation, E-government, E-democracy, cooperative town planning

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Ziele und Bewertungskriterien	3
2.1 Allgemeine Ziele von Bürgerbeteiligungsverfahren.....	3
2.2 Spezifische Vorteile von Bürgerbeteiligung im Internet	4
3. Erfolgsbedingungen für die Umsetzung.....	6
3.1 Relevanz.....	7
3.2 Software	9
3.3 Moderation	11
4. Das Esslinger Pilotprojekt	13
4.1 Ausgangssituation	13
4.2 Verlauf des Pilotprojektes	15
5. Auswertung.....	24
5.1 Bewertung der Teilnahme	24
5.2 Bewertung der Diskussion	27
5.3 Bewertung des Internet-gestützten Beteiligungsangebotes.....	31
6. Schlussfolgerungen.....	35
Literatur.....	38
Anhang	41

1. Einleitung

Laut einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik planten Ende 2000 ungefähr 40 Prozent aller Städte und Gemeinden in Deutschland den Bau sogenannter „virtueller Rathäuser“ (Grabow, 2001). Indes sind fast alle kommunalen Verwaltungen „online“, auch wenn die Internetpräsenz in den meisten Fällen noch eher einem Schaukasten gleicht und das Potential von „E-Government“ (Electronic Government) in Deutschland noch lange nicht ausgeschöpft ist. Damit ist die Nutzung neuer Informationstechnologien durch die Verwaltung gemeint, um kundenorientierte Zugänge wie das virtuelle Rathaus zu schaffen, und um interne Prozesse zu optimieren.

Hingegen wird von „E-Democracy“ gesprochen, wenn staatliche Institutionen mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Partizipationschancen eröffnen. In diesem Sinne betont die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ in ihrem im Juni 1998 veröffentlichten Schlussbericht: „Ein Ziel staatlichen Handelns beim Einsatz der neuen Technologien ist, den Bürger optimal an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Die modernen Technologien bieten hierzu vielfältige Möglichkeiten.“ (Der Deutsche Bundestag, S. 225).

Eine Studie in Baden-Württemberg ergab, dass sich die Bürger im Zusammenhang mit „E-Democracy“ vor allem neue Möglichkeiten zur Diskussion politischer Themen versprechen, und dies insbesondere auf kommunaler Ebene (Kastenholz & Wienhöfer, 2001). Sie erwarten von den politischen Entscheidungsträgern, derartige Diskussionsforen allgemein zugänglich und zum festen Bestandteil von politischen Entscheidungsprozessen zu machen. Auch für Leggewie (1998) birgt das Netz das Potenzial für einen „Beteiligungsschub von unten“ (S. 48), und zwar durch die Erweiterung des deliberativen Modells, d. h. die Einbindung des Sachverstandes der Bürger durch Kooptation¹ oder Konsultation² in die Entscheidungen der Exekutive. Damit sei auch das Verständnis von „Bürgerbeteiligung“ in diesem Beitrag umschrieben: Bürgerbeteiligungsverfahren geben Bürgern zwar keinen direkten Zugang zur verbindlichen Entscheidungsfindung, schaffen aber Transparenz in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand und involvieren Bürger mehr oder

¹ Bürger erhalten Sitze in Entscheidungsgremien.

² Anhörung der Bürger, z. B. in einem Erörterungstermin.

weniger stark in den entscheidungsvorbereitenden Diskurs (vgl. auch Burns, Hambleton & Hogget, 1994, S. 157). Allerdings schreibt Leggewie 1998: „Ob das Internet tatsächlich Beteiligungsvorteile bietet, ist bisher nur postuliert oder negiert worden, ohne es empirisch in Fallstudien zu prüfen.“ (S. 38).

Anfang 2001 untersuchten Fietkau, Renz & Trénel (2001) fünf Fallbeispiele, in denen das Internet zur Bürgerbeteiligung in öffentlichen Konfliktlagen benutzt wurde.³ In der Regel beteiligten sich zu wenige Bürger mit zu geringer Kontinuität an den Diskussionsforen, als dass eine kohärente Diskussion hätte entstehen können. Wie zuvor auch schon von Kubicek & Hagen (1999) bemängelt, bestand in fast allen Fallbeispielen keine ausreichende Verzahnung zwischen den Beteiligungsforen im Internet und den formal (i. S. von gesetzlich) geregelten Entscheidungsabläufen.

Im folgenden soll ein weiteres Fallbeispiel internetgestützter Bürgerbeteiligung, das zu den ersten in Deutschland gehört, beschrieben und ausgewertet werden: Zwischen dem 21.5. und 21.6.2001 hat ein Forschungsteam bestehend aus Mitarbeitern der Abteilung Normbildung und Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin, des Fraunhofer Instituts Autonome Intelligente Systeme, Forschungsteam Mediationssysteme, und der Hammerbacher Beratungsgesellschaft ein Pilotprojekt in Esslingen durchgeführt.⁴ Mit der Beschreibung des Fallbeispiels sollen folgende Fragen geklärt, wenn auch nicht abschließend beantwortet werden:

- Eignet sich das Internet als Medium für Bürgerbeteiligungsverfahren, bzw. sind Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet machbar?
- Welche Probleme tauchen dabei auf? Welche Vorteile gegenüber herkömmlichen Verfahren zeichnen sich ab?
- Wovon hängt das Gelingen Internet-gestützter Bürgerbeteiligung ab, bzw. wie kann es in der Praxis konkret umgesetzt werden?

Zunächst ist es nötig, einige Kriterien zur Bewertung des Vorhabens zu erläutern.

³ Coleman & Normann (2000) berichten über eine Reihe von Online-Konsultationen im Britischen Unterhaus; das Institut für Organisationskommunikation (IFOK) hat 2001 in Zusammenarbeit mit den Fraunhofer Institut für autonome intelligente Systeme den Stand von ITA-Diskursen (Innovation and Technology Assessment) in Deutschland recherchiert (siehe <http://www.ifok.de> oder <http://www.internetdiskurse.de>).

⁴ Siehe auch Trénel, Märker & Hagedorn (2001), Märker, Hagedorn & Trénel (2001), Märker, Hagedorn, Trénel & Gordon (in Bearbeitung) sowie <http://hanshagedorn.de/esslingen>.

2. Ziele und Bewertungskriterien

Die Bewertung Internet-basierter Bürgerbeteiligung hängt von den jeweiligen Beurteilungsmaßstäben ab. Sie definieren, wann von einem gelungenen Bürgerbeteiligungsverfahren gesprochen werden kann. So lässt sich im konkreten Fall bestimmen, inwiefern die mit Bürgerbeteiligung im Internet verknüpften Ziele erreicht worden sind. Diese unterscheiden sich zunächst nicht von den üblichen Kriterien für Bürgerbeteiligungsverfahren.

2.1 Allgemeine Ziele von Bürgerbeteiligungsverfahren

Aus demokratiethoretischer Sicht werden Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt, um die politischen Entscheidungen stärker zu legitimieren. Demnach gewinnen die bindenden Entscheidungen der durch (gelegentliche) Wahlen eingesetzten Volksvertreter an Legitimität, wenn das Zustandekommen der Entscheidungen in transparenter Weise an die Kommunikation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, also sich selbst für betroffen und kompetent erklärten Teilen der Gesellschaft, gekoppelt wird (vgl. Troja, 2001, S. 197; siehe auch Kreß, 2000). Bürgern werden so Einflussmöglichkeiten eingeräumt („empowerment“), ohne das System der repräsentativen Demokratie zu unterlaufen. Burns, Hambleton & Hogget (1994) grenzen Bürgerbeteiligung sowohl von direktdemokratischer Teilhabe als auch von „bloß kosmetischen Maßnahmen“ ab, die allein der Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Entscheidungen dienen und Beteiligungschancen lediglich „vorgaukeln“. Darüber hinaus unterscheiden sie verschiedene Formen von Bürgerbeteiligung (z. B. Information, Konsultation, Kooptation, Mediation) nach dem Grad an Einflussmöglichkeiten, der Bürgern eingeräumt wird. Ausschlaggebend ist dabei, inwiefern ein Dialog zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern hergestellt wird, aber auch inwiefern die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen anvisiert wird (vgl. auch OECD, 2001).

Aus der pragmatischen Sicht kommunaler Verwaltungen geht es bei Bürgerbeteiligungsverfahren vor allem um die

- Vermeidung von Planungsfehlern und von damit verbundenen langwierigen Rechtsstreitigkeiten,
- Konsenserschaffung und Akzeptanzsicherung von Entscheidungen,
- Eruierung gesellschaftlicher Bedarfe und Präferenzen, um Zielgruppenorientierung und Problemadäquanz von Maßnahmen zu optimieren,

- Aktivierung von Kreativitätspotenzialen für die Entwicklung neuer Leistungsangebote oder angemessener Produktionsverfahren,
- Unterstützung von Selbsthilfefähigkeit und Eigeninitiative, um die Notwendigkeit kommunalen Handelns zu reduzieren, und nicht zuletzt
- Nutzung der Potenziale und Kompetenzen zur Evaluation kommunalen Handelns“ (Naschold, Oppen & Wegener, 1998); aber natürlich auch um die
- Angemessenheit im Verhältnis zwischen aufzuwendenden Kosten und den erwarteten Effekten.

Diese Ziele spiegeln Überlegungen zur Steuerungsfähigkeit des Staates wider: Bürgerbeteiligungsverfahren sollen die Qualität und Nachhaltigkeit von Entscheidungen sowie ihre Akzeptanz bei der Implementation verbessern. Eine repräsentative Beteiligung der Bürger ist nicht das Ziel, denn der Diskurs dient der Entscheidungsvorbereitung: Es kommt darauf an, entscheidungsrelevantes Wissen möglichst umfangreich zu sammeln, die Entscheidungsoptionen möglichst sorgfältig argumentativ zu bewerten und darauf, den Betroffenen eine faire Gelegenheit zur Artikulation ihrer Bedürfnisse zu bieten (vgl. Troja, 2001, S. 145 ff.; Zilleßen, 1998, S. 58). Gelingt die Herstellung des Diskurses ist nach van den Daele & Neidhard (1996) in der Regel mit folgenden zusätzlichen Erträgen zu rechnen:

- Die Verfahrensteilnehmer können Informationsgewinne verzeichnen und argumentieren auf anderem Niveau.
- Verbleibender Dissens kann elaborierter und vernünftiger sein als die Ausgangspositionen.
- Die Anerkennung der unterschiedlichen Perspektiven trägt zum sozialen Frieden bei.
- Der Kern des Konflikts wird deutlicher, so dass nicht nur die Konfliktparteien, sondern auch Politik und Verwaltung besser wissen, worum es im Einzelnen geht.

2.2 Spezifische Vorteile von Bürgerbeteiligung im Internet

Der Erfolg Internet-gestützter Bürgerbeteiligung fußt grundsätzlich auf denselben Kriterien wie sie oben dargestellt wurden. Darüber hinaus besteht die Erwartung, Bürgerbeteiligungsverfahren könnten unter Zuhilfenahme des Internet im Sinne der obigen Kriterien effektiver und womöglich auch effizienter sein, wodurch diese noch stärker in der Praxis (kommunal-) politischer Ent-

scheidungsfindung verankert werden könnten. Die Basis für diese Überlegungen liefert Lenk (1976), der argumentiert, Demokratie sei ein Organisationsproblem und deswegen in seiner Ausprägung von den zur Verfügung stehenden Kommunikationstechnologien abhängig.⁵ So ist anzunehmen, dass Diskussionsforen im Internet Diskursen neue Eigenschaften verleihen können, die denen der Face-to-face-Diskurse überlegen sind.

Als Hauptvorteil ist der einfache und niedrighschwellige Zugang zu nennen. Virtuelle Diskussionsforen, in denen auf der Basis von geschriebenen Nachrichten zeitversetzt (asynchron) kommuniziert werden kann (ähnlich wie bei einem „schwarzen Brett“), erlauben es den Bürgern, zu jedem ihnen beliebigen Zeitpunkt von jedem beliebigen Ort aus an der Diskussion teil zu nehmen; es ist nicht mehr nötig, sich zu einem bestimmten Termin an einem bestimmten Ort einzufinden. Des weiteren erleichtern asynchrone Diskussionsforen neu hinzukommenden Bürgern den Einstieg in die Diskussion, da der gesamte bisherige Diskussionsverlauf automatisch protokolliert wird; und auch für Bürger, denen es sonst schwer fällt, vor einer großen Zahl anderer Personen oder in der Hektik der Debatte das Wort zu ergreifen, sind Diskurse im Internet leichter zugänglich. Hervorzuheben ist auch der Umstand, dass in Internetdiskursen dem Bedürfnis nach Anonymität Rechnung getragen werden kann, ohne die Interaktivität in der Diskussion aufgeben zu müssen. Nicht zuletzt können in Diskussionsforen prinzipiell mehrere Personen gleichzeitig einen Beitrag abgeben und auch verschiedene Themen parallel bearbeiten. Insgesamt ist deswegen zu erwarten, dass sich Bürger in Internet-gestützten Beteiligungsverfahren in größerer Zahl und häufiger einbringen können als in Face-to-face-Diskussionsveranstaltungen.

Ein zweiter Vorteil liegt in der stärkeren Strukturiertheit (Kohärenz) und Sachlichkeit von Internetdiskursen. Denn die zeitversetzte und textbasierte Kommunikation legt ein gründlicheres Überdenken der eigenen Beiträge nahe, bevor sie „gesendet“ werden. In Diskussionsforen fällt es zudem leichter, sich auf andere Beiträge zu beziehen – nicht nur weil es den Diskutanten nahe gelegt wird, eigene Beiträge denen von anderen zuzuordnen, sondern auch weil die Beiträge derer, auf die man sich beziehen möchte, nachgelesen werden können.

⁵ Rogg & Trénel (2001) lieferten eine Analyse dieser These in Bezug auf den virtuellen Parteitag von Bündnis90/Die Grünen in Baden Württemberg im Herbst 2000

Beide hier postulierten Vorteile stellen Thesen dar, die bislang nicht empirisch untersucht worden sind. Denkbar wäre auch, dass Internet-gestützte Beteiligungsformen den Zugang erschweren, weil die betroffenen Bürger nicht über die entsprechenden Informations- und Kommunikationstechnologien verfügen. Auch wäre möglich, dass (teil-)anonyme Internetdiskurse zu einer eher unverbindlichen Teilnahme verleiten, die zu lediglich sporadischen und unfairen Diskussionen führen könnte. Und schließlich wäre auch möglich, dass die Beteiligung in Internet-gestützten Verfahren geringer ist, weil Internetdiskurse sich in permanenter zeit- und aufmerksamkeitsökonomischer Konkurrenz zu anderen Tätigkeiten im Privat- und Berufsleben befinden. Auf diese Probleme soll unten eingegangen werden.

Der Nutzen konkreter Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet muss also in doppelter Hinsicht bewertet werden. Zuerst ist zu fragen, inwiefern die „klassischen“ Ziele von Bürgerbeteiligungsverfahren erreicht worden sind. Zum zweiten sollte geklärt werden, ob der erwartete Mehrwert gegenüber üblichen Formen der Face-to-face-Beteiligung eingelöst werden konnte. Beide Fragen können in dieser Studie im strengen Sinne nicht oder nur tentativ beantwortet werden, da der Schwerpunkt hier auf der Fallbeschreibung liegt, nicht genügend „scharfe“ Messmethoden zum Einsatz kamen, und der Vergleich mit anderen Verfahrensformen zukünftigen Metaanalysen überlassen werden soll. Gleichwohl leitet die Darstellung der Ziele Internet-gestützter Bürgerbeteiligung nahtlos zur der konzeptionellen Frage über, die sich auch die Autoren bei der Planung des Pilotprojektes in Esslingen gestellt haben: Wie soll Bürgerbeteiligung im Internet bewerkstelligt werden, damit die oben genannten Ziele nach Möglichkeit erreicht werden können?

