

E-Partizipation – ein Beratungsinstrument für Politik und Verwaltung

Dr. Oliver Märker/ PD Dr. Josef Wehner

Projekte, in denen Bürgerinnen und Bürger sich nicht länger nur als Stimmgeber, sondern auch als Wissensträger verstehen und sich an der Bewältigung kommunalpolitischer Herausforderungen beteiligen, lassen sich als Ausdruck eines umfassenderen Trends zur Aktivierung und Mobilisierung der Menschen verstehen. Ähnlich wie Unternehmen Kunden nach ihrer Meinung oder ihren Erfahrungen fragen, so öffnen auch die Verwaltungen und Parteien ein Stückweit ihre Grenzen und geben den Bürger/innen die Gelegenheit sich zu einem Thema zu äußern. Die Politik ist so gesehen nur ein weiterer Bereich, in dem unter dem Eindruck der neuartigen Eingriffs- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Internets (»E-Partizipation« oder »Web2.0«) weitgehend passive Publikumrollen sich in mehr oder weniger aktive Leistungsrollen verwandeln. Viele begrüßen diese Entwicklung, manche halten sie für unvermeidlich. Gerade deshalb stellt sich jedoch die zu vertiefende Frage, welche Aufwendungen sich mit elektronisch unterstützten Bürgerbeteiligungsprojekten verbinden und welchen Nutzen sie für die Beteiligten haben bzw. welche Voraussetzungen und damit verbundene finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich sind, damit sich dieser Nutzen für die beteiligten Bürger, die Politik und die Verwaltung einstellen können.

Diese Fragen werden wir in unserem Papier mit Bezug zu der häufigsten Form elektronisch unterstützter Partizipation diskutieren: Elektronische Konsultationen oder E-Konsultationen. Zuvor skizzieren wir die Entwicklungen und Formen elektronischer Partizipation in Deutschland. Dabei werden wir uns auf Ergebnisse einer Studie beziehen, die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern 2007/2008 zum Thema E-Partizipation erstellt wurde. Im Ausblick unseres Beitrages werden wir die aus unserer Sicht wichtigsten Herausforderungen andeuten, der sich die Kommunen bei der Einführung und Weiterentwicklung elektronischer Partizipation im Allgemeinen bzw. E-Konsultationen im Speziellen zu stellen haben.

Anfänge elektronischer Partizipation in Deutschland

Erste Experimente zur Beteiligung der Öffentlichkeit mithilfe neuer Medien reichen in Deutschland in die 1970er Jahre zurück. Seinerzeit firmierten erste Versuche mithilfe des Fernsehens und Telefons unter dem Begriff »Teledemokratie« oder »Computerdemokratie« (Krauch 1972). Mit dem Aufkommen und der zunehmenden Verbreitung des Internets ab den 1990er Jahren erhielt die Idee der elektronisch-unterstützten Partizipation neuen Aufwind. Erste Umsetzungsversuche erfolgten in Deutschland zunächst im Rahmen von Forschungsprojekten auf der kommunalen Ebene. Auch wenn sich nur wenige Bürgerinnen und Bürger daran beteiligten, kann diese Öffentlichkeitsbeteiligung dennoch als Geburtsstunde elektronischer Partizipation in Deutschland bezeichnet werden, enthielt sie doch in Ansätzen wichtige Elemente heutiger elektronischer Partizipation: Informations- und Dialogangebote im Internet kombiniert mit Unterstützung und Angeboten für Bürger, die im Umgang mit Computern nicht geübt sind oder lieber den direkten Kontakt bevorzugen.

Auch auf der internationalen Ebene gab es frühe Experimente. So wurde im Jahr 2001 das bis heute beachtliche Pilotprojekt »Future of Food« durchgeführt (vgl. Ifib & Zebralog 2008: 35ff.): In einem länderübergreifenden Dialogprojekt zwischen Deutschland und den Niederlanden wurde auf Initiative der jeweiligen Agrarminister eine informelle Online-Konsultation zur Zukunft der Landwirtschaft angeboten. Ziel war es, ein besseres Verständnis der Wünsche, Sorgen, Standpunkte und Werte in der deutschen und der niederländischen Gesellschaft hinsichtlich der Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln zu gewinnen. Bereits dieses frühe Pilotprojekt enthält alle wichtigen Zutaten heutiger elektronischer Partizipationsangebote: eine sorgfältige Planung und Organisation des Verfahrensablaufs, einschließlich einer medienübergreifenden Verknüpfung zu Vor-Ort-Veranstaltungen, eine ausführliche Dokumentation der Ergebnisse und eine transparente Anbindung an die Politik.

