

Electronic Public Participation: neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Prozessen

Dopfer, Jaqui; Becker, Cornelia; Führ, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dopfer, J., Becker, C., & Führ, M. (2005). *Electronic Public Participation: neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Prozessen*. (sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, 05-4). Darmstadt: Hochschule Darmstadt, FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368273>

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.

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

**Electronic Public Participation -
Neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung
bei behördlichen Prozessen.**

Jaqui Dopfer
Cornelia Becker
Martin Führ

Sofia Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 05-4

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-74-5

INHALTSVERZEICHNIS

1 E-PARTIZIPATION ZWISCHEN ANSPRUCH UND REALITÄT	3
1.1 Einleitung	3
1.2 Hemmnisse bei der Implementierung von e-Partizipation in der Praxis	5
2 CHANCEN FÜR DIE BÜRGERBETEILIGUNG DURCH DEN EINSATZ NEUER MEDIEN	7
2.1 Anonymität	8
2.2 Textbasiertheit	8
2.3 Individualisierung und Pluralisierung	9
2.4 Die neue Qualität der Bürgerbeteiligung durch den Interneteinsatz	9
3 PRAXISTEST VIERNHEIM	10
3.1 Konzeption im Wechselspiel - Ziele und Vorgehensweise des Projekts	10
3.2 Befragungsergebnisse	11
3.2.1 Beteiligungswünsche der Bürger: schnell und informiert	11
3.2.2 Beteiligungseinstellung der Behörde: positiv, wenig konkret	12
3.2.3 Hilfestellungen beim elektronischen Diskurs?	13
3.3 Was ist wichtig aus Sicht der Moderatoren?	14
4 POTENZIELLE LÖSUNGSANSÄTZE: DIE GEZIELTE NUTZUNG DER INTERNETBETEILIGUNG	15
4.1 Mehrwert für die Verwaltung, ganz konkret	15
4.2 Integrierte Teilnahmeverfahren: Bürgerbeteiligung als Dauereinrichtung?	16
4.3 Die neue Form der Bürgerbeteiligung: klein aber oho!	19
5 DIE UMSETZUNG: PARKRAUM-MANAGEMENT IN VIERNHEIM	21
5.1 Voraussetzung: Die Wünsche von Bürgern und Verwaltung in Einklang bringen	21
5.2 Werkzeug „Information“: wechselseitig und gestuft	22
5.3 Werkzeug Kommunikation und Gestaltung: ansprechend und strukturiert	24
6 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	26
7 LITERATURVERZEICHNIS	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verortung von e-Partizipation im Rahmen von e-Government (in Anlehnung an Kaiser 2001).....	3
Abbildung 2: Gewünschte (Hilfs-)Angebote beim Diskurs (nach Altersklassen sortiert, in Prozent pro Nennungen)	13
Abbildung 3: Kapazitiv und kognitiv abgestufte Beteiligungsangebote in Bezug auf die Planungsphase	15
Abbildung 4: Informationsfluss bei konventionellen Diskussionsforen durch die Verwaltungen (Durchführung durch Öffentlichkeitsabteilung oder Externe)	18
Abbildung 5: Integrierte Beteiligungsverfahren mit fokussiertem Input und wechselseitigem, gestuftem Austausch (Durchführung durch befaste Fachplanung)	18

1

E-Partizipation zwischen Anspruch und Realität

1.1

Einleitung

Im Rahmen des Verwaltungsumbaus zum e-Government geht der Ausbau von e-Administration einschließlich e-Procurement (elektronisch gestützte Dienstleistungen, vgl. Abbildung 1) relativ zügig voran, wobei hauptsächlich technische und sicherheitsrechtliche Aspekte im Vordergrund stehen. Stichworte sind hier u.a. medienbruchfreie Verwaltungsabläufe oder auch elektronische Signatur. Demgegenüber wird der Bereich elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung (e-Partizipation) von den Behörden bisher sträflich vernachlässigt und es gelingt nicht, die Ergebnisse und Erfahrungen aus den Pilotprojekten in der Breite umzusetzen.

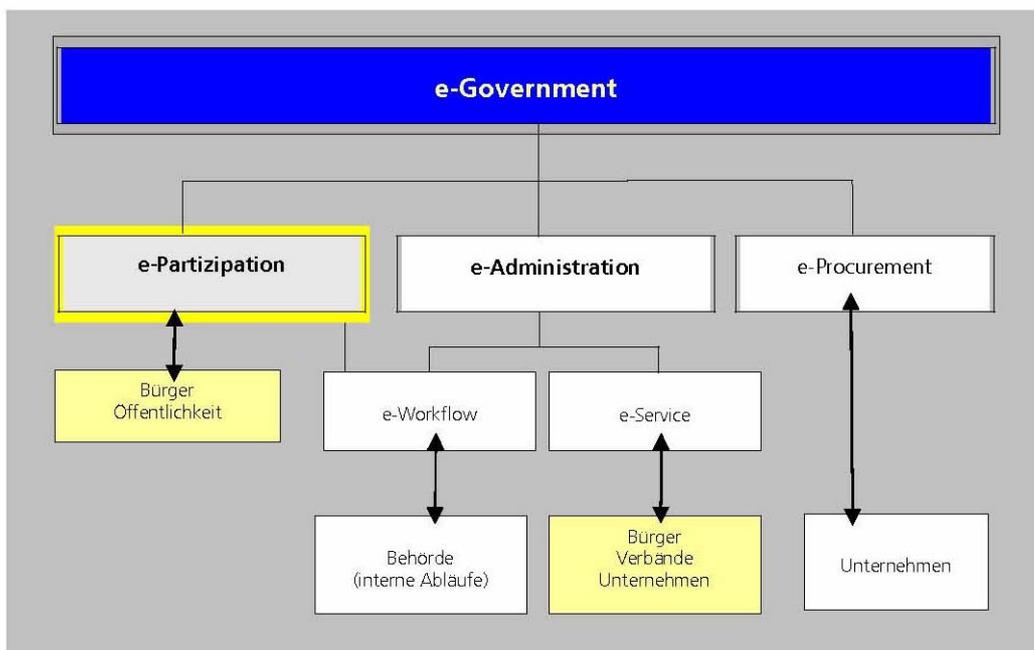


Abbildung 1: Verortung von e-Partizipation im Rahmen von e-Government (in Anlehnung an Kaiser 2001)

Diese Entwicklung steht im krassen Widerspruch mit den politisch verfolgten Zielen (vgl. Weißbuch „Governance“ der EU) und vor allem auch mit den demnächst umzusetzenden neuen rechtlichen Anforderungen. So soll im Rahmen einer neuen Gesamtstrategie der EU-Kommission durch eine stärkere

Beteiligung der Bürger und der Nichtregierungsorganisationen Regieren effektiver und demokratischer gestaltet werden. Laut Aarhus-Konvention und den darauf fußenden Richtlinien der EU, die bis zum Januar bzw. Juni 2005 umzusetzen sind, werden den Bürgern nicht nur deutlich mehr Rechte beim Informationszugang sondern auch bei der Partizipation an der politischen Entscheidungsfindung zugestanden, wobei der Einsatz der neuen Medien explizit gefordert ist.

Die Umsetzung dieser Anforderungen stößt aber in der Praxis auf erhebliche Probleme. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es bei e-Partizipation – im Gegensatz zum e-Service – nahezu keine bestehenden Verwaltungs-Angebote gibt, die man nur noch auf für einen Einsatz mit Neuen Medien zuschneiden muss. Hemmnisse bei der Umsetzung von e-Partizipation haben ihre Ursache vor allem in institutionellen und leitbildorientierten Gegebenheiten (vgl. Kap. 1.2). Die Verwaltung muss erstmals nicht nur informieren, sondern aktiv den Dialog mit den Bürgern suchen bzw. die Bürger in bestimmten Fragen konsultieren. Zukünftig gilt es auch, mit den Bürgern kooperativ in einen Entscheidungsfindungsprozess zu treten. Allein dadurch entstehen völlig neue Anforderungen an die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter, die weit über die bloße Technik- und Medienkompetenz hinausgeht und die Bürgerorientierung neu definiert. Diese zusätzlichen Anforderungen können, ohne entsprechende Hilfsangebote Verunsicherungen und Ängste auslösen, die die Umsetzung von e-Partizipation weiter erschweren. Der geforderte Einsatz der neuen Medien macht diese Hemmnisse und Schwachpunkte besonders deutlich, er bietet aber auch Chancen für neue Ansätze.

Wie diese Chancen aussehen und wie es gelingen kann, Beteiligungsverfahren dauerhaft in die Verwaltungsabläufe zu integrieren zeigt dieser Beitrag am Beispiel des Planungsamtes Viernheims. Ausgehend von den allgemeinen Hemmnissen, die derzeit bei der Umsetzung von e-Partizipation bestehen (Kap. 1.2) und den Chancen durch den Einsatz der Neuen Medien (Kap. 2) stellt Kapitel 3 erste Ergebnisse aus der Viernheimer-Befragung vor. Die Kenntnis der Wünsche, Motive und Ressourcen sowohl der Bürger (3.2.1) als auch der Verwaltung (Kap. 3.2.2) sowie die Berücksichtigung der Erkenntnisse von Moderatoren internetbasierter Beteiligungsverfahren (Kap. 3.2.4) führt zu potentiellen Lösungsansätzen für e-Partizipation (Kap. 4). Die Lösungsansätze münden in einer Konzeption konkreter Beteiligungsinstrumente (Kap. 5), die erstmals in Viernheim erprobt und auf ihre Tauglichkeit hin überprüft wird. Wie es zukünftig gelingt solche Formen der Beteiligung zu installieren und welche institutionellen Aspekte dabei zu berücksichtigen sind, thematisiert abschließend Kapitel 6.