3. Erfolgsbedingungen für die Umsetzung

Bei der Erarbeitung einer Umsetzungsstrategie für das Esslinger Pilotprojekt wurden die Autoren von Kubicek & Hagen (1999, S. 396) inspiriert. Danach darf die soziale Einbettung der neuen Technologien in die politischen und kulturellen Strukturen nicht vernachlässigt werden. Vielmehr muss die „Anschlussfähigkeit“ auf drei Ebenen garantiert werden:

- Rechtlich-institutioneller Anschluss (v. a. im Rechtssystem vorgesehene Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger),
- Inhaltlich-motivationaler Anschluss (v. a. subjektive Relevanz der Beteiligung),

- Technischer Anschluss (v. a. Zugang der Bevölkerung zum Internet).

Für die konkrete Umsetzung entwickelten die Autoren ein „Drei-Säulen-Modell“ (Abbildung 1), das keine fertige Handanweisung für die Durchführung Internet-gestützter Bürgerbeteiligung darstellt, sondern ein Set konzeptioneller Überlegungen, dessen Brauchbarkeit in der Praxis, wie hier am Esslinger Fallbeispiel, erst noch überprüft werden muss. Demnach gelingt Bürgerbeteiligung im Internet, wenn die relevanten Interessengruppen über einen Internetzugang verfügen und in der Verfahrensgestaltung Erfolgsbedingungen realisiert werden, die den drei Bereichen „Relevanz“, „Software“ und „Moderation“ zugeordnet werden können.⁶

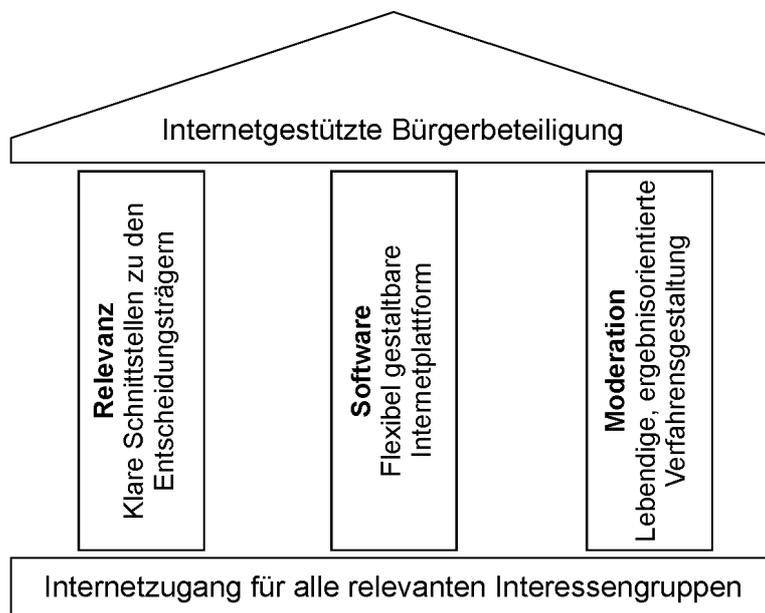


Abbildung 1
Drei Erfolgsbedingungen für die Umsetzung Internet-gestützter
Bürgerbeteiligungsverfahren

3.1 Relevanz

Bürgerbeteiligungsverfahren (im Internet) werden wenig Aufmerksamkeit erregen, wenn sie nicht als relevant, d. h. bedeutsam, eingeschätzt werden. Macht

⁶ Die folgenden Erfolgsbedingungen orientieren sich sehr stark an den Basisprinzipien der „neuen Planungskultur“ (Selle, 1996, 2000) und vieler informeller (i. S. von nicht gesetzlich geregelten) Beteiligungsverfahren wie z. B. Mediation (Beckmann & Keck, 1999; Märker, 1999; Renn & Webler, 1998; Rittel & Webber, 1972, 1973; Förderverein für Umweltmediation, o. J.; Zilleßen, 1998, Fietkau, 2000).

das Beteiligungsangebot einen Unterschied oder handelt es sich um eine „Spielwiese“?

- *Schnittstellen zum politischen Entscheidungsprozess definieren:* Zur Sicherung der Relevanz des Beteiligungsverfahrens müssen zuerst klare Schnittstellen zwischen dem Internet-basierten Kommunikationsprozess und dem “realen” Kommunikationsprozess, insbesondere dem formalen (i. S. von rechtlich geregeltem) Entscheidungsprozess definiert werden. Dazu gehören vor allem klare, gesicherte und offen kommunizierte Absprachen darüber, wie mit den Ergebnissen der Online-Beteiligung umgegangen werden soll: In welche Phase des politischen Entscheidungsprozesses sollen die Ergebnisse der Online-Beteiligung einfließen? In welchem Verhältnis steht das Beteiligungsangebot zum rechtlichen Kontext? Auf welche Art und Weise sollen die Ergebnisse die politische Entscheidung beeinflussen können? Wem werden sie innerhalb welcher Frist vorgelegt? Wie soll nachgewiesen werden, dass die Ergebnisse im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden?
- *Relevantes Thema wählen:* Weiterhin sollte der Gegenstand des Beteiligungsverfahrens für eine ausreichende Zahl von Bürgern relevant sein. Dies ist häufig dann gegeben, wenn sie von der Entscheidung selbst betroffen sind, Ungerechtigkeit wahrnehmen oder sonst irgend ein fachliches Interesse mit dem Thema verbinden. Ohne eine subjektive Relevanz zu erkennen, ist kaum zu erwarten, dass Bürger ihre Freizeit für ein Beteiligungsverfahren opfern. Bei umstrittenen Entscheidungen ist dies in der Regel gegeben. Deswegen sollten die Moderatoren von Internet-gestützten Beteiligungsverfahren auch über Kenntnisse in der Online-Mediation⁷ verfügen (Fietkau et al., 2001; Trénel, 2001a; Trénel, 2001b; Märker & Trénel, in Bearbeitung). Wichtig ist auch, ein Thema zu wählen, über das es sich lohnt zu diskutieren. Wenn Entscheidungen bereits gefällt wurden oder der Meinungsbildungsprozess der Beteiligten (inklusive der Entscheidungsträger) bereits als abgeschlossen gilt, ist die Ergebnisoffenheit so stark eingeschränkt, dass die Relevanz des Beteiligungsverfahrens in Frage gestellt werden wird.

⁷ Konfliktvermittlung im Internet.

- *Stakeholder⁸ einbinden*: Das Beteiligungsangebot wird umso ernster genommen, wenn alle stakeholder daran beteiligt sind. Was wäre eine Bürgerbeteiligung zu einem geplanten Neubaugebiet ohne die Teilnahme der betroffenen Anwohner oder der örtlichen Bürgerinitiative? Mit Hilfe einer Konfliktanalyse sollten im voraus alle Personen(-gruppen) identifiziert werden, die den Ausgang der Entscheidung beeinflussen können, von der Entscheidung betroffen sind oder sonst ein Interesse an der Entscheidung haben, und um deren Teilnahme geworben werden. Dazu gehören u. a. nicht nur die Experten aus der Stadtverwaltung, sondern auch die Entscheidungsträger selbst. Durch die Einbindung der Entscheidungsträger kann den Bürgern die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsangebotes besser vermittelt werden, nicht nur weil so gesichert ist, dass ihre Anliegen die Adressaten erreichen, sondern auch weil die Entscheidungsträger durch ihr Engagement die Bedeutsamkeit des Verfahrens für die Entscheidungsfindung unterstreichen. Darüber hinaus ist nur dann mit echten Lerneffekten (Wissenszuwachs, Perspektivenübernahme und Argumentation vom verallgemeinerten Standpunkt) auf allen Seiten zu rechnen, wenn ein Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen hergestellt werden kann.
- *Beteiligungsverfahren in bestehende Diskurse einbetten*: Die Relevanz der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung ist auch dann bedroht, wenn der Transfer zwischen dem Online-Diskurs und der Auseinandersetzung über den Gegenstand in anderen Medien nicht gewährleistet ist. Dokumente wie Zeitungsartikel und Vorträge aus Bürgerversammlungen sollten im Online-Diskurs nicht fehlen, damit die Diskussion nicht von vorne beginnen muss. Gleichzeitig kann der Online-Diskurs an Bedeutsamkeit gewinnen, wenn sowohl der Verlauf als auch die Ergebnisse einer größeren Öffentlichkeit über die herkömmlichen Massenmedien (z. B. Lokalzeitung) zugänglich gemacht werden.

3.2 Software

Die Auswahl der Software für das Internetangebot hat natürlich einen entscheidenden (wenn auch häufig überschätzten) Einfluss auf den Erfolg von Online-Diskursen, denn die technische Grundlage setzt die Grenzen dafür, was online machbar ist.

⁸ Stakeholder sind Personen oder Organisationen, die sich für die in Frage stehende Entscheidung interessieren. Dazu gehören jene, welche die Entscheidung beeinflussen (können) oder vom Ausgang der Entscheidung betroffen sind.

- *Interaktive Internetplattform einrichten:* Um die spezifischen Vorteile Internet-unterstützter Bürgerbeteiligung zu realisieren sollten interaktive Internetplattformen eingerichtet werden. Diese stellen „virtuelle Räume“ dar, in denen asynchrone, textbasierte und strukturierte Diskussionsforen eröffnet werden können, aber in die auch noch andere Kommunikations-, Koordinations- und Organisationsfunktionen für Gruppen eingebaut sein können: z. B. eine Mailingliste zur Benachrichtigung aller Teilnehmer, ein Kalender für die Ablaufübersicht und ein gemeinsames Ablagesystem für Dateien und Internetlinks. Der interaktive Charakter der Internetplattform soll eine flexible Anpassung des Webangebots durch die Beteiligten ermöglichen. So sollten auch die Bürger in die Lage versetzt werden, eigene Informationen auf der Webseite des Beteiligungsverfahrens zu veröffentlichen. Nicht zuletzt sollte die Software so ausgewählt werden, dass den Moderatoren ein ausreichendes Funktionalitätsspektrum für steuernde Eingriffe in die Diskussionsforen zur Verfügung steht (s. u.).
- *Auf Sicherheit achten:* Anders als bei Online-Wahlen spielt bei Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet die Identität und Repräsentativität der Teilnehmer eine untergeordnete Rolle – was zählt ist die möglichst vorbehaltlose argumentative Aufbereitung des Entscheidungsgegenstandes. Die Internetplattform sollte deswegen so konfiguriert sein, dass jeder sich an der Deliberation⁹ beteiligen kann. Wenn gewünscht, sollte die anonyme Teilnahme gewählt werden können, andernfalls sollte eine Authentifizierung mit Nutzernamen und Passwort eingerichtet werden, um die Namen der Beteiligten vor Missbrauch zu schützen.
- *Auf Benutzerfreundlichkeit achten:* Mangelnder Internetzugang stellt nur ein Exklusionsrisiko von Online-Diskursen dar. Ebenso verheerend kann sich der Ausschluss bestimmter soziodemographischer Gruppen durch mangelnde Benutzerfreundlichkeit auswirken. Das Internetangebot sollte deswegen übersichtlich und selbsterklärend sein.
- *Auf Anschlussfähigkeit zu anderen Medien und Face-to-face-Treffen achten:* Diejenigen, die über keinen Internetzugang verfügen, müssen nicht unbedingt ausgeschlossen werden, wenn sie sich mit Hilfe anderer Medien oder im Rahmen von Face-to-face-Treffen einbringen können. So wäre zu überlegen, ob Zwischenergebnisse des Online-Diskurses nicht im Rahmen von Face-to-face-Treffen diskutiert werden könnten. Das Protokoll des

⁹ Hier: argumentative Aufbereitung der Entscheidungsgrundlage

„realen Treffens“ könnte anschließend wieder in den Online-Prozess eingespeist werden. Ähnliches gilt für Zeitungsartikel und Leserbriefe: sie sollten auf der Internetplattform verfügbar gemacht werden, damit der Online-Diskurs nicht im „luftleeren Raum“ stattfindet und auch für Informationen und Perspektiven zugänglich ist, die nicht über das Internet kommuniziert werden (können).

3.3 Moderation

Deliberation „passiert“ nicht einfach so – Deliberation bedarf eines von allen akzeptierten Moderators (Coleman & Götze, 2001, S. 16). Ohne Moderation werden die Beteiligten kaum Vertrauen in die Produktivität des Diskussionsprozesses entwickeln können. Das gilt für Online-Diskurse umso mehr, da die Diskussionsumgebung für viele ungewohnt ist, die anonyme Kommunikation unfaire Beiträge begünstigt und die asynchrone Diskussionsform der zeitlichen Strukturierung bedarf.

- *Fairness gewährleisten:* Eine der wichtigsten Aufgaben von Moderatoren ist zweifelsohne die Überwachung der Fairness in der Diskussion. Dazu sollten vorher für alle sichtbar Regeln für einen fairen Umgang festgelegt werden. Bei Überschreitungen müssen Moderatoren, die entsprechenden Beiträge zurückziehen und die Absender zur Überarbeitung auffordern. Bei wiederholten Überschreitungen ist auch über einen Ausschluss von Teilnehmern nachzudenken.
- *Neutrale Moderatoren auswählen:* Besonders in Bürgerbeteiligungsverfahren mit umstrittenen Themen sollte ein neutraler (oder allparteilicher) Moderator ausgewählt werden. Andernfalls bleiben die verschiedenen stakeholder Gruppen skeptisch, ob der Moderator nicht manipulierend zugunsten einer Seite eingreifen könnte. Die Erfahrung zeigt, dass auch solche Moderatoren akzeptiert werden, die zwar von öffentlicher Seite beauftragt werden, sich aber gleichzeitig an vorher verabredete Standards für eine neutrale Moderation binden. Die Neutralität der Moderatoren sollte im Verlauf der Bürgerbeteiligung überprüfbar sein. Dies erfordert transparentes Agieren der Moderatoren.
- *Übersichtlichkeit und Ergebnisorientierung der Diskussion garantieren:* Moderatoren übernehmen nicht die Verantwortung für den Inhalt des Ergebnisses, sollten aber dafür sorgen, dass auf ein Ergebnis hingearbeitet wird. Ohne den Beteiligten zu verwehren, eigene Fragen und Themen einzubringen, sollten Moderatoren von Online-Diskursen für Orientierung

sorgen in dem sie (Start-) Fragen stellen und gelegentlich Zusammenfassungen schreiben.

- *Argumentation herausfordern und weiterentwickeln*: Moderatoren sollten den Dialog fördern, damit soziale Lernprozesse (Perspektivenübernahme, Entwicklung neuer Argumente etc.) in Gang gesetzt werden können. Zur Steigerung der Kohärenz sollten Moderatoren deswegen darauf achten, dass sich die Diskutanten aufeinander beziehen. Nötigenfalls sollte dies durch provozierende Fragen oder direkte Aufforderungen stimuliert werden.
- *Diskussionen „Leben einhauchen“*: Gerade in asynchronen Online-Diskursen ist den Beteiligten zu Beginn nicht deutlich, ob in dem Diskussionsforum überhaupt „etwas passiert“. Erst wenn eine kritische Masse von Beiträgen erreicht ist, gewinnt die Diskussion an Dynamik. Bis dahin fragen sich die Beteiligten, ob ein eigener Beitrag der Mühe lohnt, denn schließlich ist nicht klar, ob es überhaupt Rezipienten geben wird. Auch fehlen in diesem frühen Stadium herausfordernde Beiträge von anderen Teilnehmern, die zur eigenen Beteiligung motivieren. Moderatoren müssen hier versuchen, zumindest einige Lurker¹⁰ zur aktiven Teilnahme zu bewegen. Sie erreichen dies durch eine größere Zahl eigener Beiträge sowie direkte und persönliche Antworten per E-mail, in denen sie sich für jeden der ersten Beiträge bedanken, aber auch durch Weiterleitung von Beiträgen per E-mail an Personen, die sich noch nicht zu Wort gemeldet haben.
- *Reflexivität des Verfahrens ermöglichen*: Die Moderatoren sollten auch Gestaltung und Verlauf des Online-Diskurses sowie ihr eigenes Moderatorenverhalten zur Diskussion stellen. Ein separates Diskussionsforum könnte zur Metakommunikation einladen und den Moderatoren Hinweise für eine flexible Anpassung des Online-Diskurses an die Bedürfnisse der Beteiligten liefern. Erhalten die Beteiligten auf diese Art und Weise Einfluss auf die Verfahrensgestaltung, so verbessert sich die wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit (Röhl, 1993), was für die Bewertung der Verfahrensergebnisse zentral ist.
- *Ablauf strukturieren*: Moderatoren befinden sich auch in der Rolle des Rhythmus-Gebers. Sie bestimmen, innerhalb welches Zeitrahmens der

¹⁰ Personen, die sich Diskussionsforen im Internet anschauen, ohne sich selbst daran zu beteiligen.