Formen elektronischer Partizipation in Deutschland

Betrachten wir den Stand der E-Partizipation in Deutschland, dann können wir dies aus zwei unterschiedlichen Perspektiven tun (Ifib & Zebralog 2008: 17ff; vgl. Abbildung 1):

- Einmal aus der Top-down-Perspektive, die alle Formen elektronischer Partizipation einschließt, die verwaltungs- und politikseitig initiiert werden
- Zum anderen aus der Bottom-up-Perspektive, die jene Formen elektronisch-unterstützter Beteiligungsaktivitäten betrachtet, die von der Bürgerschaft, Nichtregierungsorganisationen (NROs) oder der Wirtschaft ausgehen, und sich an Verwaltung und Politik als Adressaten richten.

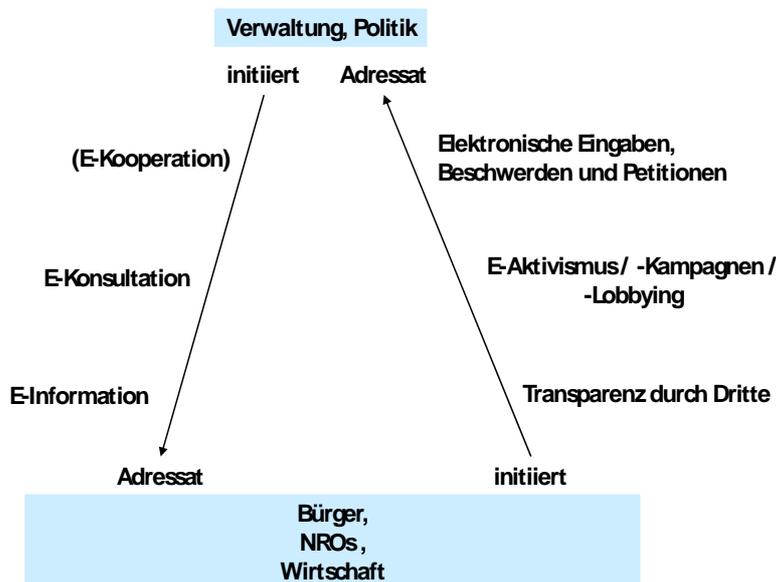


Abbildung 1: Formen elektronisch unterstützter Beteiligung (Quelle: Ifib & ZebraLog 2008: 17, verändert)

Aus der Perspektive der elektronischen Beteiligungsformate, in der die Beteiligungsinitiative hauptsächlich von nicht-staatlicher Seite ausgeht, können in Deutschland folgende drei Formen elektronischer Partizipationsformate beobachtet werden:

- **Transparenz durch Dritte:** Online-Angebote zur Steigerung von Transparenz sind die Domäne von nicht-staatlichen Organisationen auf internationaler wie nationaler Ebene. Sie richten sich häufig auf die Legislative bzw. den Meinungsbildungsprozess. Gute internationale Beispiele sind z.B. *Planningalerts* oder *Fix-MyStreet*. Zwar gibt es auch in Deutschland gute Ansätze wie z.B. *Abgeordnetenwatch*, durch die das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten zu allen relevanten Themen beobachtet wird, im internationalen Vergleich kranken sie jedoch an einer zu geringen oder fehlender Ressourcen-Ausstattung und erreichen daher oft nicht die erforderliche kritische Größe.
- **E-Aktivismus / -Kampagnen / -Lobbying:** Dies sind elektronische Partizipationsangebote, bei denen Einzelpersonen oder organisierte Akteure mithilfe neuer Medien Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, Aufmerksamkeit und Unterstützung für Themen und Positionen, aber auch für partikulare Interessen zu erhalten und die damit einen Beitrag zur politischen Meinungs- und Willensbildung leisten. Insbesondere internationale Interessensorganisationen ziehen aus den Möglichkeiten des Internets einen Gewinn für ihre Kampagnen. Auch in Deutschland wird das Internet für Kampagnen vor allen von etablierten Organisati-

onen wie zum Beispiel der Aktion Mensch mit ihren Kampagnen *1000 Fragen* oder *DieGesellschafter.de* genutzt. Aber auch kleinere Initiativen nutzen das Internet für ihre partizipativen Aktionen, wie z.B. die studentische Initiative *Direkt zur Kanzlerin*.