1.2

Hemmnisse bei der Implementierung von e-Partizipation in der Praxis

Die neuesten Ergebnisse aus der Praxis, die die Umsetzung von elektronisch gestützter Bürgerbeteiligung betreffen, sind ernüchternd. Die Situation in den Behörden - vor allem auf kommunaler Ebene – ist gekennzeichnet durch große Unsicherheit in Bezug auf die Rechtslage. Die Angestellten können auf keine Strukturen zurückgreifen, die ihnen Anhaltspunkte für die Durchführung und Verwertbarkeit von Bürgerbeteiligungen geben. Noch viel wichtiger ist aber, dass die institutionelle Anreizstruktur der Angestellten es ihnen nicht nahe legt, Bürgerbeteiligung zu forcieren. In der neuesten Bertelsmann-Studie heißt es dazu: *„Es gibt mehr nachvollziehbare Gründe für das Scheitern als überzeugende Beispiele für das Gelingen der Online-Bürgerbeteiligung. Zu häufig sind die Projekte Anhängsel einer E-Administration-Strategie, ohne systematisch mit den politischen und administrativen Prozessen verknüpft zu sein. Zu häufig ist es auch das Engagement weniger Enthusiasten, von dem der Erfolg der Projekte abhängt.“ (Begix 2004).*

Die Ergebnisse eines derzeit von der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) durchgeführten Projektes zeigen vier Problembereiche im Bereich e-Partizipation bei den Behörden auf:

Fehlende Ressourcen und Know-how: Elektronisch gestützte Partizipations-Angebote bestehen in den meisten Behörden nicht oder nur rudimentär. Die Einrichtung von e-Partizipations-Angeboten bedeutet in jedem Fall zusätzlichen Aufwand. Hinzu kommt, dass sich die Mitarbeiter vor völlig neue Anforderungen gestellt sehen, z. B. Informationen für das Netz aufzubereiten, mit Bürgern in Dialog zu treten, Vorschläge und Maßnahmen vor Bürgern rechtfertigen zu müssen, etc.

Fehlende Anreizsituationen: Während im Bereich des e-Service, die Verwaltung zumindest mittelfristig Arbeitsabläufe effizienter gestalten kann, führen alle Partizipationsangebote in der Wahrnehmung der Angestellten nur zu zusätzlicher Belastung ohne erkennbaren konkreten Nutzen innerhalb der behördlichen Abläufe. Da durch den Einsatz der neuen Medien eine Zunahme der Bürgeranfragen und dadurch Mehrarbeit entsteht – dies ist ja sogar das Ziel der Beteiligung - bedarf es für die Implementierung von e-Partizipation neuer institutioneller Strukturen und Anreize für die Angestellten, Bürgerbeteiligung zu fördern.

Unsicherheit bei der Zuständigkeit: Neue Verwaltungsabläufe durch den Einsatz neuer Medien (Bsp. „Lebenslagenprinzip“) greifen in die bestehende Zuständigkeitsordnung ein und schaffen zumindest im Übergang Unsicherheit.

„Eine „vernetzte“ Gesamtzuständigkeit tritt an das Modell der Kompetenzverteilung und –trennung.“ (Schliesky 2004, 816).^{xiii} Während früher die Pressestelle oder auch die Amtsleitung den Kontakt mit der Öffentlichkeit herstellte, soll inzwischen jede Verwaltungseinheit mit den Bürgern kommunizieren. Die Nutzung des Internets führt dazu, dass Zuständigkeiten neu geklärt werden müssen. In der Praxis sind aber auch Unsicherheiten hinsichtlich der sich zukünftig ändernden verfahrensrechtlichen Anforderungen festzustellen. So ist zwar klar, dass demnächst neue Anforderungen aufgrund geänderter rechtlicher EU-Rahmenbedingungen zu erwarten sind, jedoch ist unklar, wie die praktische Ausgestaltung auszusehen hat und welche Bereiche davon tangiert werden.

Unzureichendes Leitbild: Die Verwaltungs-Modernisierung orientierte sich in den letzten Jahren vorrangig am Leitbild des „Dienstleistungsunternehmens“. Kommunen werden dabei als wirtschaftlich selbstständige soziale Systeme betrachtet, die für die Bürger marktfähige Leistungen erbringen. Das Leitbild des Dienstleistungsunternehmens scheint also geeignet, die Modernisierung der Verwaltung einzuleiten. Die Schwäche dieses Leitbilds ist aber (u.a.), dass die Forderung nach mehr Effizienz häufig mit der Forderung nach mehr Demokratie kollidiert (vgl. Hülsmann 2002, 88). Der zusätzlich notwendige Aufwand für mediengestützte Bürgerbeteiligung wird daher durch dieses Leitbild nicht abgedeckt, was zur Vernachlässigung des Bereichs der e-Partizipation führt.¹

Ansätze, um die Missstände zu beheben, lassen sich bisher grob in zwei Kategorien unterteilen (wobei weitreichende Überschneidungen existieren). Zum einen wird mit umfangreich angelegten und finanziell gut ausgestatteten Vorhaben von Bundesebene aus versucht, e-Government- und in geringerem Umfang auch e-Partizipations-Implementierung von der Bundes- über die Landesebene bis auf die kommunale Ebene „durchzureichen“ (vgl. BundOnline 2005). Zum anderen sollen Erfahrungen aus einzelnen Modell- und Pilotprojekten (die z.T. e-Partizipations-Ansätze beinhalten) anhand von so genannten „Best-Practice-Lösungen“ mit Handbüchern² bzw. Leitfaden eine Breitenwirkung erzielen. Die Effektivität beider Ansätze wird inzwischen weitgehend angezweifelt: „Die ersten Untersuchungen zur Wirksamkeit der Leitprojekte auch für die kommunale Praxis haben gezeigt, dass die Best-Practice-Erkenntnisse kaum Einzug in die Implementierung vor Ort halten. Es

¹ Das Problem der Vernachlässigung des e-Partizipation-Ansatzes im Rahmen von e-Government Maßnahmen ist seit einigen Jahren bekannt und wurde vor allem im Bericht der Bertelsmannstiftung „Balanced e-Government“ (Bertelsmann 2002) klar dargelegt.

² Insbesondere aus der Initiative Media@Komm ging ein außerordentlich umfangreicher und sehr guter Leitfaden hervor, mit mehr als 200 Handlungsempfehlungen, Antworten auf die häufigsten Fragen sowie Praxis-Beispielen, der auch e-Partizipation-Aspekte berücksichtigt.

Erkenntnisse kaum Einzug in die Implementierung vor Ort halten. Es fehlen offenbar konkrete Anreizsysteme, die ein übernehmen etablierter Anwendungen und Lösungen durch kommunale Entscheidungsträger interessant macht.“ (Hart/Pflüger 2004, Seite 12) Es zeigt sich ferner, dass eine Übertragbarkeit mittels Leitfäden infolge der Unterschiedlichkeit der Strukturen, der finanziellen und personellen Ausstattung aber auch der angestrebten Ziele und der Motivierung der Mitarbeiter nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang zulässig ist. Aber auch bei annähernd gleichen Rahmenbedingungen scheitert die Übertragung in die Praxis schlicht an den Fragen:

Welcher Leitfaden ist für das eigene Ziel der zielführende unter all den existierenden Leitfäden?

Wer garantiert, dass die Vorschläge für das Verfahren sinnvoll und richtig sind?

Und schließlich: Wer in der Verwaltung soll den Leitfaden durcharbeiten und hat außerdem die Kompetenz, die dort gegebenen Verfahrensvorschläge anschließend in der Verwaltung zu implementieren?

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich ferner, dass zwar häufig Checklisten in den Leitfäden existieren, die Hinweise darauf geben, was noch fehlt, aber keine Anleitung erfolgt, wie die festgestellten Defizite zu beheben sind.

2

Chancen für die Bürgerbeteiligung durch den Einsatz neuer Medien

In den 90er Jahren wurden noch große Hoffnungen in die Stärkung der Bürgerbeteiligung durch das Internet gesetzt. Die scheinbare Grenzenlosigkeit der Nutzungsmöglichkeiten, der globale und spontane Zusammenschluss von Gleichgesinnten gaben Anlass, mehr Beteiligung zu erwarten. Das Internet sollte dem Wunsch nach mehr „Stimme“ eine Gestalt geben.

Die großen Anfangserwartungen sind mittlerweile zu relativieren. So hat weder eine Entgrenzung, noch eine Egalisierung oder eine Entterritorialisierung statt gefunden. Im Netz kommt es lediglich zu Übertragungen der technischen Möglichkeiten auf das Soziale. Häufig bleiben dabei die Grundmuster des Sozialen außer Acht. Bei dem Versuch, den Wandel der Kommunikationsformen zu erklären, der sich in der Internetnutzung abzeichnet, stehen häufig die Charakteristika im Vergleich zur Face-to-Face Kommunikation im Mittelpunkt. In diesem Vergleich erscheinen die Eigenheiten der Netzkommunikation eher als Nachteil. Gerade im Bereich der Bürgerbeteiligung eröffnen sie aber auch Chancen. Im Folgenden werden die Besonderheiten der internetgestützten Kommunikation aufgezeigt, die als Vorteil anzusehen sind.

2.1

Anonymität

Anonymität befördert normalerweise den Verlust der eigenen Identität und akzentuiert die soziale oder Gruppenidentität. Bei der Internetkommunikation kommt es zu einer Verstärkung der individuellen Standards, gerade weil die individuellen Merkmale der anderen Gruppenmitglieder zur Verhaltensorientierung weitgehend fehlen. Internetkommunikation ist zwar weniger vielfältig als direkte Face-to-face-Kommunikation, die reduzierte Verfügbarkeit der psychosozialen Informationen über die Kommunikationspartner lässt sich aber auch als ein Vorteil für Bürgerbeteiligungen interpretieren. Da die sozialstrukturellen Merkmale fehlen, spielen soziale Hemmungen eine geringere Rolle. Dies führt dazu, dass Status und Herkunft nicht über die Güte eines Arguments entscheiden. Soziale und individuelle Schranken sind leichter zu überwinden. Ein schüchterner Mensch kann im Internet ganz anders agieren als in direkten Face-to-face-Situationen. Weder Kleidung noch Aussehen, weder Platzierung noch laute Stimme oder Blicke können die Kommunikation dominieren. Sichtbarkeit ist allein durch das Wort gegeben. Es zählt nicht die Person, sondern die sprachliche Vermittlung des Arguments.