Online-Diskurs abgeschlossen werden soll und welche Phasen durchlaufen werden sollen. Die Moderatoren von Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet können sich dabei am Modell der Mediation orientieren (Trénel, 2001b; Märker & Trénel, in Bearbeitung), in dem sich beispielsweise eine Trennung zwischen der Gegenstandserörterung und der Sammlung von Lösungsoptionen durch Festlegung von entsprechenden Phasen bewährt hat. Bei der Entscheidung, welche Phasen der Bürgerbeteiligung besser online oder besser face-to-face durchgeführt werden sollten, können sozialpsychologische Prinzipien Berücksichtigung finden (Döring, 1999; Boos, Jonas & Sassenberg, 2000; Hollingshead & McGrath, 1994).

4. Das Esslinger Pilotprojekt

4.1 Ausgangssituation

Die Stadt Esslingen liegt südlich von Stuttgart und hat rund 90.000 Einwohner. In mehreren Randlagen der Stadt, so auch in dem kürzlich eingemeindeten Ortsteil Zell (ca. 4000 Einwohner), sollen nach dem Willen des Oberbürgermeisters und der großen Parteien im Gemeinderat neue Wohngebiete mit Einfamilienhäusern entstehen, um die demographische Entwicklung in Esslingen zu stabilisieren. Ein Architektenwettbewerb wurde durchgeführt und Gutachten zur Klärung verschiedener Fragen (z. B. die Frage der Erschließung) in Auftrag gegeben. Gegen das Vorhaben regte sich sehr bald Widerstand, vor allem im Kreis der unmittelbar betroffenen Anwohner in einem Siedlungsgebiet mit Einfamilienhäusern im Grünen. Sie gründeten eine engagiert arbeitende Bürgerinitiative, richteten eine Homepage¹¹ ein und die Lokalzeitung¹² griff das Thema mehrfach auf. Gegenstand der Kritik war vor allem der Verlust von Natur- und Naherholungsflächen sowie die erwartete Zunahme der Verkehrsbelastung, es wurde aber auch der Bedarf dieser zusätzlichen Flächen für die Zielgruppe „junge Familien“ in Zweifel gestellt.

Auch aufgrund der zunehmenden Frontenbildung zwischen der Stadt und einer Gruppe Zeller Bürger regte das Stadtplanungsamt an, noch vor der Eröffnung der Bauleitplanung durch die Aufstellung des Bebauungsplanes nach § 2 Baugesetzbuch eine „frühzeitige“ Bürgerbeteiligung durchzuführen.¹³ Bevor sich

¹¹ <http://www.zeller-egert.de>

¹² <http://www.ez-online.de>

¹³ Diese ist von der durch § 3 Baugesetzbuch vorgeschriebenen und geregelten Bürgerbeteiligung zu unterscheiden.

der Ausschuss für Technik und Umwelt (ATU) des Esslinger Gemeinderates mit der Aufstellung des Bebauungsplanes befassen würde, sollte im Zeller Rathaus eine öffentliche Informationsveranstaltung zur Präsentation der Architekturentwürfe und Gutachten veranstaltet werden. Im Anschluss daran sollten die Bürger über einen Zeitraum von einem Monat die Gelegenheit haben, das Bebauungsvorhaben auf einer moderierten Internetplattform zu diskutieren. Es wurde zugesagt, eine Zusammenfassung der Diskussion im ATU zu präsentieren, bevor die Ausschussmitglieder über die Aufstellung des Bebauungsplanes entscheiden würden. Weiter versicherte das Stadtplanungsamt, dass alle Diskussionsbeiträge in die nach § 3 Baugesetzbuch vorgeschriebene Bürgerbeteiligung übernommen werden würden (d. h. wie alle Anregungen und Einwände nach § 3 Baugesetzbuch behandelt werden würden), falls die Aufstellung des Bebauungsplanes¹⁴ vom ATU beschlossen werden würde (was als sehr wahrscheinlich eingeschätzt wurde).

Den Anstoß für die Durchführung einer Internet-gestützten Bürgerbeteiligung gab die erfolgreiche Teilnahme Esslingens 1999 an einem Wettbewerb der Bundesregierung (vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), deren Gewinner bei der Einrichtung „virtueller Rathäuser“ unterstützt werden. So war die Stadt Esslingen eine von drei Modellstädten¹⁵ der Initiative MEDIA@Komm¹⁶, welche die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in Städten und Gemeinden zum Ziel hat, um die elektronische Abwicklung von Dienstleistungen und Transaktionen zwischen Verwaltung, Bürgern und der Wirtschaft zu erproben.

Über die Initiative MEDIA@Komm wurde auch der Kontakt zwischen dem Esslinger Stadtplanungsamt und den Autoren hergestellt, die für die Durchführung der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung als Moderatoren verantwortlich waren. Dabei bestand kein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen dem Stadtplanungsamt und den Autoren (d. h. die Autoren erhielten für die Durchführung der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung keine Bezahlung). Stattdessen ging es den Autoren darum, eine Chance zur Durchführung eines

¹⁴ Zur Erläuterung: Die Entscheidung für die Aufstellung des Bebauungsplanes ist nicht gleichbedeutend mit einer Entscheidung für eine Bebauung. Diese soll nämlich nach der Planaufstellung nach dem im Baugesetzbuch geregelten Verfahren geprüft werden. Erst am Schluss der durch die Planaufstellung eingeleiteten Bauleitplanung wird über die Frage der Bebauung entschieden.

¹⁵ neben Bremen und Nürnberg

¹⁶ <http://www.mediakomm.net>

wissenschaftlich auswertbaren Pilotprojektes im Bereich der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung zu nutzen.

4.2 Verlauf des Pilotprojektes

Aufgrund der Kürze der Vorbereitungszeit konnte nur eine rudimentäre Konfliktanalyse zur Identifizierung von Themen, Stakeholdern und Bedingungen für deren Beteiligung durchgeführt werden. Wichtige Gesprächspartner waren die Verantwortlichen für das Media@Komm Projekt in Esslingen, die Vertreter des Stadtplanungsamtes, der Bürgerinitiative und der Ratsfraktionen. Ebenso war der Kontakt mit dem zuständigen Redakteur der Lokalzeitung eine wichtige Quelle für Informationen zum Konfliktverlauf. Potenzielle Neubürger des zu bebauenden Gebietes konnten leider nicht identifiziert werden. Allerdings fiel auf, dass es im Gegensatz zu Bürgerbeteiligungsverfahren mit Face-to-face-Treffen für die Gewährleistung eines fairen Verfahrens weniger wichtig erschien, alle wesentlichen Informationen vorab zu sammeln. Weil in Internetdiskussionsforen alle Beiträge automatisch protokolliert werden und die Diskussion damit immer nachvollziehbar bleibt, konnten potenzielle Diskussionsteilnehmer auch noch nach Beginn des Verfahrens angesprochen werden.

Die ca. vierstündige Informationsveranstaltung des Stadtplanungsamtes im Zeller Rathaus wurde von ungefähr 200 Bürgern sowie auch vom Oberbürgermeister besucht. Die Präsentation der Architektenentwürfe und Gutachten wurde von teils verärgerten Wortmeldungen der Bürger begleitet, auf die der Oberbürgermeister dann argumentativ einging. Zum Schluss der Veranstaltung wies ein Mitglied des Moderatorenteams in einem Kurzvortrag auf die Möglichkeit hin, die Diskussion in einem Internetforum fortzusetzen, und verteilte Handzettel mit der entsprechenden Internetadresse. Zusätzlich wurden die Sprecher der Bürgerinitiative, die Fraktionsvorsitzenden im Gemeinderat und einige Vertreter aus dem Zeller Ortschaftsrat telefonisch kontaktiert und um deren Teilnahme geworben. Die Moderatoren stießen dabei in allen Fällen auf eine grundsätzliche Befürwortung des Internetprojektes. Lediglich einige Vertreter des Zeller Ortschaftsrates gaben zu Bedenken, sie würden den Meinungsbildungsprozess in der eigenen Fraktion zuerst voran bringen wollen. Außerdem wurde auch auf der Esslinger Homepage für das Internetforum geworben. Nicht zuletzt bemühten sich die Moderatoren um einen guten Kontakt zur Redaktion der Lokalzeitung. Ziel dieser Zusammenarbeit war die medienübergreifende Verbreitung der Diskussionsergebnisse (Ergebnistransfer in die Öffentlichkeit), um dem Dialog im Internet mehr Aufmerksamkeit und Gewicht zu verleihen. Damit sollte auch

ein gewisser Druck erzeugt werden, anderen Meinungen als der eigenen nicht das Feld zu überlassen und die eigene Meinung im Internetforum zu artikulieren, falls diese darin noch nicht repräsentiert war.

Im Anschluss an die Informationsveranstaltung vor Ort wurde dann vom 21. Mai bis zum 21. Juni 2001 eine Internetplattform auf einem Server der Stadt Esslingen eingerichtet.¹⁷ Hierfür wurde die Software ZENO¹⁸ des Fraunhofer Instituts Autonome Intelligente Systeme verwendet, die speziell zur Unterstützung von Diskursen entwickelt wurde. Das Internetangebot war so aufgebaut, dass Besucher über eine Startseite in zwei verschiedene Bereiche gelangen konnten, einen Bereich mit Informationen zum Bauvorhaben und einem Bereich mit Diskussionsforen.

Bei der Betreuung der Internetplattform, insbesondere auch der Diskussionsforen, wechselten sich die Moderatoren in Drei-Tages-Schichten ab. Dadurch konnte eine zeitnahe Moderation über die gesamte Laufzeit gewährleistet werden. Ein Team von Moderatoren ist einem einzelnen Moderator aber nicht nur deswegen vorzuziehen, weil dadurch eine lückenlose Betreuung der Diskussion auch an Wochenenden und Feiertagen möglich ist. Hinzu kommt, dass textbasierte Kommunikation hin und wieder zu Unsicherheiten und dann zu großen Interpretationsspielräumen führen kann. Davon ist auch die Moderation betroffen. So konnten die Moderatoren sich gegenseitig zu Rate ziehen, wenn Unsicherheiten bezüglich des Inhalts bzw. der "verschlüsselten" Aussagen eines eingegangenen Diskussionsbeitrags bestanden – insbesondere im Hinblick auf die Wahrung der Allparteilichkeit. Zur Koordination ihrer Tätigkeiten richteten sie eine eigene mailingliste ein und hielten gelegentlich Telefonkonferenzen ab.

Aufbau der Internetplattform

Auf der Eingangsseite (Abbildung 2) wurden die Besucher begrüßt, über den Aufbau der Internetplattform informiert und vor allem auch darüber in Kenntnis gesetzt, was mit den Ergebnissen der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung geschehen wird. Oberstes Ziel der Moderatoren war es an dieser Stelle, keine unrealistischen Erwartungen zu wecken, was die Bedeutsamkeit der Bürgerbeteiligung angeht. Deswegen wurde bei der Erläuterung des Verfahrens von einer „Internet-gestützten Bürgeranhörung“ gesprochen, und auch explizit auf die

¹⁷ <http://forum.esslingen.de/buerger>

¹⁸ <http://zeno.gmd.de/MS/>

Einschränkung hingewiesen, dass es aus Sicht der meisten Gemeinderatsvertreter in der Bürgerbeteiligung nicht mehr darum gehen kann, ob das Bauvorhaben realisiert werden soll, sondern vielmehr darum, wie das Bauvorhaben möglichst im Sinne der Bürger umgesetzt werden soll. Von der Startseite gab es wiederum Verweise auf eine Webseite zur Vorstellung der Moderatoren (mit Foto), auf Webseiten mit Erläuterungen zur Benutzung von ZENO, und auf die zwei Bereiche der Bürgerbeteiligung im Internet. Die Startseite wurde von den Moderatoren laufend aktualisiert und enthielt später auch Informationen über den Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens (Hinweise auf den Ergebnisbericht und den Termin der ATU-Sitzung).

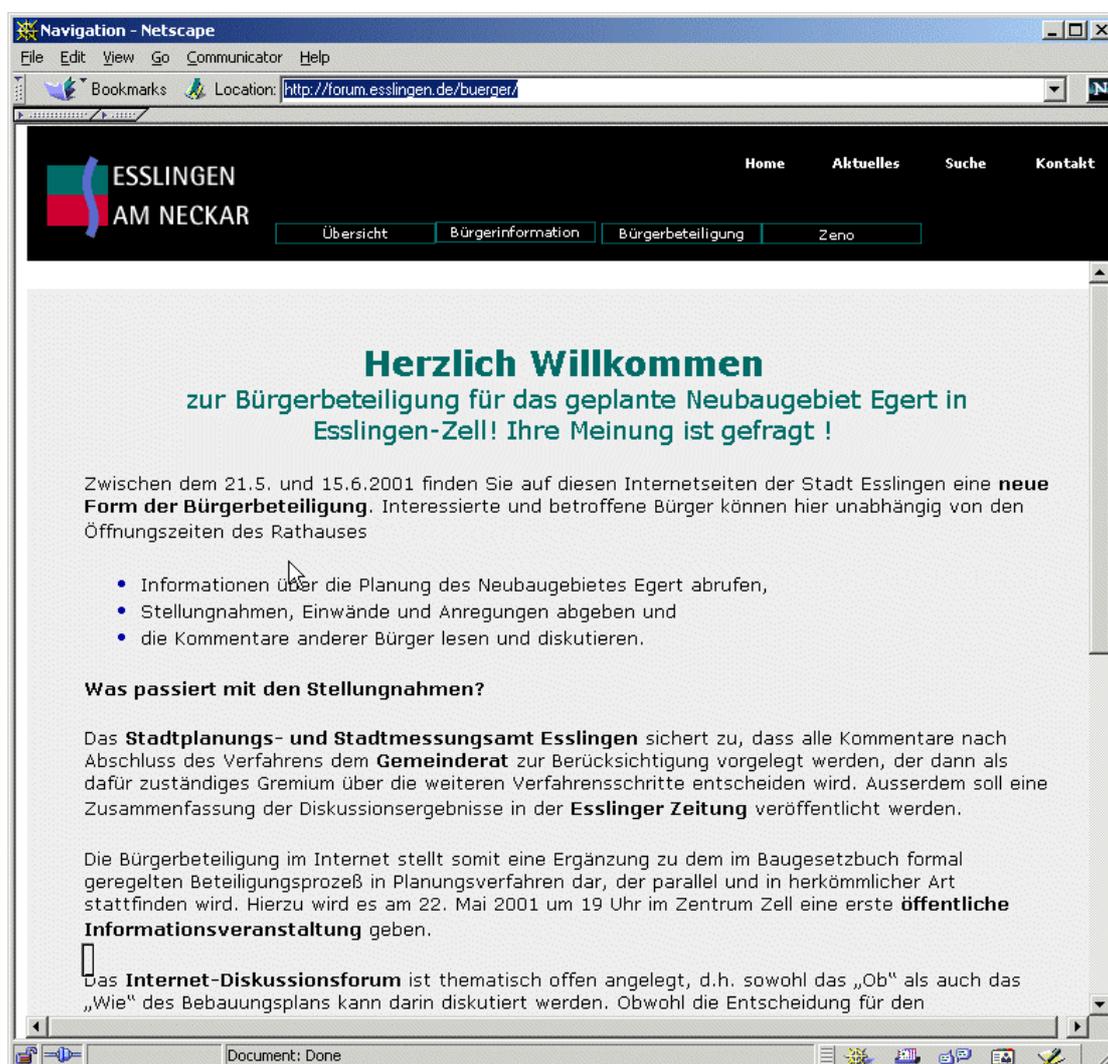


Abbildung 2
Eingangseite der Beteiligungsplattform zum Neubaugebiet
Egert in Esslingen-Zell zu Beginn des Verfahrens.