- **Elektronische Beschwerden / -Eingaben / -Petitionen:** Dies sind E-Partizipations-Angebote, die es ermöglichen, Vorschläge oder Beschwerden an zur Entscheidung befugte Stellen und Behörden online zu richten (dies können alle staatlichen Organe sein: Behörden auf kommunaler, Länder- oder Bundesebene, Ministerien auf Bundes- oder Landesebene, Parlamente vom Kreistag bis zum Europäischen Parlament, Sozialversicherungsträger, sonstige Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts). Deutschland unterhält auf nationaler Ebene mit den Öffentlichen Online-Petitionen des Deutschen Bundestages ein aufgrund des Verfahrenskonzeptes international herausragendes Angebot. Allerdings werden auf Länder oder kommunaler Ebene bislang keine Petitions- oder Beschwerdeeingabesysteme realisiert, durch die eine einfache Eingabe und transparente Verfolgung von Beschwerden möglich wären.

Aufseiten der von Verwaltung und Politik ins Leben gerufenen Beteiligungsangebote (»Top-Down-Perspektive«) können wir in Deutschland insbesondere zwei Formen elektronischer Partizipationsformate beobachten:

- **E-Information:** Dies sind Angebote, die hauptsächlich auf Bereitstellung und Erschließung von Informationen abzielen und damit eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Partizipation spielen (Qualifikation zur Beteiligung durch Transparenz). Hier kann Deutschland im internationalen Vergleich einen sehr hohen Standard der Nutzung neuer Medien aufweisen. So gilt das deutsche »Portal U« etwa als internationales Vorbild in Sachen Umweltinformation. Allerdings zeigen internationale Beispiele (wie zum Beispiel *Electronic Reading Rooms* in den USA), dass Deutschland die Möglichkeiten des Internets zur Vereinfachung des Informationszugangs im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes nicht ausschöpft. Allerdings werden im Rahmen von E-Konsultationen in der Regel umfassende Informationen über den Beteiligungsgegenstand online zur Verfügung gestellt.
- **E-Konsultation:** Damit sind alle elektronisch-unterstützte Beteiligungsformen gemeint, die vorrangig das Ziel verfolgen, von den Bürgerinnen und Bürgern, von Interessengruppen sowie anderen Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Expertise zu bestimmten Themen zu nutzen sowie Voten und Meinungen zu vorhandenen Planungen und angesetzten Entscheidungen einzuholen. Sowohl in Deutschland als auch international ist diese Form der E-Partizipation am weitesten verbreitet. Während international viele E-Konsultationsangebote auf nationaler Ebene fest institutionalisiert und leicht zugänglich sind, wird in Deutschland vor allem auf der kommunalen Ebene ein sehr hoher Standard erreicht. Verfahren und Stan-

dards und Technologien sind hier am weitesten entwickelt. In den letzten 5 Jahren hat die Zahl der Angebote deutlich zugenommen. Auf diese Form werden wir daher im Folgenden noch ausführlicher eingehen.

Die in der Abbildung 1 aufgeführte Form E-Kooperation kann in Deutschland (noch) nicht beobachtet werden. Darunter würden alle elektronischen Partizipationen fallen, die über das Abfragen von Expertise, Präferenzen und Meinungen (E-Konsultationen) hinausgehen und auf engere und oft auch längere, gegebenenfalls auf eine Einvernehmen ausgerichtete, (auch) elektronisch-unterstützte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung bzw. Politik und Bürgerschaft sowie den zu beteiligenden Gruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft abzielen und auch zu Ergebnissen führen können, die von den ursprünglichen Positionen abweichen. Diese würden sich insbesondere auf der kommunalen Ebene bzw. im Bereich der Konfliktlösung durch (Umwelt-) Mediation (vgl. Märker & Trénel 2003 und Märker 2005) finden. Die Nutzung von IKT für diesen Zweck ist noch weitgehend experimentell und Gegenstand von Forschungsprojekten.