2.2

Textbasiertheit

Das Internet ist in der Lage einige Vorzüge der mündlichen und schriftlichen Kommunikation zu verbinden. Kommunikation läuft dialogisch ab und schnell wie am Telefon, jedoch ist alles schriftlich fixiert und damit verbindlicher als mündliche Absprachen. Gleichzeitig stellt dies auch andere Anforderungen an die Teilnehmer, die sich mit ihren Beiträgen dadurch auch stärker binden. Ein spontan „kommunizierter“ Satz hat im Internet eine andere Bedeutung als in einer öffentlichen Versammlung. Dadurch, dass Aufmerksamkeit nur durch Worte erzeugt werden kann, entsteht ein Zwang zur Stellungnahme, der in traditionellen Prozessen nicht so deutlich besteht. Der Nachteil, dass man aufgrund der fehlenden Kommunikationskanäle der Körpersprache mehr sprachliches Fingerspitzengefühl braucht, um die Botschaft richtig zu verstehen, wird dadurch ausgeglichen, dass man auch mehr Zeit zum Formulieren und Lesen hat. Das Internet bietet hier insofern einen stärker geschützten Raum als traditionelle Verfahren. Gleichzeitig ebnet das Internet soziale Ungleichheit keineswegs ein, weil seine Textbasiertheit eine höhere Sprachkompetenz erfordert.

2.3

Individualisierung und Pluralisierung

Die Beteiligungsformen wiesen in den vergangenen Jahren sehr starke Pluralisierungs- und auch Individualisierungstendenzen auf. Dabei kommen zunehmend selbstbestimmte und projektbezogene Engagementformen zum Einsatz, die häufig spontan, zeitlich begrenzt oder auch sporadisch und in selbstorganisierter Form erfolgen (vgl. dazu Hackett, Mutz 2003). Diesen veränderten Bedürfnislagen einer individualisierten Gesellschaft kommt das Internet wesentlich entgegen. Die heute viel stärker ausgeprägte Souveränität der sich Engagierenden, eigene Beziehungsnetze aufzubauen und zu managen sowie die Zugehörigkeit und Abgrenzung nach eigenen Bedürfnissen und Interessen selbst zu bestimmen, ist dabei wesentlich stärker als bisher berücksichtigt. Das Netz kann dadurch neue Zielgruppen erschließen, indem es Gruppen erreicht, denen die traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung, wie sie durch die Vereine und Parteien angeboten werden, nicht mehr gerecht werden.

2.4

Die neue Qualität der Bürgerbeteiligung durch den Interneteneinsatz

Im Ergebnis scheint das Internet durch seine Charakteristika besonders gut geeignet zu sein, mehr und andere Gruppen von Bürgern für Bürgerbeteiligung aktivieren zu können. Das Internet verändert nicht nur die Kommunikation, es beeinflusst auch die Wahrnehmung von Öffentlichkeit und bringt andere Möglichkeiten der Selbstdarstellung hervor. Zusätzlich zeigen sich beim Einsatz dieses Mediums neue Qualitäten des Diskurses. Gerade die erwähnten Vorzüge des Internet und der damit verbundenen andersartigen Kommunikationsformen, wie die Mischung zwischen Mündlichkeit und Schriftlichkeit, die Unabhängigkeit von Zeit und Raum und die Anonymität können gezielt eingesetzt werden, um eine effektivere Beteiligung der Bürger in den Verwaltungsalltag zu realisieren. Es entstehen aber auch neue Anforderungen durch die Andersartigkeit des Mediums, das die traditionelle Form der Bürgerbeteiligung radikal verändert. Von besonderer Bedeutung ist die Sprachkompetenz, die über den digital divide hinaus eine neue soziale Grenze bedeuten kann. Aber auch der Flüchtigkeit der Kommunizierenden ist Rechnung zu tragen, denn im Internet geht man ein und aus, ohne sich allzu sehr verpflichtet zu fühlen, etwas anzuhören oder gar beizutragen. Bürgerbeteiligungsverfahren können unter dieser Unstetigkeit leiden.

Wegen der spezifischen Vor- und Nachteile von Bürgerbeteiligung mit neuen Medien kommt es in der praktischen Anwendung entscheidend darauf an, dass eine enge Verknüpfung von traditionellen Verfahren der Bürgerbeteiligung mit internetgestützten Verfahren stattfindet, die möglichst die Vorteile beider Verfahren nützt. Eine solche Verknüpfung nimmt das Projekt Viernheim vor, das traditionelle Ansätze mit dem Internet verbindet und nach den Auswirkungen auf Beteiligung und administrative Abläufe fragt.

3

Praxistest Viernheim

3.1

Konzeption im Wechselspiel - Ziele und Vorgehensweise des Projekts

Bei dem Projekt Viernheim mit dem Titel „Neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Entscheidungsverfahren“, handelt es sich um ein Vorhaben, das nach Chancen für Entscheidungsträger und Bürger sucht. Im Rahmen des Projektes ist die Stadt Viernheim³ Kooperationspartner. Ziel des Projektes ist es zu klären, wie internetunterstützte Beteiligungsangebote zu konzipieren sind, die den Bürgern eine effektive Teilhabe am Entscheidungshandeln der Verwaltung ermöglichen und gleichzeitig der Verwaltung einen konkreten Nutzen stiften. Die Antworten auf diese Frage münden in einer Konzeption von Beteiligungsangeboten für die Stadt Viernheim, die sowohl kommunikations- und sozialwissenschaftliche, als auch planungsrechtliche und verwaltungsstrukturelle Aspekte berücksichtigt. Um die Praxistauglichkeit dieser Konzeption und die Einbindung in die Verwaltungsstrukturen zu erproben, führt die Stadt Viernheim die Umsetzung des Konzeptes beispielhaft an einem Bürgerbeteiligungsverfahren zum Parkraummanagement der Stadt durch.

Die Vorüberlegung zum Projekt war, dass Behörde und Bürger Angebote zur Bürgerbeteiligung nur im direkten Wechselspiel untereinander entwickeln können. Dazu ist es notwendig, die Wünsche und Erwartungen der jeweiligen Gruppe mit denen der anderen Gruppe abzugleichen. Nur so entsteht ein Produkt, welches nicht Gefahr läuft, an unrealistischen oder unreflektierten Erwartungen der Akteure zu scheitern. Lösungsansätze müssen deshalb so angelegt sein, dass die beiden Akteursgruppen „Bürger“ und „Behörde“ direkt bei der Entwicklung der Konzepte und der Instrumente zur gezielten Nutzung von Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben eingebunden sind. Der Projektansatz ist subjektorientiert, und stellt von Anfang an die spezifischen Anreizstrukturen und Handlungslogiken der entsprechenden Akteursgruppen ins Zentrum der Analyse.

Um bereits in der Praxis gewonnene Erkenntnisse zu Beteiligungsverfahren für das Vorhaben nutzen zu können, hat die Forschungsgruppe knapp 150 Personen über eine qualitative Untersuchung befragt.

Neben den Bürgern und den Verwaltungsmitarbeitern der Stadt standen auch Moderatoren von internetbasierten Beteiligungsverfahren zur Verfügung. Die-

³ Der Stadt Viernheim entstehen durch die Teilnahme an dem vom BMBF geförderten Projekt keinerlei Kosten. Allerdings entsteht für die betroffenen Verwaltungsmitarbeiter durch die Befragung und im Rahmen der Implementierung und Durchführung des Beteiligungsangebotes erheblicher Mehraufwand.

se Vorgehensweise ist einerseits hinreichend breit, andererseits konnten besonders relevante Fragestellungen auch ausreichend vertieft behandelt werden. Erkenntnisse über die Zusammenhänge innerhalb des institutionellen Rahmens und der handlungsleitenden „Spielregeln“, wie beispielsweise rechtlicher Vorgaben, Konventionen oder gruppendynamischer Prozesse verhelfen zu einer möglichst effektiven Umsetzung der entwickelten Instrumente. Bei den derzeitigen Ergebnissen der Untersuchung handelt es sich um eine Momentaufnahme. Die bisher gewonnen Erkenntnisse und daraus resultierenden Schlussfolgerungen werden im Rahmen des Projektes in den nächsten Monaten auf ihre Praxistauglichkeit überprüft und entsprechend weiterentwickelt. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse aus den Befragungen des Viernheimprojektes beziehen sich auf die Konzeption der hier vorgestellten Beteiligungsinstrumente (vgl. Kap. 4 und Kap. 5) und stellen daher nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Befragungsergebnisse dar. Eine ausführlichere Darstellung steht unter <http://www.viernheim.buergerplanung.de/> zur Verfügung.

3.2

Befragungsergebnisse

3.2.1 Beteiligungswünsche der Bürger: schnell und informiert

Gefragt, was ihnen an Bürgerbeteiligung besonders wichtig ist, nennen die Bürger an erster Stelle: „*dass meine Meinung ernst genommen wird.*“. Vor allem möchten sie durch ihre Teilnahme etwas (mit-) verändern können und sehen, „*dass die Anregungen der Bürger erkennbar in die Planung aufgenommen werden*“. Eine der Haupterwartungen ist ferner, „*dass ich erfahre, welches Ergebnis rauskommt*“. Bürgerbeteiligung sollte also nur für den Fall und ausschließlich in dem Bereich in Betracht kommen, in dem die Bürgermeinung tatsächlich sichtbar einfließen kann und wo anschließend auch eine Rückmeldung über die Ergebnisse bzw. Auswirkungen der Beteiligung erfolgt. Beteiligung ist nur möglich, wenn den Bürgern die notwendigen Informationen vorliegen. Entsprechend hoch ist die Erwartung, sich im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens „*besser informieren*“ zu können. Vor allem dem Umstand „*immer auf dem aktuellen Stand*“ zu sein, messen die Bürger große Bedeutung bei. Es ist also nicht nur ein zusätzlicher Informationsbedarf zu decken, sondern dies muss mehr oder weniger auch kontinuierlich und vor allem partizipationsorientiert laufen.