Der erste Bereich („Bürgerinformation“) enthielt Informationen zum Bauvorhaben und all jene Dokumente und Folien, die auch auf der Informationsveranstaltung im Zeller Rathaus präsentiert wurden: Pläne, Architektenentwürfe und Gutachten zum Bebauungsvorhaben (Abbildung 3). Außerdem wurde hier unter anderem auch auf die Homepage der Bürgerinitiative verwiesen, die ebenfalls reich an Informationen zum Bebauungsvorhaben war. Im Verlauf der Diskussion wurde der Bereich vom Stadtplanungsamt ergänzt, als einige Bürger detailliertere Informationen zur Bevölkerungsentwicklung in Esslingen wünschten. Für die Einrichtung und Pflege des Arbeitsraumes waren entsprechende Zugangs- und Nutzungsberechtigungen erforderlich (Login-Prozedur mit Nutzername und Passwort), die den Moderatoren und Mitarbeitern des Stadtplanungsamtes vorbehalten war – das Browsen und Herunterladen setzte keinerlei Zugangsberechtigung voraus.

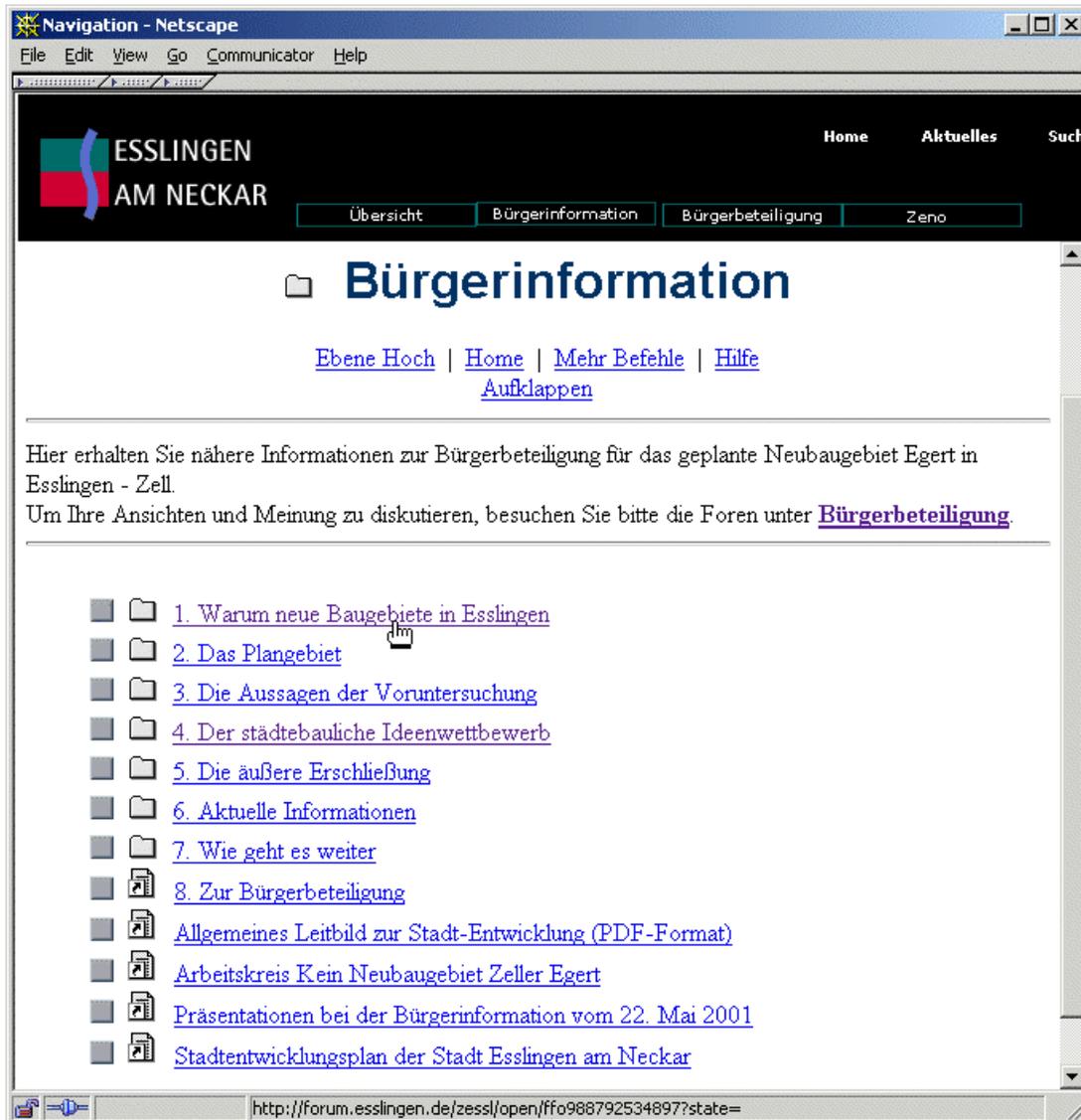


Abbildung 3
Der Bereich „Bürgerinformation“ wurde mittels eines Shared Workspace des Mediationssystems Zeno realisiert. Mittels Ordern, Unterordnern und Verweisen wurde vor und im Verlauf des Verfahrens eine Informationsstruktur aufgebaut.

Der zweite Bereich („Bürgerbeteiligung“ im engeren Sinne) enthielt zu Beginn zwei Diskussionsforen (Abbildung 4). Das eine Forum, „Anregungen und Bedenken zum Baugebiet“, diente der allgemeinen Diskussion des Bauvorhabens. Die Moderatoren entschieden sich dafür, die Diskussion nicht von vornherein thematisch einzugrenzen, da den Bürgern eine Gelegenheit gegeben werden sollte, ihre Anliegen im Zusammenhang mit den Bauvorhaben uneingeschränkt vortragen zu können. Auf diese Weise sollten nicht nur möglichst viele Aspekte beleuchtet werden, sondern auch möglichst viele der betroffenen und fachkun-

digen Bürger angesprochen werden. Später wurden noch weitere, thematisch eingegrenztere Diskussionsforen geöffnet. Das andere Forum, „Kommentare, Anregungen, Kritik zum Internetangebot“, diente nicht der inhaltlichen Diskussion, sondern der Reflexion und partizipativen Steuerung der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung. Außerdem enthielt der Diskussionsbereich noch eine Liste mit Regeln für einen fairen Umgang sowie eine Erklärung zum Haftungsausschluss.



Abbildung 4
Diskussionsbereich mit Verweisen zu den Foren
zu Beginn des Beteiligungsprozesses.

Es wurde ein „weiches Sicherheitskonzept“ verfolgt: Sowohl auf eine Login-Prozedur für die Beteiligten mittels Nutzernamen und Passwort als auch auf Überprüfung aller Beiträge vor ihrer Veröffentlichung wurde verzichtet, vor allem um die Teilnahme an der Diskussion nicht zu erschweren. Gleichzeitig

beobachteten die Moderatoren die Diskussion. Dabei stellte sich heraus, dass alle Teilnehmer unter ihrem tatsächlichen Namen und unter Angabe ihrer korrekten E-Mail-Adresse Beiträge einstellten. Nur in einem Fall hatten die Moderatoren starke Zweifel bezüglich der Authentizität eines Beitrages. Da es sich vorgeblich um eine Person der Stadtverwaltung handelte, wurde der Beitrag zunächst zurückgezogen und anschließend, da er sich als „echt“ herausstellte, wieder freigegeben. Um weitere Unsicherheiten zu vermeiden, wurden dann an diese Personen und jeden, der es wünschte, Nutzernamen und Passworte¹⁹ vergeben. Diese Personen hatten dann zwar nicht mehr Rechte als alle anderen Teilnehmer, jedoch konnte so ihre Identität durch das jeweils zuvor durchgeführte Login geschützt werden.

Diskussionsverlauf

Um die Besucher der Internetplattform zur aktiven Beteiligung an der Debatte zu animieren, standen in den Diskussionsforen von Anfang an drei Einstiegsfragen. Trotzdem wurde während der ersten Woche kein einziger Beitrag von einem Bürger in das Forum gestellt. Die Moderatoren nutzten die Zeit, um die bisherige Diskussion um das Neubaugebiet in der Lokalzeitung im Diskussionsbereich zu archivieren. So konnten die Besucher des Diskussionsforums Leserbriefe und protokollierte Straßeninterviews zum Thema nachlesen. Dadurch versuchten die Moderatoren die Diskussion um das Neubaugebiet, die schon über ein Jahr lang die Öffentlichkeit in der Lokalzeitung und an den Straßenständen der Bürgerinitiative beschäftigte, in das neue Medium „herüberzuziehen“. Verstärkt wurde dieser Prozess durch die Moderatoren, indem sie einige inhaltliche Beiträge, die Zitate aus den oben genannten Dokumenten enthielten, in das Diskussionsforum stellten.

In der zweiten Woche füllte sich das allgemeine Diskussionsforum zum Neubaugebiet zunehmend mit Beiträgen von Bürgern (Abbildung 5, eine inhaltliche Zusammenfassung der Diskussion befindet sich im Anhang). Die Moderatoren schrieben in dieser Phase „hinter den Kulissen“ sehr viele E-mails. Sie bedankten sich bei einzelnen Bürgern für ihre aktive Teilnahme, leiteten Beiträge mit der Bitte um Stellungnahme an andere Personen weiter, unterteilten zu lange Diskussionsbeiträge in kürzere und ordneten diese in Abstimmung mit den Urhebern den sich entwickelnden Diskussionssträngen („Threads“) zu. Die

¹⁹ Passworte werden automatisch durch Zeno generiert und an den Adressaten via E-Mail versendet.

Gemeinderatsvertreter wurden mehrfach per E-mail über den Stand der Diskussion informiert und zur Beteiligung am Dialog ermuntert. Im reflexiven Diskussionsforum wurde die Neutralität der Moderatoren und die Relevanz des Internetforums thematisiert. Wenn möglich, wurde Kritik an der Benutzerfreundlichkeit der Internetplattform sofort umgesetzt. Zum Beispiel wurden Verweise von der Eingangsseite auf den Informations- und Diskussionsbereich vereinfacht und zu große Dateien im Informationsbereich „abgespeckt“. Technische Pannen blieben leider nicht aus. So war das Internetforum ein ganzes Wochenende über nicht erreichbar. Es ist davon aus zu gehen, dass durch diese (heutzutage leider nicht unüblichen) Computer-Pannen einige Bürger abgeschreckt wurden – zumindest haben die Moderatoren einige verärgerte E-mails erhalten von Personen, die sich später nicht mehr an der Diskussion beteiligt haben.

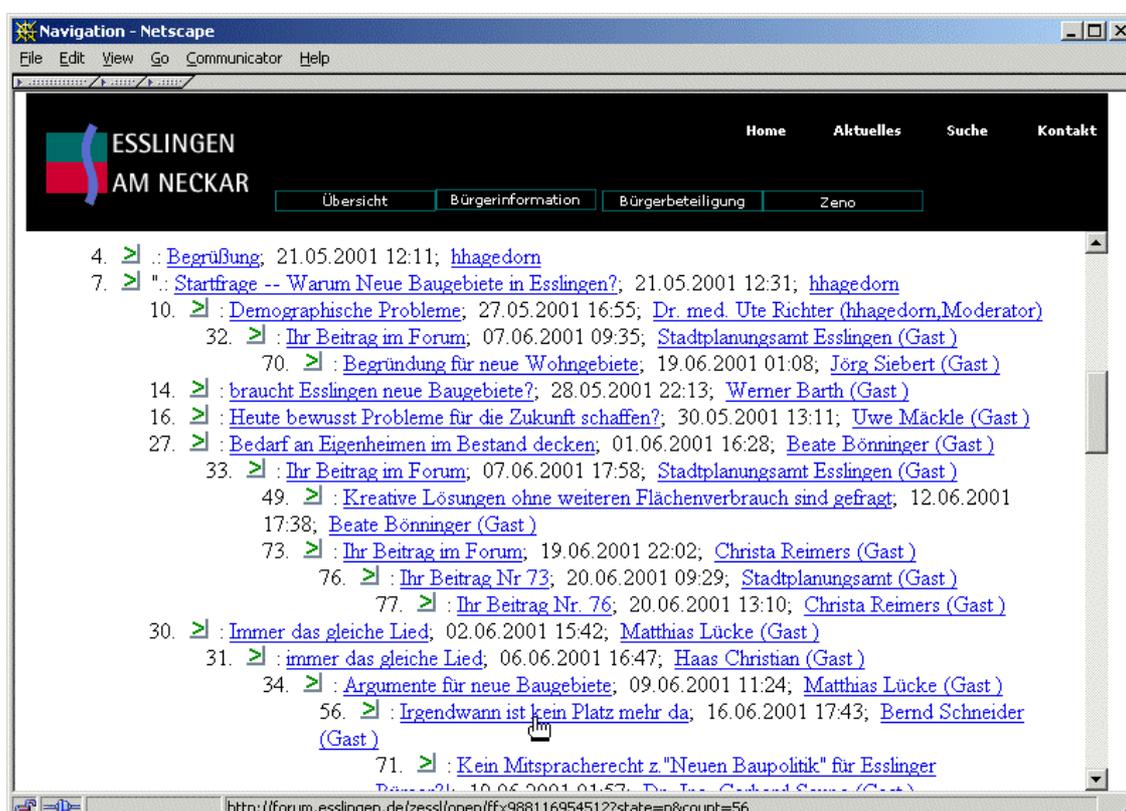


Abbildung 5
Ausschnitt aus dem ZENO-Diskussionsforum
„Anregungen und Bedenken zum Baugebiet“

Mit Beginn der dritten Woche drohte die Diskussion im Forum „Anregungen und Bedenken zum Baugebiet“ aufgrund der Fülle an Beiträgen unübersichtlich zu werden. Daraufhin eröffneten die Moderatoren nach und nach drei neue

Diskussionsforen, in denen Themen aus der allgemeinen Diskussion in zugespitzter Form weiter bearbeitet werden konnten. Die „Foren mit Kernfragen“ wurden jeweils durch eine Zusammenfassung eines Diskussionsstranges aus der allgemeinen Diskussion sowie neue, fokussiertere Startfragen eingeleitet. Auch diese Diskussionsforen entwickelten sich nach einiger Zeit zum Ort reger Auseinandersetzung, allerdings bei gleichzeitigem Anwachsen der Beitragsmenge im allgemeinen Forum. Zwar waren die Moderatoren schon in der zweiten Woche gefordert, einen „hitzigen“ Beitrag zu kommentieren und die Teilnehmer an den fairen Umgang zu erinnern, doch trat erst kurz vor Schluss eine Auseinandersetzung zwischen zwei Diskussionsteilnehmern auf, in dessen Verlauf die Moderatoren Beiträge zurückzogen,²⁰ und die Urheber zur Überarbeitung aufforderten. Da die betreffenden Beiträge aber bereits einige Stunden veröffentlicht waren, bevor sie von den Moderatoren entdeckt und zurückgezogen wurden, konnte nicht verhindert werden, dass die Kontrahenten sich gegenseitig beschimpften und sogar Klage androhten.

Nach Ablauf des vorher veranschlagten Zeitraums konnten die Diskussionsforen noch weiter betrachtet werden, neue Beiträge konnten aber nicht mehr geschrieben werden. Die Moderatoren schrieben nun eine kurze Zusammenfassung der inhaltlichen Diskussion und schickten diese allen Teilnehmern per E-mail mit der Bitte um Kommentierung zu. In der Zusammenfassung wurden von den Moderatoren auch zwei „Berührungspunkte“ zwischen den Bauungsgegnern und -befürwortern herausgestellt, die sie im Verlauf der Diskussion identifiziert hatten. Dies betraf zum einen die Anbindung des Neubaugebietes an den öffentlichen Nahverkehr, und zum anderen die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes, welches den zukünftigen Flächenverbrauch in Esslingen regeln und begrenzen sollte.