Gewinnung bürgerschaftlicher Expertise durch E-Konsultationen

Trotz vereinzelter Ansätze auf der nationalen oder Länderebene fand die Entwicklung elektronischer Partizipation in Deutschland in den letzten 10 Jahren vor allem auf der kommunalen Ebene statt. Und hier insbesondere im Bereich der Stadtplanung, der Stadtentwicklungs- und Haushaltsplanung in Form elektronischer Konsultationen. Die Bürgerinnen und Bürger wurden konsultiert, indem sie aufgefordert wurden, Hinweise, Vorschläge und Bewertungen zu unterschiedlichen Planungsthemen abzugeben. Dabei können zurzeit insbesondere folgende Einsatzbereiche für E-Konsultationen (vgl. Abbildung 1) beobachtet werden – siehe auch Tabelle 1:

- Visions- und Leitbildprozesse (A)
- Prozesse zur städtebaulichen Veränderung und Stadtgestaltung (B)
- Prozesse zur Verteilung von Ressourcen, Anlagen oder Einrichtungen (C)

In allen drei Fällen gibt das politisch-administrative System der Bürgerschaft den Auftrag, sich zu relevanten Themen Gedanken zu machen und so zur Planungs- und Entscheidungsvorbereitung beizutragen. Die Bürgerinnen und Bürger werden aufgefordert mittels Diskussionsbeiträgen oder Bewertungsmethoden (auch in Präsenzveranstaltungen vor Ort), an der Entwicklung, Ausgestaltung und Bewertung (Ranking) von Alternativen mitzuwirken oder über mögliche Auswirkungen von Alternativen zu diskutieren. E-Konsultationen sind also dadurch charakterisiert, dass ihre Ergebnisse kein Mehrheitsentscheid, sondern ein in online-moderierten Dialogen entwickeltes Wissensspektrum ist, das dem politisch-administrativen System als (zusätzliches) Abwä-

gungsmaterial vorgelegt wird. Bei elektronischen Konsultationen steht daher nicht Repräsentativität sondern die Generierung von Ideen und Wissen im Vordergrund.

Zu jedem der drei genannten Einsatzfelder werden wir im Folgenden ein Beispiel skizzieren. Die Tabelle 1 gibt darüber hinaus einen Überblick über die wichtigsten Pilotprojekte elektronischer Konsultationen von 1998 bis 2008 zu diesen drei Bereichen.

E-Konsultationen und Vision- und Leitbildprozesse – Beispiel »Wachsende Stadt Hamburg«:

Wie bürgerschaftliche Expertise durch E-Konsultationen im Kontext von Visions- und Leitbildprozessen gewonnen und genutzt werden kann zeigt das Beispiel »Wachsende Stadt Hamburg«. Zielsetzung dieses Verfahrens war die Entwicklung von Ideen zur zukünftigen Stadtentwicklung Hamburgs. Es wurde als »Ideenwettbewerb« konzipiert, um viele Bürgerinnen und Bürger Hamburgs zur Beteiligung zu motivieren ohne dabei gleichzeitig die Entscheidungsgewalt der repräsentativ gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Hamburger Senats in Frage zu stellen. »Ziel dieses Wettbewerbs war es, möglichst viele konkrete und umsetzbare Vorschläge dafür zu entwickeln, wie die Attraktivität Hamburgs für Neu- und Altbürger verbessert werden kann. Eine vom Senat eingesetzte Jury sollte nach Abschluss der Diskussion fünf Ideen auswählen und zur Umsetzung empfehlen. Da der Bürgermeister öffentlich zugesagt hatte, sich für die Umsetzung der ausgewählten Ideen einzusetzen, war ein Einfluss der Diskussion auf die zukünftige Gestaltung der Stadt potenziell gegeben, ohne dass die gewählten Volksvertreter ihre politische Entscheidungs- und Steuerungskompetenz einschränken mussten. Um diesen Einfluss zu unterstreichen, hatten alle Teilnehmer, die an der Entwicklung der ausgewählten Ideen mitgewirkt hatten, bei einem gemeinsamen Essen mit dem Ersten Bürgermeister Gelegenheit, ihre Vorschläge zu präsentieren« (vgl. Lührs et al. 2004). Während der vierwöchigen, von einer Online-Moderation betreuten Prozess besuchten im November 2002 ca. 8000 Besucher die Beteiligungsplattform, von denen sich 530 registrierten und 264 der registrierten Teilnehmenden ca. 4000 Beiträge in die Diskussion einbrachten und insgesamt 57 Projektideen entwickelten (Lührs 2006). Nach Abschluss des moderierten Online-Dialoges wurden durch eine Jury 5 Ideen ausgewählt. Die Umsetzung dieser – teilweise sehr ambitionierter Ideen zur Stadtentwicklung – wird seitdem in der Verwaltung verfolgt (Lührs 2006; Lührs et al. 2004).