Gewünscht werden – gerade von den von den versierten Internetnutzern - vorrangig Beteiligungsformen, die relativ schnell und ohne größeren Aufwand erfolgen können. An erster Stelle steht bei allen Bürgern entsprechend: „*zwischen Alternativen auswählen*“.

Von den 18-65-Jährigen wird die Form „*Kritik üben*“ an gleich an zweiter Stelle genannt. Beides sind Formen bei denen wenig Aufwand bei der Beteiligung von Nöten ist.

3.2.2 *Beteiligungseinstellung der Behörde: positiv, wenig konkret*

Grundsätzlich ist die Bereitschaft zu mehr Bürgerbeteiligung in der Verwaltung hoch. Fast alle Befragten stehen einer internetgestützten Beteiligung „*eher positiv*“ gegenüber. Gründe dafür betreffen vor allem den Aspekt „*dann wird die Planung stärker den Bürgern gerecht*“. Einen wichtigen Punkt bei der internetgestützten Bürgerbeteiligung sehen die Verwaltungsmitarbeitern ferner darin, mit Hilfe neuer Medien vor allem neue Bürgergruppen anzusprechen, die sie bisher nicht erreichen. Gefragt wie für sie ein brauchbares Ergebnis einer internetgestützten Beteiligung aussähe, findet die Verwaltung an erster Stelle „*ein „Stimmungsbild“ wichtig für meine Arbeit*“. Dieser Punkt rangiert weit vor „*direkt anwendbare Vorschläge und Anregungen*“. D.h. Bürgerbeteiligung wird zwar positiv eingeschätzt, aber je konkreter sie in die Verwaltungsarbeit eingreift, umso schneller nimmt die Zustimmung ab. Die Verwaltung will zwar dem Bürger gerecht werden, aber konkrete Unterstützung der Planung ist nur noch von der Hälfte der Befragten in der Verwaltung gewünscht. Hier sind die unterschiedlichen Erwartungen von Bürgern und Mitarbeitern der Verwaltung schwer in Einklang zu bringen.

Befürchtungen hinsichtlich des Einsatzes der neuen Medien betreffen vorrangig die Mehrarbeit und das Problem, keine Anhaltspunkte über Umfang und Art der Mehrarbeit zu haben. Hinzu kommt die nahezu durchgehende Einschätzung, dass zukünftig eine stärkere Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Personen und Abteilungen notwendig sei. Mangelnde technische Fähigkeiten sind selten als Problem angesehen, auch wenn diese Einschätzung auch auf noch mangelnde Erfahrung zurückzuführen sein kann. Auch im Bereich der technischen Fähigkeiten besteht unserer Einschätzung nach noch einiger Fortbildungsbedarf. Wenn auch der Einsatz bestimmter software-tools noch relativ leicht erlernbar sein mag, so ist die Aufbereitung von Information, die Moderation und die Auswertung und Vermittlung von Beteiligungsergebnissen mit großen Schwierigkeiten behaftet.

3.2.3 Hilfestellungen beim elektronischen Diskurs?

Gefragt, welche Hilfsangebote die Bürger bei netzgestützten Beteiligungsverfahren wünschen, nennen sie an erster Stelle den Wunsch, auf einzelne Diskussionsbeiträge von Bürgern im Netz „direkt antworten“ zu können. Dies wurde von allen Altersklassen in gleichem Umfang gewünscht (vgl. Abb. 2), war aber vor allem internetversierten Nutzern besonders wichtig. Am zweitwichtigsten wurde eingestuft, die Möglichkeit zu haben, in regelmäßigen Abständen eine Zusammenfassung der Zwischenergebnisse und des bisherigen Standes der Diskussion bzw. des Projektes zu erhalten.

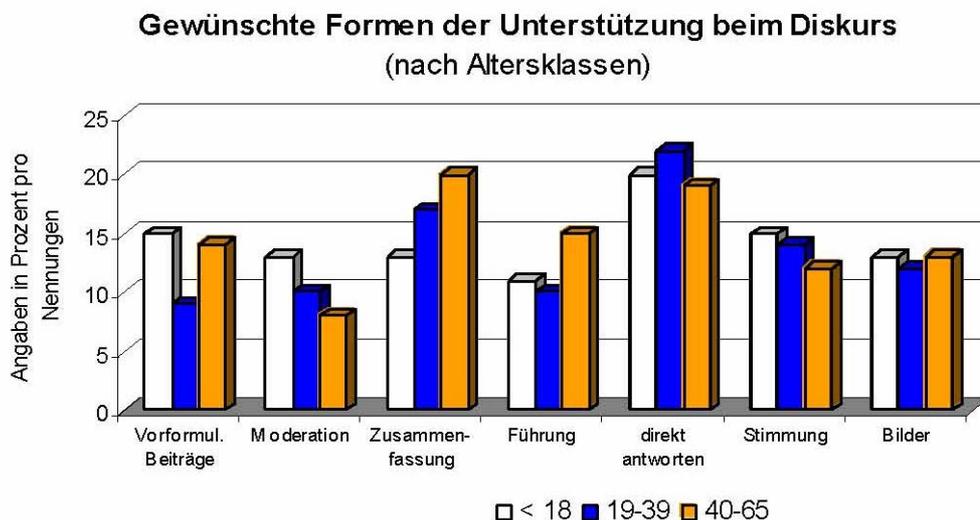


Abbildung 2: Gewünschte (Hilfs-)Angebote beim Diskurs (nach Altersklassen sortiert, in Prozent pro Nennungen)

Das Ankreuzen vorgegebener Antworten oder die Nutzung von Antwortbausteinen zu Planungsfragen wurde lediglich von den jungen Erwachsenen für nicht so wichtig gehalten. Allen anderen war es eher wichtig bis sehr wichtig. Aber auch der Wunsch mitzubekommen, welche Stimmung bei den anderen Teilnehmern gerade in der Diskussion herrscht, der vorrangig von den jungen Bürgern gewünscht wurde, ist bei „Viel-“ und „Wenig-Nutzern“ ähnlich stark ausgeprägt. Und auch der Trend - weg von der Textgebundenheit, hin zum Bild – zeichnet sich bei allen Nutzergruppen ähnlich stark ab. Relativ gering war der Wunsch nach Moderation, der mit zunehmendem Lebensalter deutlich abnahm.

3.3

Was ist wichtig aus Sicht der Moderatoren?

Moderatoren von Beteiligungsverfahren nehmen eine Sonderrolle zwischen Bürgern und Verwaltung ein, da sie zwar Akteur sind, aber in das Verfahren der Entscheidungsfindung selbst nicht involviert sind und es aus der „Außenperspektive“ wahrnehmen. Sie zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie häufig schon eine Vielzahl von Beteiligungsverfahren durchgeführt haben und somit als „Experten“ gelten können.

Aus Sicht der Moderatoren besteht die Gefahr bei Beteiligungsverfahren, dass Bürger mit komplexen politischen Problemen und Information überfordert sind. Deshalb sei es nicht zielführend, einfach nur alle verfügbare Information zur Verfügung stellen, nach dem Motto: *„Nun wühlt Euch mal durch“*. Wichtig ist, die Informationsflut zu strukturieren und auch zu begrenzen. Hilfreich ist auch, den „Hubschrauberblick“ durch eine gezielte Moderation zu fördern. Der distanzierte Blick auf einen Problemausschnitt hilft der Problemlösung mehr als der einseitige Blick auf ein riesiges Problemfeld. Hinzu kommt, dass die Spannung, die bei konfliktbeladenen Themen auftritt, für viele Bürger schwer auszuhalten ist.

Dies kann eine Unterstützung der „schwächeren“ Teilnehmer notwendig machen. Und: Je konfliktträchtiger ein Thema ist, desto mehr Struktur ist gefragt, ob traditionell oder online.

Wichtig ist die Aufwertung der Teilnehmer durch den Raum, die Lokalität, in dem Bürgerbeteiligung stattfindet. Eine ansprechende, interessante Umgebung gibt den Bürgern das Gefühl einer höheren Wertschätzung ihrer Beiträge. Dies gilt gleichermaßen für die materielle wie auch für die virtuelle Umgebung. Der Vorteil des Internet ist allerdings, dass keine vorherige Besetzung oder Inbesitznahme stattgefunden hat, der Heimvorteil also sozusagen immer beim Bürger liegt, da er sich von zu Hause aus beteiligen kann. Die Aufwertung erfolgt aber nicht nur durch die Gestaltung des Raums, sondern auch durch die Art des Umgangs miteinander innerhalb des Raums.

Moderation beinhaltet somit nicht nur die Gesprächsführung und –strukturierung sondern hat darüber hinaus Aufgaben wie beispielsweise einen Perspektivwechsel anzuregen, zwischen Konfliktparteien zu vermitteln, einzelne Gruppen zu aktivieren und auch in ihrem Kommunikationsbedürfnis zu unterstützen. Bei unmoderierten Verfahren sind diese Aufgaben anderweitig zu verorten, z.B. durch eine entsprechende Vorstrukturierung der Informationen und auch des gewünschten Bürgerinputs sowie einen zielgruppengerecht gestalteten Raum.