Nach einer weiteren Woche waren alle Anmerkungen eingearbeitet, so dass der Bericht auf der Startseite der Internetplattform veröffentlicht werden konnte (siehe Anhang). Zusammen mit einem Kompendium aller Diskussionsbeiträge wurde dieser Bericht an alle relevanten Gemeinderatsmitglieder geschickt und diente als Tischvorlage für die nächste Sitzung des ATU zwei Wochen später, in der es um die Aufstellung des Bauplanes gehen sollte. Dort wurden die Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens von einem der Moderatoren in ei-

²⁰ Originalbeiträge können durch die Moderation nicht gelöscht, nur zurück gezogen werden. Lediglich das Editieren ist möglich. Allerdings wird in Zeno (Version 1.9) immer eine unveränderbare Kopie des Originals gespeichert.

nem ca. 15-minütigen mündlichen Vortrag neben den Entwürfen der Architekten präsentiert. Anwesend waren außer dem Oberbürgermeister, den ATU-Mitgliedern und der Presse auch ein Gruppe der Bürgerinitiative, die auf der Zuschauerbank ihren Protest kund taten. Nach kurzer Aussprache wurde die Aufstellung des Bauplanes sowie die Übernahme aller Diskussionsbeiträge in die nun nach §3 Baugesetzbuch anschließende Bürgerbeteiligung beschlossen.

5. Auswertung

Nach Abschluss der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung in Esslingen-Zell standen eine Reihe von Daten zur Auswertung zur Verfügung: Die protokollierte Diskussion, ein Zugriffsprotokoll auf den ZENO-Server, Zeitungsberichte sowie die Daten einer Fragebogenstudie, die zwei Wochen nach Abschluss der Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde (Rücklaufquote = 50 %, $N = 11$). Eine Intensivbefragung einiger Gemeinderatsvertreter, einiger Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes sowie einiger Mitglieder der Bürgerinitiative ist noch nicht ausgewertet worden.²¹

5.1 Bewertung der Teilnahme

Insgesamt haben sich neben den drei Moderatoren 23 Personen aktiv in die Internet-gestützte Bürgerbeteiligung eingebracht, darunter drei Vertreter der Esslinger Stadtverwaltung.²² Zusätzlich ist nach konservativer Interpretation der Serverstatistik von ca. 80 weiteren Personen auszugehen, die an der Bürgerbeteiligung passiv, d. h. lesend, teilgenommen haben.²³

Von den aktiv beteiligten Bürgern waren zwei Drittel männlich, die meisten zwischen 40 und 50 Jahre alt und ca. 50 % von ihnen gingen Berufen mit akademischer Qualifikation nach. Ungefähr die Hälfte der beteiligten Bürger waren direkte Anwohner der projektierten Erschließungsstraße oder des Baugrundstücks selber und gleichzeitig entschiedene Bebauungsplan-Gegner. Auch die andere Hälfte der aktiv beteiligten Bürger gab an, Gegner des Bauvorhabens zu

²¹ Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in Zukunft zusammen mit Bernd Morgenstern veröffentlicht werden.

²² Zwei der drei Vertreter der Esslinger Stadtverwaltung waren Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes.

²³ Die Startseite wurde insgesamt 1387 mal aufgerufen, die „Bürgerinformation“ 1648 mal und das Diskussionsforum „Anregungen und Bedenken“ zum Neubaugebiet 4336 mal. Die konservative Schätzung von 80 passiven Teilnehmern resultiert aus dem Abzug der Zugriffe durch die Moderatoren, der aktiven Teilnehmer, der Fachöffentlichkeit (Media@Komm) und von Suchmaschinen, wobei mehrmaliges Zugreifen pro Person berücksichtigt wurde.

sein, wenn auch nicht ganz so entschieden wie die direkten Anwohner. Unter den Beteiligten befanden sich auch einige Vertreter örtlicher Vereine und Initiativen: Dazu gehörten die Sprecher der Bürgerinitiative sowie Vertreterinnen des Naturschutzbundes und des Esslinger Vereins für „umweltfreundliche Straßenplanung und Stadtentwicklung“, der sich kritisch mit der Esslinger Baupolitik auseinandersetzt. Gemeinderats- und Ortschaftsvertreter konnten nicht für die Diskussion gewonnen werden. Lediglich ein Kommunalpolitiker meldete sich zu Wort. Dieser war gleichzeitig die einzige Person, die den Bebauungsplan offensiv unterstützte. Die Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes hielten sich zwar mit persönlichen Bewertungen zurück, erläuterten aber vor allem die Sachlage, die von den Befürwortern des Bauvorhabens herangezogen wird, um die Bebauung zu rechtfertigen (demographische Entwicklung Esslingens, Machbarkeit der Erschließung des Neubaugebietes, etc.).

In der abschließenden Befragung wurde auch nach den Motiven für die Beteiligung gefragt. Fast alle Teilnehmer gaben an, dass sie ein starkes Bedürfnis nach Meinungsaustausch zum Bauvorhaben hatten und damit verbunden hofften, die öffentliche Meinungsbildung mit zu beeinflussen. Wenn zwischen den entschiedenen Bebauungsplangegnern und den restlichen Beteiligten unterschieden wird zeigt sich, dass es den entschiedenen Gegnern auch um die Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung im Gemeinderat ging (Abbildung 6), diese sich aber gleichzeitig keine Hoffnung machten, dass sich die Gemeinderatsvertreter für ihre Argumente interessieren würden.²⁴ Es kann nur darüber spekuliert werden, wie dieses vermeintliche Paradox aufgelöst werden kann. Vermutlich machten sich die entschiedenen Gegner keine Illusion über die Möglichkeiten, die Entscheidungsträger direkt zu beeinflussen, hofften aber, dies auf indirektem Wege über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung zu tun.

²⁴ Da die Stichprobe der Befragung zu klein ist, war auch bei großen Effekten nicht mit signifikanten Effekten (Chi-Quadrat-Test) zu rechnen. Alle Annahmen über Unterschiede zwischen Gruppen beruhen deswegen auf einer optischen Auswertung der Diagramme, die lediglich einer Plausibilitätsüberprüfung standhalten mussten.

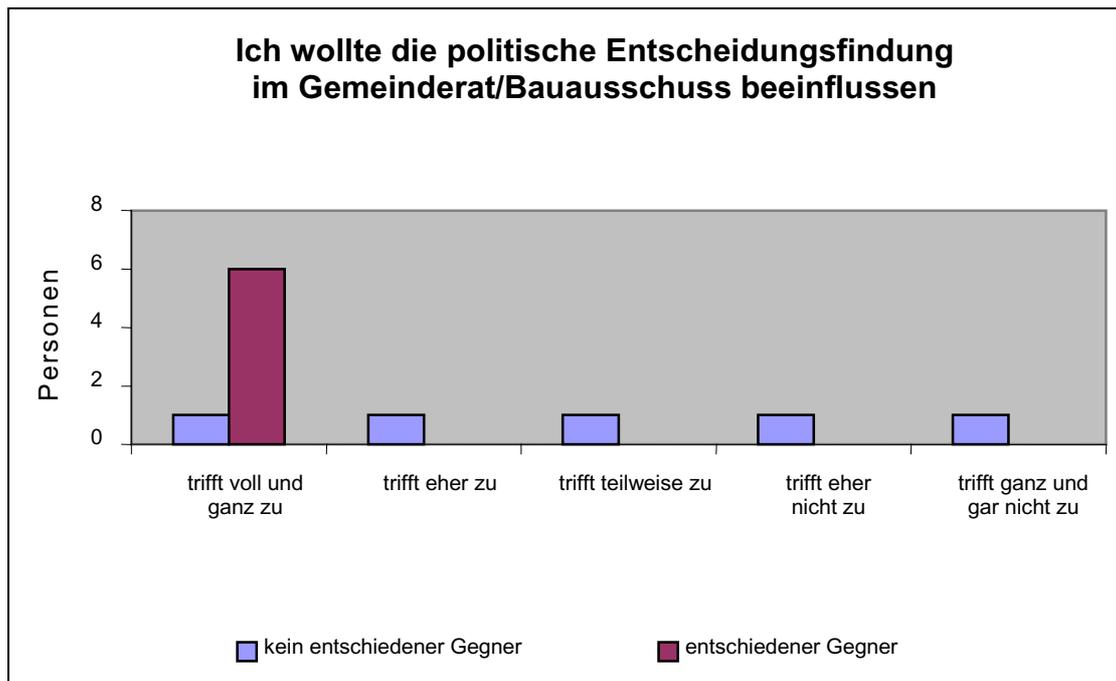


Abbildung 6
Für entschiedene Gegner des Bebauungsplans war es ein wichtiges Anliegen, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen.

Neben den direkt Beteiligten, ob aktiv oder passiv, gab es auch eine unbekannte Zahl von Bürgern, die indirekt beteiligt waren. Gemeint sind damit jene Personen, die in Gespräche über die Bürgerbeteiligung im Internet verwickelt wurden oder auf anderen Wegen, z. B. über die Lokalzeitung, Informationen darüber erhielten. So gaben fast alle der Befragten an, über das Internetforum in der Familie, im Freundeskreis oder in der Nachbarschaft geredet zu haben. Ungefähr die Hälfte der Befragten erfuhr erst über persönliche Kontakte von dem Internetforum. Die Esslinger Lokalzeitung berichtete von dem Internetforum mindestens vier mal, wenn auch meist in knapper Form. Immerhin gaben viele der Befragten an, über die Tageszeitung von dem Internetforum erfahren zu haben.

Zusammenfassende Bewertung der Teilnahme

Mit der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung in Esslingen wurde weder das Ziel eines „Massendiskurses“ noch das Ziel der Beteiligung einer repräsentativen Stichprobe Esslinger (oder Zeller) Bürger erreicht. Gleichwohl sind dies nicht die Ziele von Bürgerbeteiligungsverfahren nach dem deliberativen Modell (s. o.). Entscheidender sind vier andere Fragen, nämlich ob sich betroffene und

fachkundige Bürger beteiligt haben (1), ob sich diejenigen Bürger beteiligt haben, deren Akzeptanz der Entscheidung für die Implementation bedeutsam ist (2), ob ein Dialog zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern hergestellt werden konnte (3), und ob durch die Internetunterstützung mehr oder andere Gruppen von Bürgern (zum Beispiel Jugendliche) erreicht werden konnten (4). Während die ersten beiden Fragen positiv zu beantworten sind, fällt die Antwort für die dritte Frage negativ aus, da sich trotz wiederholter Nachfragen so gut wie keine Politiker an der Diskussion beteiligt haben (allerdings gelang ein echter Dialog zwischen Bürgern und der Verwaltung). Die letzte Frage ist ebenfalls skeptisch zu beantworten. Es scheint, als ob sich im wesentlichen die üblichen „Engagierten“ beteiligt haben.

5.2 Bewertung der Diskussion

Zum Abschluss der Bürgerbeteiligung im Internet wurden 119 Beiträge gezählt; mehr als die Hälfte davon wurden von Bürgern beigesteuert, die andere Hälfte ging zu gleichen Teilen auf das Konto der Stadtverwaltung und der Moderatoren. Abbildung 7 verdeutlicht die Häufigkeit der Beteiligung im zeitlichen Verlauf, getrennt nach verschiedenen Gruppen. Zuerst dominierte die Aktivität der Moderatoren in den Diskussionsforen, dann meldeten sich einige Personen zu Wort, die sowohl den entschiedenen als auch den gemäßigeren Gegnern des Bebauungsplans zuzuordnen sind. Erst zur Halbzeit stießen auch Vertreter der Stadtverwaltung und ein Befürworter des Bebauungsvorhabens hinzu, woraufhin die Kommunikation in den Diskussionsforen deutlich intensiver wurde: die meisten Beiträge wurden in der zweiten Hälfte des Beteiligungsverfahrens geschrieben und zwei Drittel der Beteiligten stiegen auch erst nach der Halbzeit in die Diskussion ein.

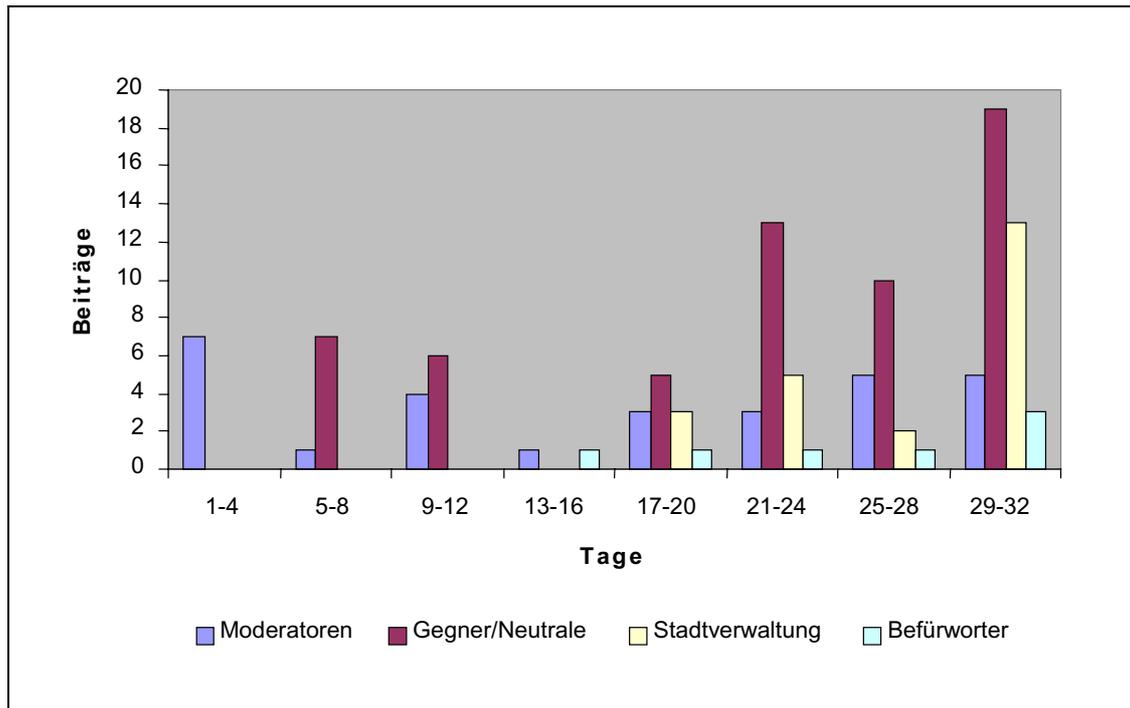


Abbildung 7
Die Entwicklung der aktiven Beteiligung im zeitlichen Verlauf getrennt nach Gruppen.

Obwohl keineswegs alle Beteiligten von Anfang an teilnahmen und die Hälfte nicht mehr als zwei Beiträge schrieb,²⁵ also die Diskussionsteilnahme stark fluktuierte, zeichnete sich die Diskussion durch eine hohe Kohärenz und Detailtiefe aus. Die ausgeprägten Diskussionsstränge („Threadlänge“) belegen, dass die Teilnehmer sich in der Diskussion stark aufeinander bezogen (siehe auch Abbildung 5). Nach Einschätzung vieler Beobachter, z. B. eines Mitarbeiters des Stadtplanungsamtes und einer Gemeinderatsvertreterin, war die Diskussion von sehr guter Qualität. Beispielsweise wurden die Ursachen der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Esslingen, die Möglichkeit den Wohnungsbedarf im Bestand zu decken, oder die Frage ob die Bebauungsgegner nur an sich selbst denken würden, in aller Tiefe diskutiert. Darüber hinaus war zu beobachten, dass zu Beginn der Debatte häufiger vom Standpunkt des Eigennutzes argumentiert wurde, während später das Gemeinwohl den Begründungsfokus bildete.²⁶ Wie die Befragung ergab, konnten noch weitere Lerneffekte in der Diskussion verzeichnet werden. Zwar gaben die Befragten an, die Argumente

²⁵ Die Beiträge verteilten sich nicht gleichförmig auf alle Beteiligten, sondern folgten (wie in Internet-Diskussionsforen üblich) einem logarithmischen Verlauf: die Moderatoren ausgenommen wurden 40 % aller Beiträge von lediglich vier Personen geschrieben.