E-Konsultationen und Prozesse zu städtebauliche Veränderungen und Stadtgestaltung – Beispiel »Interaktive Freiraumplanung Alexanderplatz Berlin«:

Anhand des Beteiligungsangebotes »Interaktive Bürgerbeteiligung Alexanderplatz Berlin« kann beispielhaft verdeutlicht werden, wie bürgerschaftliche Expertise im Rahmen von Prozessen zu städtebaulichen Veränderungen und Stadtgestaltung durch elektronische Konsultationen gewonnen und genutzt werden kann. Zur Vorbereitung eines Architektenwettbewerbes wurde im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im April bis Mai 2003 eine medien-unterstützte Bürgerbeteiligung durchgeführt. Zielsetzung war, die Anforderungen der Bürger/innen an den Alexanderplatz zu verstehen und sie strukturiert in die Wettbewerbsaufgabe (d.h. als zusätzliche Kriterien in die Wettbewerbsunterlagen) einfließen zu lassen. Das online-moderierte Verfahren wurde mit zwei Online-Arbeitsphasen und einer Präsenzveranstaltung konzipiert und durchgeführt (Medienmix): Gestartet wurde mit einem 2-wöchigen Online-Dialog zur Sammlung von Ideen zur zukünftigen Nutzung des Alexanderplatzes. In einer Bürgerversammlung vor Ort präsentierte die Senatsverwaltung ihre Vorarbeiten zur Platzgestaltung und die Ideen aus dem Internet-Forum. An der Präsenzveranstaltung nahmen nur ca. 20% der 130 Teilnehmer/-innen des Online-Dialoges teil. Anschließend wurde die Diskussion im Internet fortgesetzt. Dort formulierten die Teilnehmenden – unterstützt durch eine Online-Moderation – in ca. 470 Diskussionsbeiträgen ihre Empfehlungen und Hinweise. Die durch die Moderation zusammengefassten Ergebnisse flossen dann, zusammen mit den Vorarbeiten der Senatsverwaltung in die Unterlagen für einen Architektenwettbewerb ein, der im Anschluss an die E-Konsultation ausgeschrieben wurde. Die anonym durch die Architektenbüros eingereichten Wettbewerbsbeiträge wurden von einer Fachjury bewertet. Bei der Bewertung flossen auch die durch die Bürgerinnen und Bürger entwickelten Kriterien ein (Hagedorn 2003).

E-Konsultationen und Prozesse zur Verteilung von Ressourcen, Anlagen oder Einrichtungen – Beispiel »Bürgerhaushalt Bergheim«:

Die zurzeit interessantesten Beteiligungsverfahren aus dem Einsatzfeld Prozesse zur Verteilung von Ressourcen, Anlagen oder Einrichtungen sind die in Deutschland zunehmend durchgeführten »Bürgerhaushalte«, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Aufstellung der kommunalen Haushalte. Auch bei der Umsetzung der Bürgerhaushalte wird zur Gewinnung bürgerschaftlicher Expertise auf neue Medien und das Umsetzungsformat E-Konsultationen zurückgegriffen, wie z.B. im Falle der