4

Potenzielle Lösungsansätze: Die gezielte Nutzung der Internetbeteiligung

4.1

Mehrwert für die Verwaltung, ganz konkret

Die Einbindung von Teilnahmeverfahren in den Verwaltungsablauf steht und fällt mit dem konkreten Nutzen der durch Bürgerbeteiligung erzielt werden kann. Aus diesem Grund muss die Verwaltung gezielt Punkte identifizieren, bei denen kooperative Ansätze besonders wünschenswert sind und welche Form der Bürgerinput annehmen sollte. Am Beispiel des Planungsamtes heißt dies, dass das Amt sowohl Form als auch die Art der Beteiligung an der Planungsphase auszurichten hat, um die richtigen, d. h. spezifisch zugeschnittenen, Informationen und Anregungen von den Bürgern zu erhalten. So sind in der Phase der Vorplanung beispielsweise Ideensammlungen oder auch Planungsvorschläge sinnvoll, während in der Umsetzungsphase Alternativendiskussionen oder Vorhabenkritik zielführend sein können, die jeweils einen ganz unterschiedlichen Ressourceneinsatz erfordern (vgl. Abbildung 3).

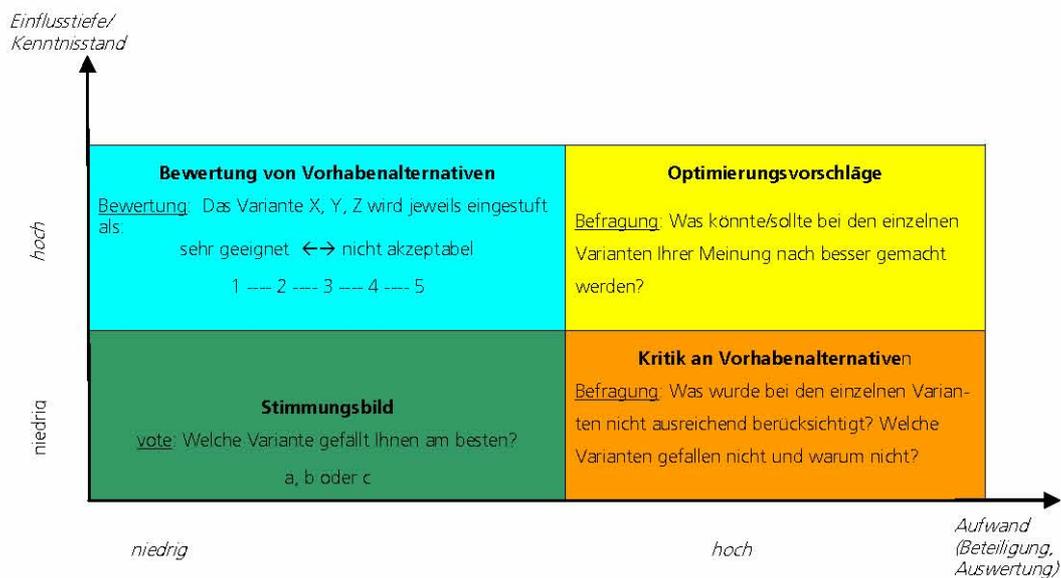


Abbildung 3: Kapazitiv und kognitiv abgestufte Teilnahmungsangebote in Bezug auf die Planungsphase

Dabei zeigt sich, dass je nach Beteiligungsform, auch die Einflusstiefe, über welche die Bürger im Entscheidungsfindungsprozess verfügen sollen, differiert. Zielt man auf die Einreichung von Planungsvorschlägen durch die Bürger ab, dann ist dies mit einer relativ hohen Einflusstiefe verbunden und es stellt sich das Problem, wie die Behörde diese Vorschläge anschließend berücksichtigen kann. Da Planungsentscheidungen immer auf eine Abwägung *sämtlicher* Belange rekurrieren müssen (vgl. Lewin 2003), lassen sich Bürgerplanungen nicht direkt umsetzen, sondern müssen den behördlichen Abwägungsprozess durchlaufen. Geht es aber lediglich darum zusätzliche Informationen von den Bürgern einzuholen, um die Entscheidung auf eine breitere Basis zu stellen, dann gestaltet sich die Beteiligung rechtlich unproblematisch. Es hat somit vor der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens eine genaue Abwägung stattzufinden, an welcher Stelle des Verfahrens die Bürgerbeteiligung einzusetzen ist, welche Einflusstiefe sie gewähren soll und welche Ressourcen bei Bürgern und Verwaltung dazu notwendig sind.

4.2

Integrierte Beteiligungsverfahren: Bürgerbeteiligung als Dauereinrichtung?

Wenn man Bürgerbeteiligung als ein integratives Element aller Planungsprozesse⁴ versteht, dann ist Bürgerbeteiligung nicht länger durch die Öffentlichkeitsabteilung (meist mit Hilfe externen Beistands) durchzuführen, sondern sie ist in den Fachplanungen zu verorten, wodurch auch die bisher verbreitete erratische Informationsverteilung auf die einzelnen Fachplanungen nach Beteiligungsverfahren entfällt (vgl. Abb. 4). Ferner ist es notwendig, Bürgerbeteiligungsverfahren in den einzelnen Fachplanungen dauerhaft zu integrieren, damit sie jederzeit einsetzbar sowie bei Bedarf auch kontinuierlich nutzbar sind. Bürgerbeteiligung ist dann nicht mehr ein gelegentlicher Event, sondern dauerhafter Bestandteil kommunaler Planungsarbeit.

⁴ Integriert bezieht sich hierbei auf eine Integration von *netzgestützten Beteiligungsangeboten* in die Verwaltungsabläufe. Nicht zu verwechseln mit der Strategie des „integrierten eGovernments“ der Bundesregierung, wo es lediglich um „eine umfassende Integration und Optimierung der Verwaltungsprozesse - auf allen Verwaltungsebenen und ebenenübergreifend“ geht (http://www.bund.de/nn_6944/Content/BundOnline-2005/Deutschland-Online/Strategie-fuer-integriertes-eGovernment/Strategie-fuer-integriertes-eGovernment-knoten.html_nnn=true) en.

Offensichtlicher Vorteil dieses Ansatzes ist, dass Bürgerbeteiligung ein selbstverständlicher Baustein im Rahmen der Entscheidungsfindung darstellt und zwar durch diejenigen, die sich durch die Bürgerbeteiligung einen Mehrwert und ganz konkreten Nutzen versprechen. Durch die Verankerung in den Fachplanungen ist eine direkte Interaktion zwischen Bürger und zuständigen Mitarbeitern möglich. Dazu sind die Beteiligungsangebote wechselseitig und mehrstufig aufzubauen. Bürgerbeteiligung erfolgt bei diesem Ansatz stärker iterativ, indem auf Änderungen oder neu auftauchende Fragestellungen schneller reagiert, der Bürgerinput stärker fokussiert und (Zwischen-) Ergebnisse an die Bürger eher zurück gemeldet werden können, wodurch die Motivation zur Teilnahme (auch für die Zukunft) deutlich wächst.

In der Praxis zeigt sich, dass Stabsstellen, mit kurzen (Dienst-)Wegen, bei der Umsetzung von neuen, elektronisch gestützten Maßnahmen deutlich im Vorteil gegenüber anderen Abteilungen sind. Beim Einsatz der neuen Medien ist eine schnelle Reaktion auf wechselnde Anforderungen oder Gegebenheiten zwingend. Hinsichtlich der Neukonzipierung der Beteiligungsangebote bedeutet dies, dass Teilkompetenzen an die Stellen zu verlagern sind, die zukünftig in den Bürgerdialog treten.

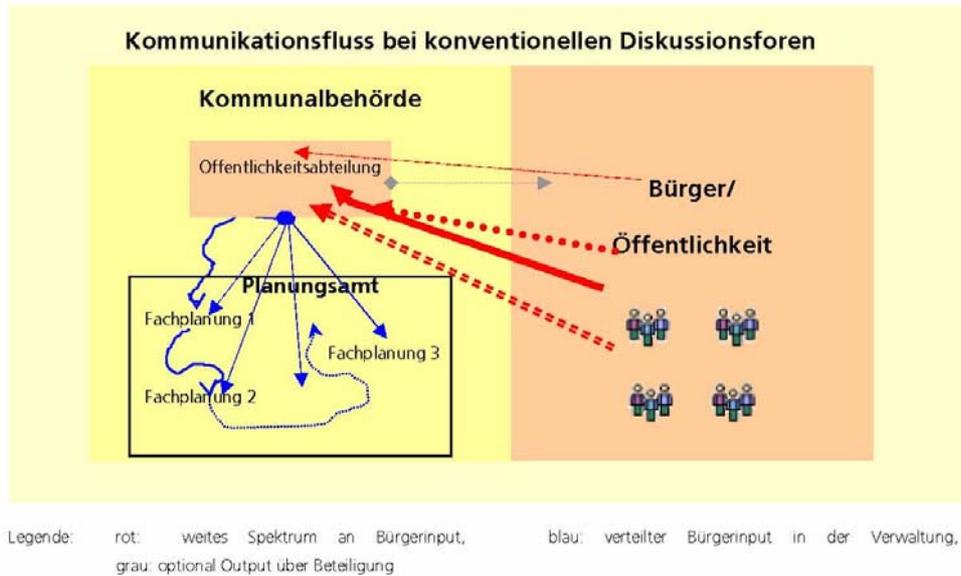


Abbildung 4: Informationsfluss bei konventionellen Diskussionsforen durch die Verwaltungen (Durchführung durch Öffentlichkeitsabteilung oder Externe)