²⁶ Das spiegelt sich in der Zusammenfassung der Diskussion wider (siehe Anhang).

der Neubaubefürworter nach der Diskussion kaum besser zu kennen, doch wurden die Argumente der Neubauegegner besser verbreitet: Besonders diejenigen, die nicht zur Gruppe der entschiedenen Bebauungsgegner gehörten, meinten, die Argumente der Kritiker nach der Diskussion nun besser zu kennen²⁷ (Abbildung 8).

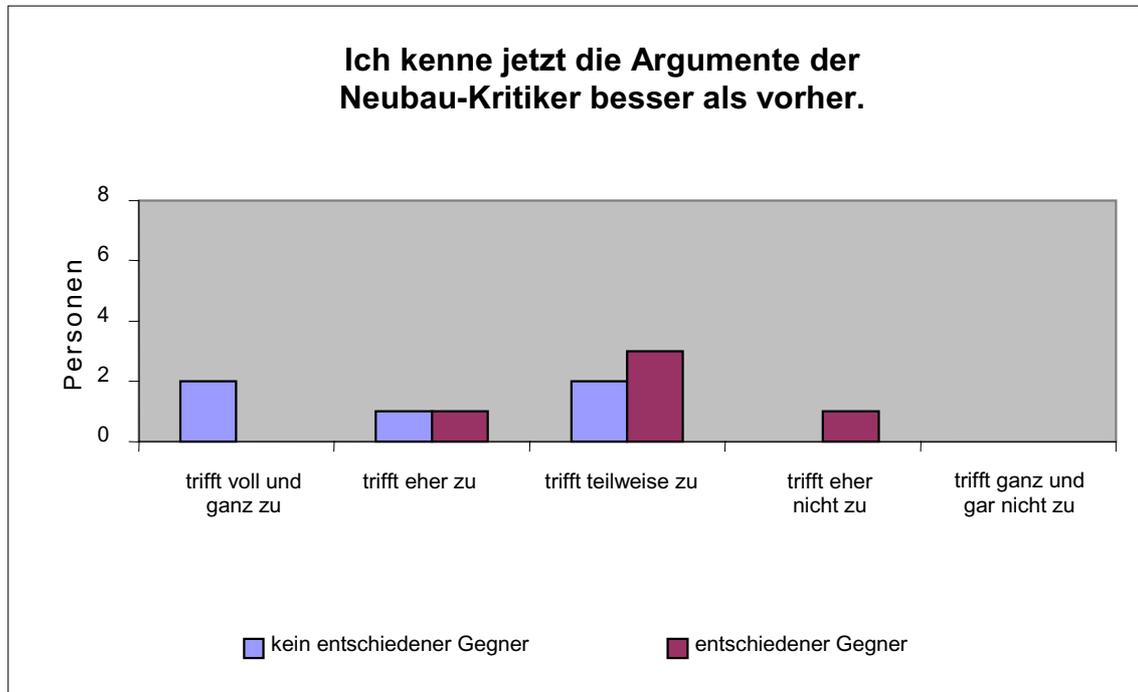


Abbildung 8
Lerneffekte in der Diskussion. Verbreitung der Argumente der Neubaukritiker.

Den Moderatoren wurde von den meisten Befragten bescheinigt, die Diskussion übersichtlicher gemacht zu haben und sich neutral verhalten zu haben (Abbildung 9). Insgesamt waren die Beteiligten mit dem Diskussionsverlauf und der Arbeit der Moderatoren zufrieden. Sie fanden die Diskussion lebendig und bis auf Ausnahmen eher fair. Der Streit zwischen zwei Diskussionsteilnehmern kurz vor Schluss offenbarte die Schwächen des von den Moderatoren gewählten „weichen Sicherheitskonzeptes“. Nicht nur weil der Streit nicht verhindert werden konnte, sondern auch weil nach dem Zurückziehen der entsprechenden Beiträge von anderen Diskussionsteilnehmern moniert wurde, das Handeln der Moderatoren sei nicht transparent gewesen. So wurde gefragt, ob schon vorher

²⁷ Siehe Fußnote 24.

Diskussionsbeiträge unbemerkt gelöscht worden waren, wodurch die Moderatoren indirekt der Manipulation verdächtigt wurden.

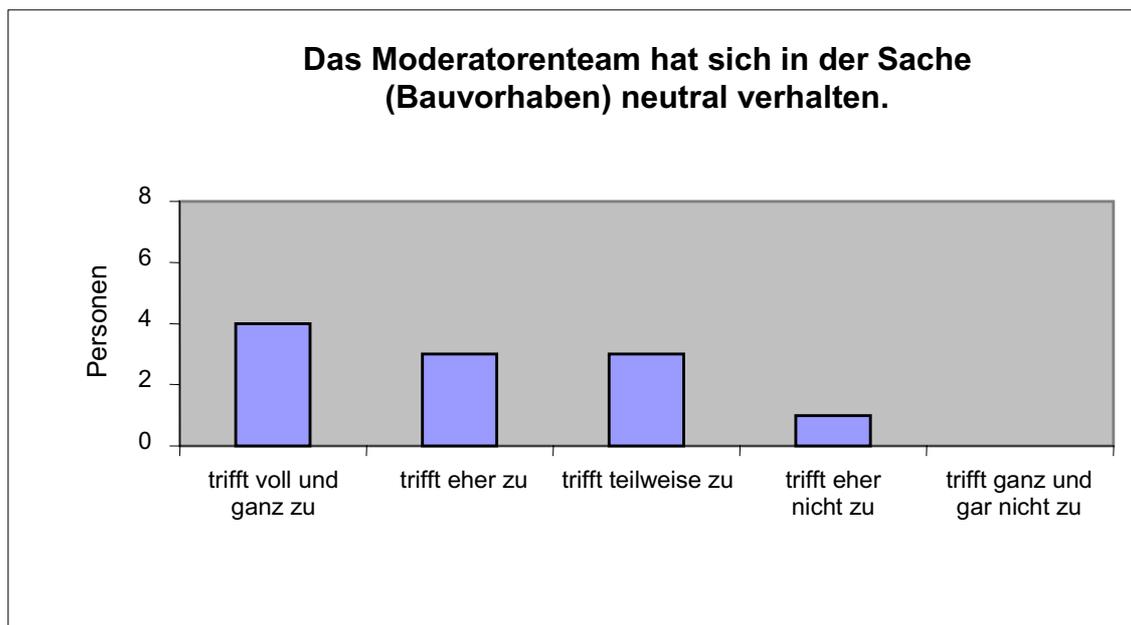


Abbildung 9
Die Einschätzung der Neutralität der Moderatoren durch die Beteiligten.

Zusammenfassende Bewertung der Diskussion

Erst wenn unterschiedliche Gruppen und Sichtweisen im Beteiligungsverfahren repräsentiert sind, fühlen sich die Beteiligten herausgefordert und nehmen intensiver an der Diskussion teil. Dies lässt vermuten, dass die Beteiligung insgesamt noch reger gewesen wäre, wenn sich mehr Befürworter (vor allem unter den Gemeinderatsvertretern) zu Wort gemeldet hätten. Die Moderationsstrategie war gemessen an den oben dargestellten Bewertungskriterien für Bürgerbeteiligungsverfahren doppelt erfolgreich. Erstens wurde ein relativ hoher Kohärenzgrad, inhaltliche Tiefe in der Diskussion, und Lerneffekte zumindest auf Seiten einiger Diskussionsteilnehmer erreicht, was angesichts der hohen Fluktuation der Teilnehmer erstaunlich ist. Allerdings wird hier auch ein Vorteil Internet-gestützter Bürgerbeteiligung deutlich, denn ohne asynchrone und strukturierte Diskussionsforen wäre das nicht möglich gewesen. Zweitens wurden die Moderatoren respektiert und ihre Neutralität von den wenigsten ernsthaft angezweifelt, was vermuten lässt, dass die wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit mindestens befriedigend war. Das Sicherheitskonzept jedoch bedarf einer Überarbeitung.

5.3 Bewertung des Internet-gestützten Beteiligungsangebotes

Die Internetgestützte Bürgerbeteiligung wurde in der Öffentlichkeit sehr unterschiedlich bewertet. In der Aussprache, von der auch in der Lokalpresse berichtet wurde, lobten die Gemeinderatsvertreter im ATU das Internetforum, griffen die identifizierten „Berührungspunkte“ zwischen Bebauungsgegnern und – befürwortern auf und forderten, diese in der Bauleitplanung stärker zu prüfen. Die Bürgerinitiative hingegen veröffentlichte nach dem Planaufstellungsbeschluss eine Presseerklärung, in der sie das Beteiligungsverfahren als „Alibiveranstaltung“ bezeichnete.

In der Befragung, die ebenfalls nach dem Planaufstellungsbeschluss erfolgte, wurde das Verfahren von den Beteiligten eher positiv bewertet, auch wenn die Einschätzung der entschiedenen Bebauungsgegner hier tendenziell kritischer war²⁸ (Abbildung 10). Die überwiegende Mehrheit würde sich auf jeden Fall ein weiteres Mal beteiligen, wenn es in Zukunft wieder solch ein Beteiligungsangebot geben würde.²⁹ Ein Befragter lobte „wie aus [einer] starren Behörde ein flexibler, zukunftsorientierter Dienstleister für [die] Esslinger Bürger geworden ist“. Auch wurde das Informationsangebot zum Bauvorhaben, welches das Stadtplanungsamt auf der Plattform zur Verfügung stellte, fast durchweg als sehr hilfreich eingestuft. Natürlich gab es unter den Vertretern der Bürgerinitiative erhebliche Vorbehalte gegenüber der Ernsthaftigkeit des Beteiligungsangebotes. Aufgrund des fehlenden Engagements der Politiker wurde deswegen von einem einseitigen „Bürgerstriptease“ gesprochen. Allerdings wurde auch von dieser Seite gewertschätzt, dass die eigenen Argumente einmal „auf gleicher Augenhöhe“ mit denen der Befürworter standen.

²⁸ Siehe Fußnote 24.

²⁹ Die restlichen Befragten würden sich „vielleicht“ ein weiteres Mal beteiligen.

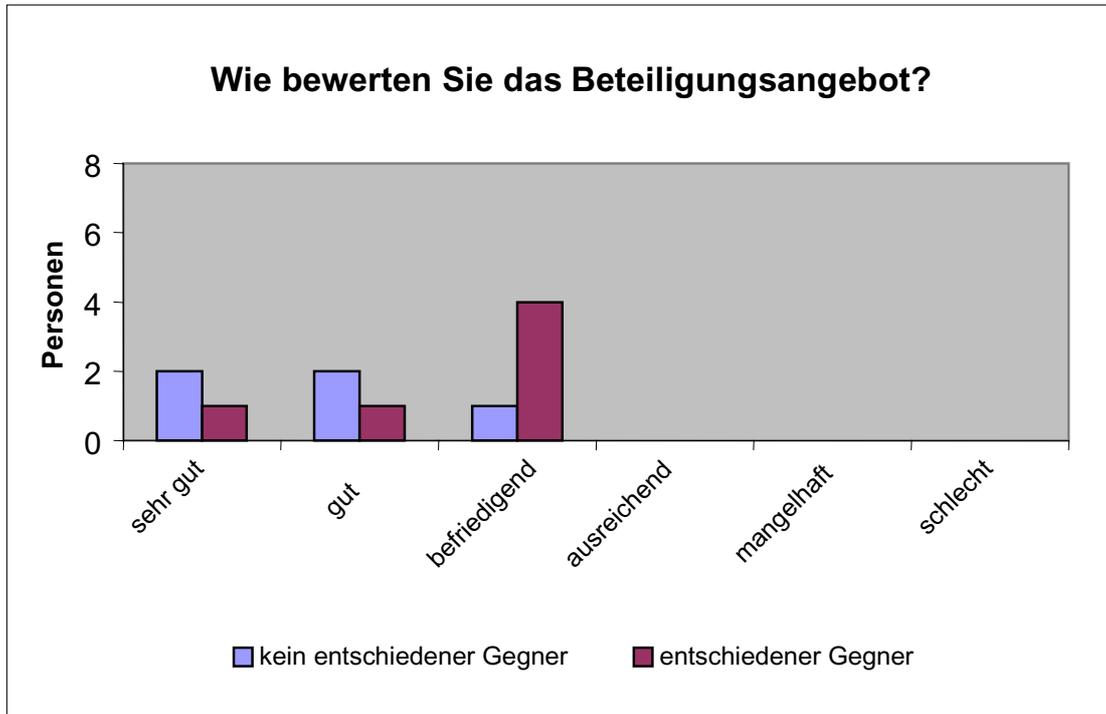


Abbildung 10
Zufriedenheit mit dem Beteiligungsangebot insgesamt.

Für viele der befragten Teilnehmer liegen die spezifischen Vorteile Internet-gestützter Bürgerbeteiligungsverfahren (verglichen mit vorgestellten herkömmlichen Verfahren) auf der Hand (Abbildung 11), wobei hauptsächlich durch das Fehlen des direkten Kontakts auch Nachteile entstehen.

<ul style="list-style-type: none"> + <i>Bequem von zu Hause, zu jeder Zeit</i> + <i>Zeit zum Formulieren, in Ruhe andere Kommentare lesen; Reaktionsmöglichkeiten auch für nicht spontan handelnde Menschen; positiv für nicht-Redegewandte; keine Scheu vor Publikum, Emotionen besser reguliert</i> + <i>Dokumentation der Argumente</i> + <i>vertiefte Herausarbeitung einzelner Argumentationslinien</i> + <i>Man kann sich problemlos in kurzer Zeit informieren und Meinungen austauschen!</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>fehlender Internetzugang verhindert eine breite Beteiligung der Bevölkerung</i> – <i>zu starke Intellektualisierung</i> – <i>Emotionen können wahre Gesichter zeigen, im Internet aber nicht möglich; Menschen bleiben visuell inkognito</i> – <i>Auch möchten die Leute nicht unbedingt ihre Meinung öffentlich kundtun</i>
---	--

Abbildung 11
Vor- und Nachteile Internet-gestützter Bürgerbeteiligung aus Sicht der Teilnehmer.

Gemessen an dem Grad an Einflussmöglichkeiten, der den Esslinger Bürgern durch das Internet-gestützte Verfahren eingeräumt wurde, müsste auf den ersten Blick von einer Konsultation gesprochen werden (Burns, Hambleton & Hogget, 1994). Konsultative Verfahren stehen auf der „Empowerment-Leiter“ eine Sprosse über reinen Maßnahmen zur Information von Bürgern, weil Bürgern die Gelegenheit gegeben wird, bestimmte Alternativen zu bewerten und Vorschläge zu machen. Konsultative Verfahren reichen aber auf der anderen Seite nicht an kooperative Verfahren oder Mediation heran, u. a. weil es keinen Anreiz zur kooperativen Erarbeitung von Konsensvorschlägen gibt. Angesichts der eingeschränkten Ergebnisoffenheit der Konsultation – schließlich war die Planaufstellung vor Beginn der Bürgerbeteiligung bereits sehr wahrscheinlich – könnte auch behauptet werden, das Esslinger Fallbeispiel würde eine „zynische Konsultation“ (Burns, Hambleton & Hogget, 1994) darstellen. Sicher ließe sich entgegen, es sei von Anfang an klar kommuniziert worden, dass sich die Ergebnisoffenheit nicht auf das „ob“ der Bebauung bezog, sondern auf das „wie“ der Bebauung. Aber auch dann müsste von einer eingeschränkten Form der Bürgerkonsultation gesprochen werden, nämlich von einer streng genommen „trivialen Konsultation“, weil der Gegenstand der Konsultation (das „wie“ der Bebauung) für die meisten der beteiligten Bürger nicht im Vordergrund stand.

Zur Bewertung des Internet-gestützten Beteiligungsverfahrens gehören auch Effizienzabwägungen. Im Esslinger Fallbeispiel sind für die Stadt Kosten in Form von entfallener Arbeitszeit bei den Mitarbeitern des Stadtplanungsamtes entstanden, die sich um die Pflege des Informationsbereichs gekümmert haben und auf Fragen und Kommentare im Diskussionsbereich antworteten. Die zusätzlichen Kosten für die externe Betreuung, d. h. für die Bereitstellung der Software, für die Durchführung der Konfliktanalyse, für die Moderation der Internetplattform über einen Zeitraum von einem Monat und für die Aufbereitung der Ergebnisse wurden im Rahmen eines Forschungsprojektes von den beteiligten Institutionen bestritten. Auf dem Markt hätte die Stadt für diese Dienstleistung schätzungsweise € 10.000 bis € 30.000 ausgeben müssen.

Zusammenfassende Bewertung

Wie ist die Diskrepanz zwischen der öffentlichen Einschätzung des Verfahrens durch die Bürgerinitiative („Alibiveranstaltung“) und der doch recht hohen Zufriedenheit der Beteiligten, von denen selbst die entschiedenen Gegner mindestens gute bis befriedigende Noten vergeben haben, zu erklären? Eine Begründung mag darin liegen, dass es nur den wenigsten der Beteiligten darum ging, die politische Entscheidungsfindung direkt zu beeinflussen. Stattdessen ging es vielen um einen Meinungs austausch in der Öffentlichkeit. An diesem Anspruch gemessen hat die Internet-gestützte Bürgerbeteiligung gut abgeschnitten (siehe auch die Bewertung der Diskussion).

Im Vergleich zu anderen Fallbeispielen (z. B. bei Fietkau, Renz & Trénel, 2001) fällt bei der Betrachtung des Esslinger Bürgerbeteiligungsverfahrens auf, dass sich genügend Personen beteiligten, um eine diskursive Auseinandersetzung in Gang zu setzen.³⁰ Weiterhin ist beim Esslinger Fallbeispiel im Gegensatz zu anderen Fällen auch zu beobachten, dass die Diskussionsergebnisse stärker in die Öffentlichkeit und in die politische Sphäre kommuniziert wurden. Der Grund für diese Verbesserungen liegt nach Ansicht der Autoren mit einiger Wahrscheinlichkeit in dem Umstand, dass im Esslinger Fallbeispiel die Erfolgsbedingungen „Moderation“ und „Relevanz“ (s. o.) sehr ernst genommen wurden.

³⁰ Die Konsultationsprojekte der Hansard Society im britischen Unterhaus stellen hier eine Ausnahme dar (Coleman & Normann, 2000).

Auch wenn das Verhältnis zwischen Bürgerbeteiligungsverfahren und politischem Entscheidungsprozess in Esslingen klar definiert wurde, so stellt das Esslinger Fallbeispiel aus der Perspektive von E-Demokratie trotzdem keinen wesentlichen Fortschritt dar, weil keine neuen Partizipationsmöglichkeiten eröffnet wurden. Klar ist, dass sich Investitionen für Internet-gestützte Bürgerbeteiligungsverfahren noch mehr lohnen, wenn es sich um ergebnisoffenere Entscheidungen handelt. Nur dann kann davon ausgegangen werden, dass die Konsultation der Bürger tatsächlich einen beratenden Einfluss auf die Entscheidungsträger haben kann, und gleichzeitig Themen behandelt werden, die für die Bürger relevant sind.

6. Schlussfolgerungen

Was können wir ausgehend von den Esslinger Erfahrungen für Internet-gestützte Bürgerbeteiligung allgemein lernen? Da es sich um einen einzelnen Fall handelt, darf nur sehr vorsichtig verallgemeinert werden.

- **Stakeholder können eingebunden werden:** Das Esslinger Fallbeispiel hat gezeigt, dass in Deutschland zum heutigen Zeitpunkt, zumindest in vergleichbaren soziodemographischen Milieus, die relevanten Gruppen für eine Bürgerbeteiligung auch über das Internet eingebunden werden können (diese Aussage gilt nicht für die Entscheidungsträger!).
- **Bürger schätzen Vorteile der Beteiligung im Internet:** Das Esslinger Fallbeispiel liefert Hinweise, dass die beteiligten Bürger die Qualitäten des Mediums Internet für Konsultationen schätzen, vor allem dann wenn gleichzeitig die Nachteile der Computer-vermittelten Kommunikation durch den Wechsel mit Face-to-face-Treffen kompensiert werden könnten. Daraus kann in Zukunft eine neue Anspruchshaltung gegenüber der öffentlichen Verwaltung entstehen: Wenn eine Internetplattform eingesetzt werden kann, warum sollte es den Bürgern unnötig schwer gemacht werden, sich zu beteiligen?
- **Internet eignet sich für diskursive Aufarbeitung von öffentlichen Themen und Konflikten:** Wie sich im Esslinger Pilotprojekt abgezeichnet hat, eignen sich Internetplattformen mit asynchronen Diskussionsforen hervorragend für die diskursive Aufarbeitung von öffentlichen Themen und Konflikten.

- **Gelingen des Diskurses hängt von Relevanz, Software und Moderation ab:** Im Esslinger Fallbeispiel wurde ein Interventionskonzept verwendet, das Erfolgsbedingungen aus drei Bereichen in das Zentrum der Aufmerksamkeit von Verfahrensgestaltern rückt: Relevanz, Software und Moderation. Dieses komplexe Konzept kann in einer Fallstudie natürlich nicht bestätigt werden. Lediglich der Vergleich zu früheren Fallbeispielen macht die Notwendigkeit dieser Erfolgsbedingungen plausibel. Allerdings sind auch Schwächen im Konzept aufgetaucht (s.u.).

Offene Fragen sind,

- wie die Sicherheit auf Internetplattformen gewährleistet werden kann, ohne neue Hürden für die Beteiligung (z. B. Passwortbenutzung) aufzubauen.
- wie neue Gruppen zur aktiven Beteiligung an Konsultationen animiert werden können.
- wie ein Dialog zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern (Politikern) hergestellt werden kann.
- wie die Rahmenbedingungen für ergebnisoffene Entscheidungsprozesse aussehen.

Die letzten zwei Problem bedürfen nicht nur neuer Untersuchungen, sondern auch der Aushandlung auf der politischen Ebene: „Ob Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden, ist in erster Linie eine Machtfrage, ob sie genutzt werden im wesentliche eine Frage der Organisation, der Kultur und der Qualifikation.“ (Kubicek & Hagen, 1999, S. 375). Das Esslinger Fallbeispiel demonstriert nach Ansicht der Autoren, dass wir nicht mehr weit davon entfernt sind, über die „Organisation“, die „Kultur“ und die „Qualifikation“ zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet zu verfügen. Auch dadurch kann eine neue Anspruchshaltung entstehen: Wenn Bürger mit Hilfe des Internets einfach, effektiv und mit vertretbarem Aufwand an (umstrittenen) öffentlichen Entscheidungen beratend beteiligt werden können und diese das zugleich fordern, warum sollte es nicht die Praxis werden, moderierte Beteiligungsplattformen in die virtuellen Rathäuser und Parlamente einzubauen? Es ist durchaus denkbar, dass Politiker sich in Zukunft auf solche Forderungen einstellen müssen.

Die zukünftige Forschung sollte sich nicht nur der Frage widmen, wie die Software für Internetplattformen weiterentwickelt werden sollte, sondern auch wie Online-Diskurse am effektivsten moderiert werden können. In den ersten The-

menbereich fallen die Probleme der Übersichtlichkeit von Diskussionsforen, die Steuerungsmöglichkeiten für Moderatoren oder Benachrichtigungsfunktionen, die mit anderen Kommunikationsdiensten (z. B. E-mail, SMS) kompatibel sind. In den zweiten Bereich fällt die Untersuchung verschiedener online implementierter Sozial- oder Moderationstechniken in Hinblick auf ihre Effektivität bei der Entstehung von Vertrauen oder Lerneffekten in Diskursen – ähnlich wie in der Kreativitätsforschung, wo die Effektivität verschiedener Brainstormingmethoden auf die Qualität und Menge der produzierten Ideen untersucht wird (Diehl, 2000). Schließlich darf nicht vergessen werden, konkrete Modelle für die Integration von Beteiligungsverfahren in politische Entscheidungsprozesse zu optimieren.

Literatur

- Beckmann, J. und Keck, G. (1999). Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendungen. Leitfaden für Technikfolgenabschätzung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg.
- Boos, M., Jonas, K., & Sassenberg, K. (2000) (Hrsg). *Computervermittelte Kommunikation in Organisationen*. Göttingen: Hogrefe.
- Burns, D., Hambleton, R. & Hogget, P. (1994). *The politics of decentralization. Revitalising local democracy*. London: Macmillan.
- Coleman, S. & Götze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society. <http://bowlingtogether.net>
- Coleman, S. & Normann, E. (2000). *New media & social inclusion*. London: Hansard Society.
- Daele, W. van den & Neidhardt F. (1996). *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. WZB-Jahrbuch 1996. Berlin: edition sigma.
- Deutscher Bundestag (1998). *Schlussbericht der Enquête-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“*. Drucksache 13/11004, 22.6.1998.
- Diehl, M. & Ziegler, R. (2000). Informationsaustausch und Ideensammlung. In M. Boos, K.J. Jonas & K. Sassenberg (Hrsg), *Computervermittelte Kommunikation in Organisationen*, S. 89-101. Göttingen: Hogrefe.
- Döring, N. (1999). *Sozialpsychologie des Internet. Die Bedeutung des Internet für Kommunikationsprozesse, Identitäten, soziale Beziehungen und Gruppen*. Göttingen: Hogrefe.
- Fietkau, H.-J. (2000). *Psychologie der Mediation. Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten*. Berlin: edition sigma.
- Fietkau, H.-J., Renz, A. & Trénel, M. (2001). Online-Mediation in öffentlichen Konfliktlagen. *Zeitschrift für Konfliktmanagement* 4 (3), 132-135.
- Förderverein für Umweltmediation e.V. (o. J.): *Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung*. Bonn: Förderverein für Umweltmediation e.V.
- Grabow, B. (2001). *Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus. Zusammenfassung ausgewählter, zentraler Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zum Stand der Umsetzung in deutschen Städten*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. http://www.mediakomm.net/aktuell/kurzinfo_umfrage.pdf
- Kreß, A. (2000). Repräsentation - Partizipation - Diskurs. Zur demokratietheoretischen Begründung verfahrensgesteuerter Diskurse. In H.-U. Nennen (Hrsg.) *Diskurs - Begriff und Realisierung*, S. 197-236. Würzburg: Königshausen und Neumann.

- Kubicek, H. & Hagen, M. (1999). Gesellschaftliche Partizipation per Internet? Zur Anschlussbedürftigkeit interaktiver Medien, S. 375-406. In Thomas Breisig (Hrsg.), *Mitbestimmung – Gesellschaftlicher Auftrag und ökonomische Ressource*. München: Hampp.
- Leggewie, C. (1998). Demokratie auf der Datenautobahn. Wie weit geht die Zivilisierung des Cyberspace? In C. Leggewie & Ch. Maar (Hrsg.), *Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungdemokratie?* (S. 15-51). Köln: Bollmann.
- Lenk, K. (1976). Partizipationsfördernde Technologien? In K. Lenk (Hrsg.): Informationsrechte und Kommunikationspolitik. Entwicklungsperspektiven des Kabelfernsehens und der Breitbandkommunikation. *Beiträge zur juristischen Informatik*, Bd. 4, S. 111-124. Darmstadt.
- Märker, O. (1999). *Computervermittelte Kommunikation in der Stadtplanung, Unterstützung formaler Beteiligungsverfahren durch Issue Based Information Systems*. GMD Research Series, 10 / 1999. Sankt Augustin: GMD Forschungszentrum Informationstechnik GmbH.
- Märker, O., Hagedorn, H. & Trénel, M. (2001). Internet-basierte Bürgerbeteiligung in Esslingen. Relevanz – Moderation – Software. In Deutsches Institut für Stadtplanung (Hrsg.), *Bericht des Media@Komm-Kongresses „Bürgerkommune im Netz“*, 12.-13. Juni 2001 in Esslingen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Märker, O., Hagedorn, H. & Trénel, M. (in Bearbeitung). Internet-based citizen participation in the city of Esslingen. Relevance – Moderation – Software. In M. Schrenk (Hrsg.), *CORP 2002 - "Who plans Europe's future?"*. 7th International symposium on information technology in urban and regional planning and impacts of ICT on physical space. Wien: Institut für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung der Technischen Universität Wien.
- Märker, O. & Trénel, M. (in Bearbeitung). *Online-Mediation. Theorie und Praxis Computer-unterstützter Konfliktmittlung für die digitale Verwaltung und Ökonomie*. Berlin: edition sigma.
- McGrath, J. E., & Hollingshead, A. B. (1994). *Groups interacting with technology. Ideas, evidence, issues, and an agenda*. Thousand Oaks: Sage.
- OECD (2001). *Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Report of the OECD Public Management Programme (PUMA). Paris: OECD. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141e.pdf>
- Renn, O. & Webler, Th. (1998). Der kooperative Diskurs: Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. S. 3-103 in *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*, Hrsg: Ortwin Renn, Hans Kastenholz und Patrick Schild. Zürich. Polyprojekt Risiko und Sicherheit: Dokumente. 19.
- Rittel, H & Webber, M. (1972). On The Planning Crisis: System Analysis of the First and Second Generation. *Bedriftsokonomien* 8, 390-396.

- Rittel, H & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science*, 73, 155-169.
- Röhl, K. (1993). Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14, 1-34.
- Rogg, A. & Trénel, M. (2001). Der virtuelle Parteitag als Partizipationschance - Kriterien für die basisdemokratische Gestaltung virtueller Parteitage. In Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), WWW.VIRTUELLER-PARTEITAG.DE. Untersuchungen zum 1. virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11.-3.12.2000 (S. 57-68). Studien und Berichte der Heinrich-Böll-Stiftung, Nr. 6.
- Selle, K. (1996). Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, 69. Dortmund.
- Selle, K. (2000). *Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis.* KIP - Kommunikation im Planungsprozess. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Trénel, M. (2001a). Konfliktmanagement im Internet. *Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden* 50 (1/2), 87-90.
- Trénel, M. (2001b). Online-Mediation: Nutzen, Software und Strategien. *Wirtschaftspsychologie* (2), 45-50.
- Trénel, M., Märker, O. & Hagedorn, H. (2001). Bürgerbeteiligung im Internet. Das Esslinger Fallbeispiel. In Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), *Kooperative Planung und Mediation im Konfliktfall*, Vol. 83. Berlin: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.
- Troja, M. (2001). *Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik.* Forum Mediation und Verhandlung. Köln: Centrale für Mediation. Zugl. Oldenburg, Univ., Diss., 2000.
- Zilleßen, H. (1998). Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland. In H. Zilleßen (Hrsg.), *Mediation - Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, S. 48-76. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Anhang

Zusammenfassung der Diskussion über das Neubaugebiet Egert in Esslingen-Zell

im Rahmen der Internet-gestützten Bürgerbeteiligung
(<http://forum.esslingen.de/buerger>)

Matthias Trénel, Hans Hagedorn, Oliver Märker
– Moderatoren –

Das Internetforum bot zwischen dem 21.5. und 21.6.2001 sowohl der Bürgerschaft als auch der Politik und Stadtverwaltung die Gelegenheit, Informationen über das Planungsvorhaben ab zu rufen und Stellungnahmen, Einwände und Anregungen aus zu tauschen. Insgesamt wurden 121 Beiträge von 22 Personen bei gesteuert. Nach Einschätzung der Moderatoren erreichte die Diskussion ein äußerst differenziertes Niveau, so dass auch Anknüpfungspunkte zwischen Neubau-Kritikern und –Befürwortern identifiziert werden konnten. Dies betrifft vor allem eine Verständigung über die Regelung des Flächenverbrauchs in Esslingen, aber auch die ÖPNV-Anbindung des geplanten Neubaugebietes. Das Internetforum wurde zudem von einem größeren Personenkreis aufmerksam verfolgt. Neben der Information durch die Lokalpresse, griffen nach konservativer Schätzung mindestens weitere 80 Personen aus der Bürgerschaft auf die Internetseiten direkt zu.¹ Die folgende Zusammenfassung der Diskussion wurde mit den Teilnehmern der Diskussion abgestimmt.