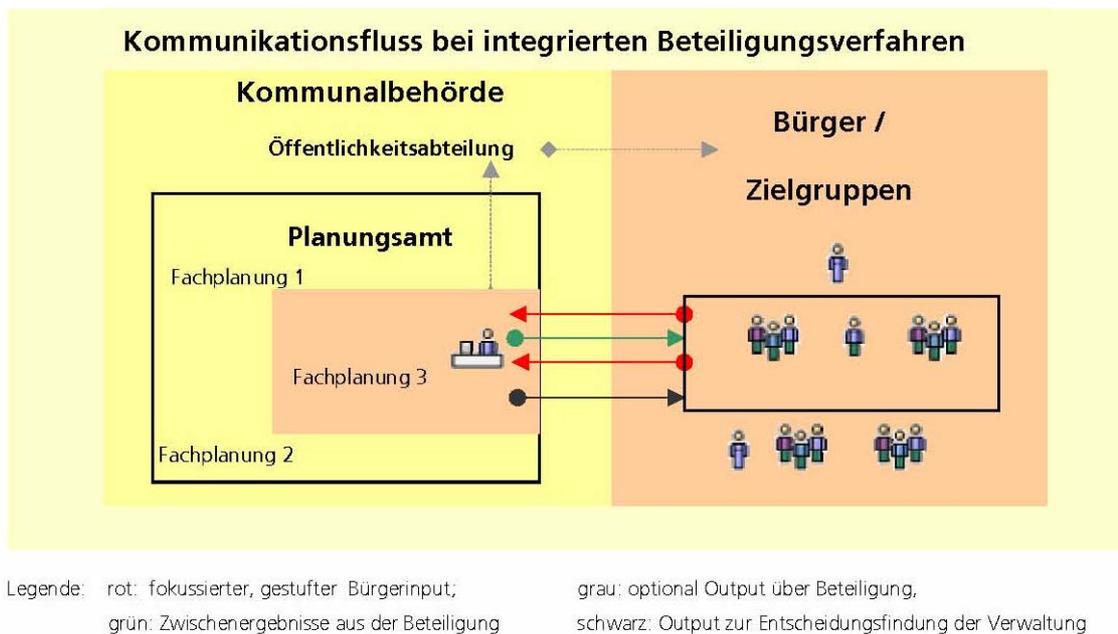


Abbildung 5: Integrierte Beteiligungsverfahren mit fokussiertem Input und wechselseitigem, gestufter Austausch (Durchführung durch befassende Fachplanung)

4.3

Die neue Form der Bürgerbeteiligung: klein aber oho!

Der zusätzliche Informationsinput bei den Beteiligungsverfahren führt in der Verwaltung zu zusätzlicher Arbeit. Um den zusätzlichen Arbeitsaufwand zu begrenzen ist ergebnisorientiert vorzugehen. So sind die Informationen, welche die Bürger beisteuern, bzw. die von den Bürgern in die Verwaltung eingespeist werden sollen, entsprechend spezifisch einzugrenzen. Die Abfragen müssen also möglichst eng fokussiert auf einen ganz speziellen Themenkomplex erfolgen, um einerseits die Auswertung zu erleichtern und andererseits die Verwendung der Ergebnisse sicherzustellen. Dies bedeutet aber nicht, dass lediglich ja-nein-Abfragen genutzt werden können. Denkbar ist beispielsweise auch eine Ideensammlung zur Platzgestaltung durchzuführen oder auch Anregungen zur Entschärfung einer konkreten verkehrsproblematischen Situation zu sammeln. Auf keinen Fall zielführend wäre aber eine allgemeine Diskussion zur Parkplatzsituation in einer Stadt.⁵ Derartig breit angelegte Foren führen lediglich dazu, dass sich Bürger ganz allgemein beklagen oder dass Lösungsvorschläge unterbreitet werden, die aus Planungssicht nicht zu realisieren sind, und das ein so breites Spektrum an Vorschlägen, Beschwerden und Informationen eingeht, das es die Auswertungskapazität der Verwaltung übersteigt. Die Nicht-Berücksichtigung eines großen Teils des Inputs im Verwaltungshandeln demotiviert dann wiederum die Teilnehmer und zerstört die Bereitschaft zukünftig mitzuwirken. Grundsätzlich sind also konkrete Vorüberlegungen anzustellen, welche Informationen die Verwaltung tatsächlich braucht, wie die Bürger über den Input und die Ergebnisse zu unterrichten sind und wie die Informationen in das Verwaltungshandeln einfließen können.

Die neue Form der integrierten Bürgerbeteiligung ist somit wesentlich fokussierter als die bisherigen Formen. Sie ist aber nicht nur „klein“ in Hinsicht auf den einzelnen Beitrag, den die Bürger liefern sollen, sondern sie stellt auch geringere Ansprüche an die Auswahl von beteiligten Bürgern. Repräsentativität im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung ist nicht erforderlich, denn diese Art der Bürgerbeteiligung dient als zusätzliche Ergänzung und Erweiterung des Wissensinputs für die Behörde. Den Bürgern wird die Möglichkeit gegeben ihr Know-how zu ganz konkreten (Teil-)Aspekten in den Entscheidungsfindungsprozess einzugeben. Das präjudiziert keine Entscheidungen, sondern macht diese durch zusätzliche Informationen belastbarer bzw. kann diese un-

⁵ Allgemeine Diskussionen zu einem breiteren Themenkomplex sind jedoch dann möglich, wenn diese in einem Gesamtvorhaben eingebettet sind. Wenn beispielsweise dies nur als erster Schritt erfolgen, damit unterschiedliche Interessensgruppen ihre Sichtweisen darstellen können und anschließend eine gezielte Abfrage zu einzelnen Punkten erfolgt, wobei es hilfreich ist, wenn sämtliche Perspektiven durch die Teilnehmer berücksichtigt werden.

termauern. Vorteil ist, dass diese Form der Beteiligung wesentlich leichter Eingang in das Verwaltungshandeln finden kann, da der Input einen „Mehrwert“ für die Behörde liefert und er leicht auswertbar (da spezifisch zugeschnitten) ist. Statt der Versuche eine wie auch immer geartete Repräsentativität durch entsprechend aufwändige Öffentlichkeitsarbeit herzustellen, lassen sich nun die Ressourcen der Verwaltung für die Ausarbeitung der Fragestellung und die Nutzung der Ergebnisse nutzen.

Zusätzlich erlaubt diese Form der Bürgerbeteiligung ohne großen Aufwand spezielle Instrumente zu entwickeln, mit denen Bürgerbeteiligung dauerhaft installiert und somit fester und kalkulierbarer Bestandteil der Entscheidungsfindung werden können. Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass dies mit der Zeit zu einem wachsenden „Stamm“ interessierter Bürger führen kann, der sich auch für neue Fragen gewinnen lässt. Aus rechtlicher Perspektive ist zu betonen, dass diese Instrumente auch geeignet sind, den neuen Forderungen nach frühzeitiger, umfassender und kontinuierlicher Information der Bürger bei bestimmten Planungsfragen Rechnung zu tragen.

5

Die Umsetzung: Parkraum-Management in Viernheim

5.1

Voraussetzung: Die Wünsche von Bürgern und Verwaltung in Einklang bringen

Um die Implementierung von Beteiligungsangeboten unter den oben angesprochenen Prämissen zu erleichtern, werden im Projekt Viernheim in Kooperation mit dem dortigen Planungsamt konkrete Beteiligungsinstrumente oder auch „Werkzeuge“ entwickelt, die leicht anwendbar sind.

Nimmt man die Hauptforderung der Bürger *„dass Anregungen und Wünsche der Bürger ernst genommen werden“* tatsächlich ernst, dann bedeutet dies, dass die Anregungen der Bürger einen – nach außen sichtbaren – Niederschlag im Entscheidungsfindungsprozess finden müssen. Das heißt selbstverständlich nicht, dass die Anregungen der Bürger im Verhältnis 1:1 umzusetzen wären.

Aber es bedeutet, dass die Verwaltung sie aufgreifen und zumindest eine Begründung liefern muss, warum sie für eine Umsetzung nicht geeignet sind.

Aus Sicht der Verwaltung ist es wichtig, dass durch die Bürgerbeteiligung ein „Nutzwert“ erzielt wird und sowohl Aufwand als auch Ergebnis kalkulierbar sind. Die Konzeption sämtlicher Instrumente muss daher vorrangig mit der Intention erfolgen, Bürgerbeteiligung zu ermöglichen und zu fördern (Kriterium: Beteiligungsorientierung) und auf konkret nutzbare Ergebnisse hinzuarbeiten die in die Entscheidungsfindung einfließen (Kriterium: Ergebnisorientierung). Konkret bedeutet dies, den Bürgern schnelle und einfache Möglichkeiten zur Beteiligung zu eröffnen und der Verwaltung leicht handhabbare Instrumente für eine gezielte Abfrage von Bürgerinformationen an die Hand zu geben.

5.2

Werkzeug „Information“: wechselseitig und gestuft

Auch die Umsetzung der Instrumente erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Planungsamt Viernheim. Beim Werkzeug „Information“ geht es darum, den Bürgern zum einen die relevanten Informationen zum Parkraummanagement zu geben und zum anderen von den Bürgern gezielte Informationen bzw. Rückmeldungen zu diesem Thema zu erhalten. D.h. die Bürger sollen einen (Informations-)Input geben, wie sie die inzwischen vorgenommenen Änderungen beim Parkraummanagement beurteilen. Um den Bürgerinput ergebnis- und umsetzungsorientiert vorzustrukturieren, werden die Bürger anhand eines Formulars bzw. einer Liste gebeten, genau anzugeben:

- a) wo sich ihrer Meinung nach Probleme ergeben (mit Angabe der Straße bzw. der genauen Örtlichkeiten),
- b) wie sich die Probleme äußern und
- c) zu welchem Zeitpunkt diese Probleme vorrangig auftreten.

Durch den Einsatz eines Formulars erfolgt thematisch und auch vom Umfang eine Fokussierung auf die notwendigen Informationsangaben. Das erleichtert die Auswertung. Neu ist dabei auch die Idee die „schweigende Mehrheit“ (so genannte Lurker), die zwar als Besucher von Beteiligungsverfahren auftauchen, aber sich nicht selbst äußern, in den Beteiligungsprozess einzubinden. Ihnen wird die Möglichkeit eröffnet, mittels Anklicken von speziellen „buttons“ von anderen geäußerte Statements zu unterstützen („*Finde ich auch/habe ich auch so erlebt.*“) und so zu verstärken. Sie können diese aber auch verneinen und damit abschwächen. Dies stellt nicht nur die Informationen auf eine breitere Basis stellt, sondern es gelingt auch zu einem Teil Stimmungen innerhalb der Nutzergruppe stärker sichtbar zu machen.