Warum soll gebaut bzw. nicht gebaut werden?

(Alle hier zitierten Beiträge stammen bis auf gekennzeichnete Ausnahmen aus Forum 1 „Anregungen, Bedenken zum Baugebiet Egert Esslingen-Zell“. Die Zahlen in Klammern verweisen auf die entsprechenden Beitrags-Nummern.)

Die demografische Entwicklung

Befürworter der Bebauung argumentieren, dass Esslingen zum Erhalt seiner Bevölkerungsstärke und einer gesunden Sozialstruktur mehrere kleine und attraktive Baugebiete für die Ein- und Zweifamilienhausbebauung braucht (30). Bei sinkender Einwohnerzahl ist mit höheren Abgaben sowie mit der Schließung von Kindergärten und

¹ Die Startseite wurde insgesamt 1387 mal aufgerufen, die „Bürgerinformation“ 1648 mal und das Diskussionsforum „Anregungen und Bedenken zum Neubaugebiet“ 4336 mal. Die konservative Schätzung von 80 passiven Teilnehmern resultiert aus dem Abzug der Zugriffe durch die Moderatoren, der aktiven Teilnehmer, der Fachöffentlichkeit (Media@Komm) und von Suchmaschinen, wobei mehrmaliges Zugreifen pro Person berücksichtigt wurde.

Schulen zu rechnen. Eine Ursache des Bevölkerungsverlustes wird in dem unzureichenden Angebot von Wohnraum zu Preisen unterhalb einer Million DM gesehen (34).

Kritiker der Bebauung entgegnen, dass der Bau neuer Wohneinheiten bei insgesamt rückläufiger Bevölkerungszahl in der Zukunft strukturelle Problemgebiete schaffen wird, weil der Generationenwechsel genügend neuen Wohnraum zur Verfügung stellen wird (27, 70). Schon heute werden viele Baumöglichkeiten in der Umgebung von Esslingen nicht genutzt, was auf eine geringe Nachfrage schließen lässt (Forum „Warum bauen“ 19). Weiter wird argumentiert, die rückläufige Bevölkerungszahl sei kein neues oder singuläres Problem von Esslingen (10), vielmehr sei der Bevölkerungsschwund heute weniger dramatisch als vor zehn Jahren (Forum „Warum bauen“ 17). Das Stadtplanungsamt legt Zahlen vor die zeigen, dass die Bevölkerungsentwicklung in Esslingen von der Region abweicht: in der Prognose liegt der Bevölkerungsverlust in Esslingen über dem Schnitt der Region (32).

Warum weicht in Esslingen die Entwicklung von der Region ab? Das Stadtplanungsamt behauptet, viele Familien wandern ab, weil es zu wenige Baufläche für Einfamilienhäuser gibt (32). Dies wird allerdings von der anderen Seite bezweifelt: Esslingen habe aufgrund der geographische Lage im Vergleich zu anderen Städten der Region zu wenig Reserven für Gewerbeflächen und könne deswegen nicht genügend Arbeitsplätze anbieten (70). Eine Lösung des Problems liege nicht im Bau neuer Häuser, sondern in der Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich, wo Esslingen im Vergleich zu anderen Städten der Region Nachholbedarf hat (Forum „Warum bauen“ 17).

Weiter wird behauptet, das Neubaugebiet würde die Abwanderung sogar beschleunigen statt aufhalten, weil durch die Verkehrsbelastung und den Verlust von Naherholungsflächen die Lebensqualität sinkt (68, 56). Schon heute habe Esslingen im Vergleich zu anderen Städten der Region eine hohe Siedlungsdichte und ein geringes Angebot an Naturflächen (Forum „Warum bauen“ 17).

Motive der Stadt und der Neubau-Kritiker

In mehreren Beiträgen wurden Vermutungen über die Motive der jeweiligen Gegenseite formuliert und teilweise von den Angesprochenen kommentiert.

Der Stadt wird das Motiv zugeschrieben, sie sei nur an den Erlösen der Grundstücke und einer möglichst kostengünstigen Erschließung interessiert, ohne die Belange der Anwohner zu berücksichtigen (11).

Über die Neubau-Kritiker in Zell wird dagegen vermutet, Sie verfolgten nicht das Gemeinwohl sondern egoistische Interessen (z. B. eine überdurchschnittliche Wertentwicklung ihrer Immobilie) und verdeckten diese hinter Ersatzargumenten (30). Aus dem eigenen Verhalten (Bau eines Eigenheimes) folge die Verpflichtung, anderen das gleiche zu zugestehen (Forum „Warum bauen“ 21). Die Neubaukritiker entgegnen,

- dass viele von Ihnen gar nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zum Neubaugebiet wohnen (31) (Forum „Warum bauen“ 8),

- der ungezügelter Flächenverbrauch ein prinzipielles Problem in Esslingen sei (56) und auch von der UNO oder dem Umweltbundesamt problematisiert wird (Forum „Warum bauen“ 3) [weitere Argumente zu diesem Themenbereich finden sich im Absatz „Regelung des Flächenverbrauchs“],
- dass Sie im Sinne des Gemeinnutzens argumentieren, weil durch die Errichtung des Neubaugebietes viel mehr Menschen als nur die Anwohner betroffen seien (Forum „Warum bauen“ 3, 71), – z. B. wird durch den Zubau der Frischluftschneise die Häufigkeit von Atemwegserkrankungen zunehmen (51),
- dass es zu den Grundprinzipien der Demokratie gehört, dass Bürgern ein Mitspracherecht bezüglich der Gestaltung und Weiterentwicklung ihrer Heimat zuzubilligen sei (Forum „Warum bauen“ 3, 71) [zu dieser Debatte gehört auch die Auseinandersetzung über die Legitimität von Mehrheitsentscheidungen im Gemeinderat und das „Demokratieverständnis“ (Forum „Warum bauen“ 20 und 26)],
- dass die Verkehrssituation für die Anwohner nicht zumutbar sei und die Entscheidungsträger sich die Situation vor Ort einmal anschauen sollten (Forum „Warum bauen“ 5), und
- dass man jeden beglückwünschen kann, der sich für sein Lebensumfeld einsetzt und den Zusammenhang zwischen Lebensqualität, Erholungsflächen und Lebensraum für Tiere und Pflanzen verstanden hat (Forum „Warum bauen“ 16).

Die Regelung des Flächenverbrauchs in Esslingen

Im Forum 1 (Anregungen und Bedenken zum Neubaugebiet) und im Forum „Warum bauen?“ wurde von Kritikern des Neubaugebietes argumentiert, das Planungsvorhaben „Zeller Egert“ stehe für einen ungezügelter Flächenverbrauch, von dem alle Bürger in Esslingen betroffen sind. Immer wieder werden aus zunächst nachvollziehbaren Gründen weitere Flächen bebaut. Allerdings sollte dem Landschafts- und Heimaterhalt und der Sicherung der Lebensgrundlagen ebenso ernsthaft ein echter Stellenwert beigegeben werden (51, 52).

Es wird Unverständnis geäußert, warum man nun hinter die Erkenntnisse des Umweltberichtes 1987/88 der Stadt Esslingen zurückfalle, in dem gefordert wird, den fortschreitenden Landschaftsverbrauch Einhalt zu gebieten (49, 40, 80). Ein weiterer Zubau sei nur hinnehmbar, wenn ein verlässliches und nachhaltiges Zukunftskonzept besteht, das eine klare Grenze für die weitere Landschaftsverbauung vor gibt (51, Forum „Warum bauen“ 15). Konkret wird die Frage gestellt, ob bei der aktuellen Überarbeitung des Flächennutzungsplanes weitere Baugebiete ausgewiesen werden sollen, und ob eine Erweiterung des geplanten Baugebietes Egert ausgeschlossen werden kann (Forum „Flächenverbrauch“ 6, 75).

Es wird bemängelt, dass sich die Entscheidungsträger bislang zu wenig mit ökologischen Fragestellungen des Flächenverbrauch beschäftigt haben. Es sei nicht nur technischer Umweltschutz wichtig, ökologische Zusammenhänge müssten genauso betrachtet werden. Die Entscheidungsträger hätten auf Informationsangebote vor Ort nicht reagiert, was bedauert wird (Forum „Warum bauen“ 16). Der Arbeitskreis „Kein Neubaugebiet Zeller Egert“ sieht in diesem Sinne eine Beeinträchtigung der öffentlichen Belange (Splittersiedlung) nach BauG § 35, Absatz 3, Punkt 7 (44). Dies trifft

laut Stadtplanungsamt allerdings nicht zu, weil bei der Bebauung im Egert ein rechtskräftiger Bebauungsplan beschlossen werden soll, nachdem im Bebauungsplanverfahren öffentliche und private Belange abgewogen werden (67).

Es wird der Wunsch geäußert, Stadtplaner und Politiker sollten kreative Lösungen zur Schaffung von Wohnraum im Bestand finden (27, 49) und machen hierzu erste Vorschläge, wie auch gehobener Bedarf auf diese Weise befriedigt werden könnte (73, 74, 33). Das Stadtplanungsamt räumt ein, dass es in Esslingen 570 Baulücken für ca. 1400 Wohnungen gibt, beschreibt aber das Problem, dass auf diese Grundstücke nicht zugegriffen werden kann, weil sie sich in privater Hand befinden (54, 59). Es wird vorgeschlagen, statt auf dem Zeller Egert Wohnfläche im Mettinger Hirschmann-Areal zu schaffen, weil dieses Gebiet zur Zeit nur von Gebrauchtwagenhändlern genutzt wird (28). Das Stadtplanungsamt möchte diese Fläche aber für die Ansiedlung von Gewerbe reservieren (58).

Die Erschließung

(Alle hier zitierten Beiträge stammen bis auf gekennzeichnete Ausnahmen aus Forum 1 „Anregungen, Bedenken zum Baugebiet Egert Esslingen-Zell“. Die Zahlen in Klammern verweisen auf die entsprechenden Beitrags-Nummern.)

Parkraum in der Bachstraße und Attraktivität der Zeller Ortsmitte

Wegen des steigenden Verkehrsaufkommens sollen in der Bachstraße Parkplätze wegfallen, die aber an anderer Stelle wieder geschaffen werden müssen, damit den Geschäften keine Kunden verloren gehen (36, 42): durch den Bau eines Kreisels anstelle der heutigen ampelgeregelten Kreuzung könnte neuer Parkraum geschaffen werden (47). Es wird angeregt, im Bereich Deizisauer- und Volksbank neue Parkplätze zu schaffen (Forum „Verkehrsfragen“ 4).

Vom Stadtplanungsamt wird erwogen, durch Parkraumbewirtschaftung (Parkscheibe) und einen zusätzlichen Parkraum südlich des S-Bahnhaltepunktes die Zeller Ortsmitte zu entlasten (50, 63). Dieser Platz muss entsprechend groß sein, damit Berufspendler ihn als Park+Ride-Parkplatz benutzen können (39). An dieser Stelle wird auch die Versiegelung neuer Fläche kritisiert, zumal bezweifelt wird, ob das Park+Ride-Konzept aufgrund der lokalen Gegebenheiten funktionieren wird (68).

Allerdings wird bemängelt, dass unabhängig von der Gestaltung des Straßenraumes oder der Auswahl der Erschließungsrouten der Autoverkehr in der Bachstraße stark zunehmen wird (15), wodurch die Anwohner zukünftig größerem ungesunden Lärmstress ausgesetzt werden (68).

Parkraum und Fußgängersicherheit in der Kirchstraße

Sowohl Anwohner als auch die Besucher der Kirche und des Friedhofes sind auf Parkmöglichkeiten in der Erschließungsstraße angewiesen (17). Schon jetzt sei die Parksituation sehr angespannt, besonders bei Veranstaltungen in der Kirche oder im Altbacher Schießhaus (35, 38). Das Stadtplanungsamt weist darauf hin, dass bei den offenen Baugrundstücken keine Stellplätze im öffentlichen Straßenraum (Kirchstraße) nachgewiesen werden dürfen (65).

In einigen Beiträgen wird die Sorge um die Sicherheit der Fußgänger in der Kirchstraße, die ein ausgewiesener Schulweg ist, deutlich (35, 43). Es wird befürchtet, dass die Kirchstraße durch die Verbeiterung zur „Rennstrecke“ wird (37). Das Stadtplanungsamt hält dem entgegen, dass eine Fahrbahnbreite dem Standard für Tempo 30 Straßen entsprechen wird (64). Außerdem werde sich die Sicherheit der Fußgänger erhöhen, weil ein durchgehender Gehweg getrennt von der Fahrbahn entstehen wird (53).

Es wird gefragt, ob und in welchem Umfang die Anwohner in der Kirchstraße und in der Forststraße sich an den Erschließungskosten beteiligen müssen (67).

ÖPNV-Anbindung

Es wird kritisiert, abgetrennte Wohngebiete sollten heute nicht mehr ohne ÖPNV-Anbindung gebaut werden (11). Das Stadtplanungsamt findet, dass diese Kritik geprüft werden sollte (46). Viele der oben angesprochenen Probleme könnten dadurch entschärft werden (Anmerkung d. Moderation).

Landschaftsschutzgebiet und Naherholungsgebiet

Es wird argumentiert, Zell habe bereits als „kommunale Mitgift“ die gesamten Naturflächen südlich der Bahnstrecke verloren (68). Die letzten nahen nördlichen Naturflächen dürften nicht bebaut werden, auch weil sonst der dörfliche Charakter von Zell verloren geht (72). Es wird weiterhin befürchtet, dass der Ausbau der Erschließungsstraßen negative Auswirkungen auf das Landschaftsschutzgebiet (Streuobstwiesen) haben wird (41). Das Stadtplanungsamt klärt auf, dass alle Eingriffe bilanziert und ausgeglichen werden müssen (62). Der Verlust von Naherholungsgebieten könne jedoch nicht kompensiert werden (79).

Anregungen und Kritik zur Bürgerbeteiligung und dem Internetangebot

(Alle hier zitierten Beiträge stammen bis auf gekennzeichnete Ausnahmen aus Forum 2 „Anregungen und Kritik zum Internetangebot“. Die Zahlen in Klammern verweisen auf die entsprechenden Beitrags-Nummern.)

Das Internetangebot wird grundsätzlich begrüßt, besonders weil man sich von zu Hause in Ruhe alles anschauen kann (6, 18, 8, 13). Allerdings gibt es Vorbehalte hinsichtlich der Ernsthaftigkeit des Beteiligungsangebotes, weil die Ergebnisoffenheit der Diskussion bezweifelt wird, und weil sich Vertreter des Gemeinderates nicht an der Diskussion beteiligt haben. Es gibt die Befürchtung, dass die Bürger mit einer Alibi-Veranstaltung beschäftigt werden sollen. Die Beteiligung des Stadtplanungsamtes wurde sehr positiv eingeschätzt. Ansatzpunkte für weitere Gespräche seien zu erkennen.

Die Benutzerfreundlichkeit der Diskussionsforen wurde kritisiert (11, 18). Außerdem waren die Diskussionsforen hin und wieder wegen technischer Probleme nicht zugänglich. Einige Dateien im Bereich „Bürgerinformation“ konnten von einigen Bürgern nicht geöffnet werden (13).

Die Bürgerbeteiligung insgesamt wird begrüßt aber auch mit Skepsis betrachtet. Ein offenes Gespräch wird gewünscht, allerdings würde man zu stark unter Druck gesetzt würden: Zum einen durch übertriebenen Zeitdruck, und zum anderen durch die Verknüpfung der Umgestaltung der Zeller Ortsmitte mit dem Neubaugebiet Zeller Egert (Forum 1, 13 und 22). Die Aufwertung würde auch ohne das Neubaugebiet Sinn machen und eine entspanntere Diskussion über den Egert möglich machen (13).