Die Angaben der Nutzer werden kontinuierlich grafisch umgesetzt, in dem die örtlichen Angaben auf einem Stadtplan aufscheinen.

Orte mit negativen Auswirkungen sind durch rote Flaggen gekennzeichnet, die umso zahlreicher (größer) sind, umso mehr Rückmeldungen (inkl. Verstärkungen/Abschwächungen) sie erhalten. Die Bürger können diese geografischen Brennpunkte direkt auf dem Stadtplan anklicken, wodurch sie direkt auf die Liste gelangen, in der sich die Eintragungen der anderen Nutzer befinden. Dadurch haben die Bürger die Möglichkeit kontinuierlich die Entwicklung des Verfahrens konkret anhand der „hotspots“ zu verfolgen. Auch Nutzer, die sich erst im Laufe des Verfahrens einklinken, können sich so schnell eine Übersicht über den Verfahrensstand verschaffen. Vorteile ergeben sich für die Verwaltung zum einen dadurch, dass die Bürger einen großen Teil der Beiträge nach Örtlichkeiten sortieren. Zum anderen können die „hotspots“ auch ein stärkeres Interesse der Bürger für diese Punkte wecken, wodurch eine Kon-

zentration der Anmerkungen und Vorschläge auf diese Punkte erwartet wird. Diese Form des konzentrierten und fokussierten Inputs erleichtert auch der Verwaltung schnell auf die gemachten Inputs zu reagieren, ggf. weiter nachzufragen oder auch Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten, d.h. es kann iterativ bzw. gestuft vorgegangen werden, indem Zwischenergebnisse bekannt gegeben werden und die Problembereiche weiter eingegrenzt und vertieft werden.

Die neue Form der Bürgerbeteiligung trägt den Forderungen der Bürger nach nicht zeitintensiven, wenig aufwändigen Beteiligungsformen Rechnung. Insbesondere beim *Informationsangebot* gilt „weniger ist mehr“. Innerhalb weniger Minuten müssen sich die Bürger einen Überblick über die wichtigsten Informationen verschaffen können und das nötige Rüstzeug bekommen, um sich fundiert beteiligen zu können, denn im Schnitt klicken sich die Bürger nur einmal pro Woche und dann auch nur für ca. 7-8 Minuten auf der Website ein. Informationsflut und Selbstdarstellung der Verwaltung sind dabei kontraproduktiv. Um den von den Bürgern geforderten Anspruch gerecht zu werden, dass bei Beteiligungsverfahren möglichst alle ihren Standpunkt deutlich machen können, werden die Informationen des Planungsamtes bzgl. des Parkraummanagements an die Bürger fünf verschiedenen Symbolen bzw. Icons zugeordnet. Neben der Radfahrer-, der Fußgänger- und der Autofahrer-Sicht kommen auch die Sicht des Einzelhandels in der Innenstadt sowie die der Planungsverwaltung zur Geltung. Diese Unterteilung hat den Vorteil, dass das Informationsangebot für die Nutzer übersichtlich und konzentriert dargeboten werden kann.⁶ Für die Verwaltung ergibt sich der Nutzwert, durch die systematische Unterteilung in Zielperspektiven der unterschiedlichen Nutzergruppen.

Bürgerbeteiligung ist aber nicht an das Internet gebunden. Die hier gewählte Abfrage mittels Formular ermöglicht eine relativ unaufwändige und schnelle medienübergreifende Beteiligung. So wird erprobt, in wie weit eine Verknüpfung verschiedener Websites (Bsp. Einführungsseite und Befragungssite) des Beteiligungsverfahrens erfolgen kann und dies gekoppelt mit einem standardisierten Rückantwort-Formular ausgedruckt werden kann. Auf diese Weise erhält man ein Flyer mit den wichtigsten Fakten, welcher an verschiedenen Punkten ausgelegt oder in diesem Projekt beispielsweise an die parkenden Autos in den parkraumkritischen Innenstadtbereichen verteilt werden kann, um auch unabhängig vom Internet Bürgerbeiträge zu erhalten

⁶ Das sehr knapp gehaltene Informationsangebot wird aber zusätzlich flankiert durch die Möglichkeit der Bürger, zusätzliche Informationen gezielt abzufragen.

5.3

Werkzeug Kommunikation und Gestaltung: ansprechend und strukturiert

Wichtige Funktionen der Kommunikation in einem internetgestützten Bürgerbeteiligungsforum bestehen in der übersichtlichen Interaktivität. Dazu dient zunächst die persönliche Ansprache und eine einfache Orientierung wie: „Sie befinden sich gerade auf der Eingangsseite der Bürgerbeteiligung ‚Parkraummanagement in Viernheim‘. Wir würden uns freuen, wenn Sie Einfluss auf das Parkraummanagement nehmen wollen...“ Eine einfache Bedienung der Eingabemaske ist Grundvoraussetzung für eine schnelle Kommunikation. Die Maske kann Beiträge begrenzen, um zu lange Beiträge zu vermeiden. Um sich in den Dialog mit anderen einzuschalten, kann eine direkte Antwortfunktion eingerichtet sein, die es ermöglicht, direkt auf Beiträge anderer Teilnehmer zu reagieren.

Moderation wird bei der Befragung von Bürgern nicht unbedingt als ein wichtiger Bestandteil der Bürgerbeteiligung gesehen. Das mag darin begründet sein, dass Moderation nur zur Konfliktlösung dienend gesehen wird. Dies ist allerdings nur ein kleiner Aspekt der Moderation. Die Funktion der regelmäßigen Zusammenfassung und Strukturierung, die häufiger in Befragungen gewünscht ist, ist eine ebenso wichtige Aufgabe der Moderation. Da die Gefahr, sich in den Beteiligungsprozessen zu verlieren, bei Internetbeteiligungen wegen der geringeren persönlichen Ansprache größer ist als bei klassischen Verfahren, könnte die Moderation bei Internetforen sogar noch wichtiger sein. Im Internet sind zwar alle Beiträge auch später noch nachzuvollziehen, aber es fehlen die inhaltlichen Zusammenhänge, die erst ein Moderator durch Strukturierungen herstellt. Selbstverständlich muss eine Moderation von Bürgerbeteiligungsforen nicht zwangsläufig extern erfolgen. Auch entsprechend geschulte Mitarbeiter der Verwaltung können derartige Prozesse gestalten. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass Beiträge durch eine Meta-Titelzeile zusätzlich zu der vom Nutzer selbst gewählten Titelzeile zu kennzeichnen sind, da ein griffiger Titel für die Wahrnehmung des Beitrags im Forum entscheidend ist. Die Moderation muss außerdem Beiträge sortieren.

Bürger müssen die Hilfe durch die Moderation leicht in Anspruch nehmen können. Bei einzelnen, sprachlich schwachen Beiträgen sollte die Moderation Formulierungshilfe anbieten. Der Moderator sollte außerdem durch grafische Hilfsmittel aber auch durch sprachliche Kommentare Beiträge thematisch verbinden, um eine lebendige Diskussion zu erzeugen. Zusammenfassungen und inhaltliche Übersetzung ansonsten unverständlicher Beiträge sollten regelmäßig erfolgen, um ein griffiges Bild der Diskussion für den eiligen Besucher zu erzeugen.

Die Aktivierung der Teilnehmer ist durch eine möglichst glaubwürdige und gleichzeitig reizvolle Eingangsseite zu gewährleisten. Ein überraschender Reiz kann etwa die Neugier zu wecken, je nach Thema fördert eine eher wider-

sprüchliche Bildkommunikation die Wahrnehmung: So kann das Bild eines gähnend leeren Parkplatzes in einer vollen Innenstadt oder ein verwirrender Schilderwald zum Thema Parkplatzmanagement das Interesse wecken. Um den Besucher der Website einzubinden, sollte der „Beteiligungsraum“ so gestaltet sein, dass jeder sich angesprochen und Ernst genommen fühlt. Auch das kann durch die konkrete Ansprache von Zielgruppen erfolgen: Ein regelmäßig Parkplatz suchender Bürger braucht ebenso die Ansprache wie der verzweifelte Rollstuhlfahrer, dessen Fahrwege auf den Bürgersteigen zugeparkt sind. Um einen hohen Wiedererkennungswert zu gewährleisten, sollte der Bürger bei jeder Beteiligungsmöglichkeit leicht erkennen, dass es um die eigene Stadt oder Gemeinde geht. Das ist beispielsweise zu erzielen, indem die Grundfarben der Stadtverwaltung sich wieder finden oder andere offizielle Gemeindecymbole auftauchen. Die Möglichkeiten der Kommunikation müssen anschaulich und denkbar einfach in einem möglichst wiederkehrenden und selbsterklärenden Schema gehalten sein, damit jeder damit zu Recht kommt. Das wichtigste Element nachhaltiger Kommunikationsprozesse ist aber, dass eine Einbindung der Beiträge gewährleistet ist. Bürger, die sich beteiligen, wollen sehen, was die Verwaltung aus ihren Anregungen macht. Dafür sind Kurzberichte, die den Stand der Diskussion einschließlich der Schlussfolgerungen wider geben und die weiteren Verfahrensschritte aufzeigen notwendig. Kommunikation lebt immer von der Wechselseitigkeit. Deswegen wäre es fatal, wenn es zu keinen Reaktionen auf die Beiträge der Bürger käme.

6

Zusammenfassung und Ausblick

Der erfolgreiche Einsatz neuer Medien für Bürgerpartizipation hängt in starkem Maße davon ab, wie die Voraussetzungen gestaltet sind. Ein bürgerorientierter Ansatz entsteht nicht durch die Medienwahl, er muss bereits vorher existieren. Allerdings ist auch das nur eine notwendige Bedingung, denn die Befragungen der Akteure zeigen, wie wichtig es ist, den Input der Bürger auf bestimmte Problem- und Einflussbereiche zu fokussieren.

Die Bereitschaft, Ressourcen, Zeit und Engagement einzubringen ist auf allen Seiten zwangsläufig begrenzt. Deshalb muss die Verwaltung Kernprobleme definieren und Inputs auf spezifische Fragestellungen auslegen, um aus der Beteiligung konkrete Hinweise und Anregungen für ihr Entscheidungshandeln zu gewinnen. Die Chance des Internet liegt dabei darin, dass es diesen notwendigen Schritt durch seine Textbasiertheit fördert.

Beispielhaft für das Planungsamt heißt dies, Bürgerbeteiligung wesentlich „enger“ als bisher anzulegen und jeweils in die einzelnen Fachplanungen dauerhaft zu integrieren. Nur dies gewährleistet, dass Bürgerbeteiligung zu einem festen Bestandteil des Verwaltungshandelns wird. Durch die interaktive Vorgehensweise zwischen Bürgern und zuständiger Verwaltung kann Bürgerbeteiligung gezielt zur Beantwortung konkreter Fragen und Anliegen und damit zu einem Mehrwert für die Verwaltung dienen. Am Beispiel „Bürgerbeteiligung zum Parkraummanagement Viernheim“ wird gezeigt, wie dies konkret aussehen kann und wie es gelingt, die Wünsche der Verwaltung und der Bürger miteinander zu vereinbaren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass jede Form von Bürgerbeteiligung nur dann eine Chance hat, wenn sie problemorientiert und konkret Informationen und Meinungen abfragt. Sie muss so auf die Verwaltungsabläufe zugeschnitten sein, dass der erforderliche Mehraufwand begrenzt ist und die Ergebnisse direkt verwendbar sind.

Es zeigt sich aber, dass die Anreizsituation in der Verwaltung derzeit eine solche Vorgehensweise nicht unterstützt. Für die notwendige Umgestaltung der Verwaltungsabläufe in einen auf Kooperation mit den Bürgern ausgelegten, kontinuierlichen Prozess, ist das Leitbild des Dienstleistungsunternehmens nicht hinreichend geeignet. Wie gezeigt wurde, ist der Einsatz der neuen Medien zwar hilfreich aber allein nicht ausreichend. Notwendig ist vielmehr ein neues Selbstverständnis der Verwaltung, das den Bürger nicht länger als Bittsteller und auch nicht nur als „Kunde“ versteht, sondern als Partner, dessen Wünsche und Anregungen für sie es wert sind, in die Planung und Entscheidung einbezogen zu werden. Der beim derzeit verwendeten Leitbild „Dienstleistungsunternehmen“ entstehende Widerspruch zwischen einem ökonomisch effizienten Verhalten und normativen politischen Zielen erfordert eine Neuausrichtung bzw. Korrektur des bisherigen Leitbildes, welches auch die Anreizstrukturen der einzelnen Akteure berücksichtigt. Während die Umstruk-

turierung zum „Dienstleistungsunternehmen“ im Rahmen von e-Service nicht zuletzt unter Amortisationsaspekten aber auch Imageaspekten verfolgt wurde, fehlen diese Anreize bei e-Partizipation weitgehend. Hier sind Überlegungen notwendig, wie den gesetzlichen Vorgaben zusätzlich Nachdruck zu verleihen ist, also zusätzliche Anreize dafür sorgen, dass die Verwaltung eine stärkere Bürgerorientierung von sich aus anstrebt.

So wäre zu diskutieren, ob und in wie weit beispielsweise rechtlich festgelegte Mindeststandards sinnvoll sein könnten.⁷ Damit allein kann es jedoch nicht getan sein, denn ein neues Leitbild, auch flankiert durch Mindeststandards, kann nur dann greifen, wenn es nicht im Widerspruch zum Selbstverständnis weiter Teile der Verwaltung steht. Hier anzusetzen dürfte das größere Problem sein, das zu lösen ist. Zwar zeigen Beispiele aus der Praxis, dass bei den Mitarbeitern der Behörden vielfach Bereitschaft für eine stärkere Bürgerorientierung besteht. Da aber die Stellenbeschreibungen diese Aufgaben nicht enthalten, haben diese Aufgaben den Charakter von (unnötigen) Zusatzaufgaben.

Außerdem gehört zur Durchführung von Bürgerbeteiligungen eine Reihe von Fähigkeiten, die nicht selbstverständlich auf allen Ebenen und in allen Fachabteilungen vorhanden sind. Im Gegenteil, so bestehen immer noch Vorbehalte gegenüber einem Bürgerkontakt. Diese abzubauen kann kurz- und mittelfristig nur über entsprechende Schulungen sowie über entsprechend neue Stellenbeschreibungen in Angriff genommen werden. Mittel- bis langfristig wäre auch über eine Neuausrichtung des Curriculums für Verwaltungsangestellte des mittleren und gehobenen Dienstes sowie der Verwaltungsfachangestellten nachzudenken, welche nicht nur den gezielten Einsatz der neuen Medien und den Umgang mit den Bürgern umfasst, sondern daneben zusätzlich notwendige Fertigkeiten, wie beispielsweise die zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen, die Konzeption von Beteiligungsverfahren oder auch die grafische und inhaltliche Aufbereitung von Informationen und Ergebnissen aus Kooperationsverfahren für die neuen Medien anwendungsbezogen vermittelt.

Unterstützend wäre denkbar, Gelder – anstatt sie isoliert für Pilotprojekte und Leitfäden einzusetzen, die die Behörden vor die schier unlösbare Aufgabe stellen, wie sie die Vorgaben auf die eigenen Strukturen und Ressourcen übertragen sollen – für die Entwicklung und Umsetzung neuer Verfahren zu verwenden, die auf allen Ebenen und vor allem in der Breite ansetzen. Denkbar wäre in dem Zusammenhang ein standardisiertes Partizipations-Audit (analog zum Umwelt- oder auch zum Datenschutz-Audit) bei dem externe Gutachter den Verwaltungsmitarbeitern zur Seite stehen. Ziel sollte sein, Managementsysteme einzurichten, bei denen die Verantwortung für partizipationsrelevante

⁷ In Anlehnung beispielsweise an den Umweltsektor, wo Image- und Amortisationsaspekte häufig ebenfalls zu kurz greifen.

Schlüsselfunktionen, die Einbindung und Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Einrichtung von Kontrollmechanismen sichergestellt werden. In der Weise unterstützt, könnte es der Verwaltung gelingen, die Implementierung und Weiterentwicklung von e-Partizipation effizient voranzutreiben, und unter Einhaltung von Mindeststandards dauerhaft im Verwaltungshandeln zu verankern.

7

Literaturverzeichnis

- Begix 2004: "Neue Medien und Bürgerorientierung @ 2004", Bertelsmann Studie 08/2004. unter: <http://www.begix.de/> (Stand 13.2.2005)
- Bertelsmann 2002: BEGIX - Balanced E-Government Studie; Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit Booz | Allen | Hamilton
- BundOnline2005: Das Portal der Bundesregierung zu eGovernment, welches auch „Deutschland-Online“, die gemeinsame eGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen beinhaltet und unter Leitung des Bundesministeriums des Innern durchgeführt wird. Unter: http://www.bund.de/nn_518/Content/BundOnline-2005/BundOnline-seite.html_nnn=true (Stand 9.2.2005)
- Dopfer 2003: Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene. Potenzielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im Rahmen von E-Government; Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-4, Darmstadt 2003
- Hacket/Mutz 2003: Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. Aus Politik und Zeitgeschichte (B 9/2002); unter: Bundeszentrale für politische Bildung <http://www.bpb.de/files/OPNSAK.pdf> (Stand 13.2.05)
- Hart/Pflüger 2004: Neue Medien und Bürgerorientierung @2004, Hart, Pflüger (Hrsg.); Bertelsmann-Stiftung http://www.begix.de/Studie_Neue_Medien_2004.pdf (Stand 13.2.2005)
- Hülsmann, Michael, 2002: Grenzen effizienzorientierter Verwaltungsmodernisierung, Bremen
- Initiative eParticipation 2004: Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004 – Website-Ranking; Initiative eParticipation (Hrsg.). Unter http://www.initiative-eparticipation.de/studie_eparticipation.pdf (im Netz: 4.1.2005)
- Kaiser, Robert 2001: Bürger und Staat im virtuellen Raum – E-Government in deutscher und internationaler Perspektive. In: Kursbuch Internet und Politik. Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren. Siedschlag et al. (Hrsg.). Band 1/2001, Opladen 2001
- Lewin 2003: Daniel Lewin: „Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen. Die Entscheidungen im Vorfeld der Planfeststellung“, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2003
- Lührs 2004: Rolf Lührs: Elektronische Demokratie; vom 27.10.2004; in: politik digital http://www.politik-digital.de/edemocracy/netzkampagnen/elektronische_demokratie2004.shtml (im Netz: 30.12.04)

Media@Komm 2004: Leitfaden „Erfolgsmodell kommunales e-government“; unter:
<http://erfolgsmodell.mediakomm.net/index.php?modus=einfwebsite> (im Netz
30.12.04)

Schliesky, Utz, 2003: Auswirkungen des e-government auf Verfahrensrecht und
kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, Heft 11, S.1322-1328

Schumacher, J. 2003: Die Aarhus-Konvention - Umsetzung in Europäisches Recht und
Handlungsbedarf des nationalen Gesetzgebers. Naturschutz in Recht und Praxis -
online 2: 2-10, www.naturschutzrecht.net/online-zeitschrift/NRPO_03Heft2.pdf.