Bürgerbeteiligung »Wir rechnen mit Ihnen« zum Haushalt 2008/2009 der Stadt Bergheim. Unmittelbar nach der nach Einbringung des Haushaltsentwurfes in den Rat wurde im Internet ein Beteiligungsportal frei geschaltet. Über drei Wochen konnten im Internet Vorschläge zum Bergheimer Haushalt eingegeben, kommentiert oder bewertet werden. Den Ausgangspunkt bildeten 32 Vorschläge der Verwaltung. 587 Personen hatten sich im Internet angemeldet und gaben 358 Vorschläge, 1.102 Kommentare und 9.428 Bewertungen ab. Etwa 6.000 Personen besuchten die Plattform; die Seiten wurden 90.000 Mal aufgerufen. Die Vorschläge der Verwaltung konnten zusätzlich handschriftlich mit einem 16-seitigen Fragebogen bewertet werden, der vom 18. bis 21. Februar an alle rund 32.000 Bergheimer Haushalte verteilt worden war. 194 Fragebögen kamen zurück. Nach Abschluss der Online-Phase fand ein Bürgerforum statt, auf dem 16 Vorschläge der Verwaltung und 23 der Bürgerinnen und Bürger bewertet wurden. Die Vorschläge waren zuvor von Verwaltung und einem Beirat (bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter am Bürgerhaushalt interessierter Organisationen) ausgewählt worden. Von 2.800 zufällig angeschriebenen Personen hatten sich 80 angemeldet, 50 nahmen schließlich teil. Die Zusammensetzung durch die Zufallauswahl hinsichtlich des Geschlechts und der Herkunft aus den Ortsteilen nahezu identisch mit der Gesamtbevölkerung. Die Ergebnisse aus der Online-Phase und die abschließende repräsentative Bewertung im Bürgerforum legte die Verwaltung die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in einem Bericht vor, der die Grundlage für die weiteren Beratungen in Politik und Verwaltung bildete. Den Politikerinnen und Politiker stand damit zu den zentralen Vorschlägen der Verwaltung ein differenziertes Meinungsbild der Bevölkerung vor und der Rat folgte dem überwiegenden Teil der Bürgervorschläge bzw. -bewertungen bei der Verabschiedung des Haushaltes.

Tabelle 1: 10 Jahre E-Konsultationen in Deutschland. Pilotprojekte zwischen 1998 bis 2008 (vgl. auch Märker & Wehner 2008)

E-Konsultationen: Pilotprojekte		Einsatz- bereiche	Kurzbeschreibung
1998	1. Bürgerbeteiligung im Internet im Rahmen des EU-Projektes Geographical Mediation	(B)	Formale Beteiligung - 1. Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Baugesetzbuch (BauGB); Bürgerversammlung und Internet
2001	Internetbasierte Bürgeranhörung in Esslingen	(B)	Informelles Beteiligungsangebot im Vorfeld des formalen Verfahrens nach BauGB (Bürgerversammlung und Internet: online-moderierter Dialog)
2002	Internetbasierter Ideenwettbewerb »Wachsende Stadt Hamburg«	(A)	Informelles Beteiligungsangebot zum städtebaulichen Leitbild »Wachsende Stadt Hamburg« (nur Internet: online-moderierter Dialog)
2003	Internet-basierte Bürgerbeteiligung »Baukultur Bonn« im Rahmen des 1. Konvents der Baukultur in Bonn	(A), (B)	Informelles Beteiligungsverfahren zur Stadtentwicklung ohne Anbindung an formale Planungsverfahren (nur Internet, online-moderierter Dialog)
2003	Esslinger Haushalt im Dialog (vgl. Poppenborg & Scholz 2003)	(C), (B)	Informelle Beteiligung im Rahmen des Haushaltsplanungsverfahrens (Versammlungen und online-moderierter Dialog)
2003	Interaktive Freiraumplanung Alexanderplatz Berlin	(B)	Informelle Beteiligung im Rahmen eines Architekturwettbewerbs zur Freiraumplanung (Online-Dialog und Bürgerversammlung)
2004	Online Dialog »Planung verbindet«	(B)	Informelles Dialogangebot zum Regionalen Flächennutzungsplan im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main im Vorfeld des formalen Verfahrens (nur Internet: online-moderierter Dialog)
2005	Familienfreundlicher Wohnort Hamburg	(A), (B)	Informelles Dialogangebot zur Entwicklung von Kriterien für ein familienfreundliches Hamburg (Stadtentwicklung, nur Internet)
2005	Online-Dialog zum Gleisdreieck in Berlin	(B)	Informelles Dialogverfahren zur Stadtentwicklung in Berlin im Rahmen eines landschaftsplanerischen Ideen- und Realisierungswettbewerbs (Umfragen, Erkundungstouren, Diskussionsveranstaltungen und Online-Dialog im Internet)
2005-	Bürgerhaushalt Lichtenberg (Vgl. Evaluati-	(C), (B)	Informelle Beteiligung im Rahmen des Haushaltsplanungsverfahrens

2008	onsbericht von Klages & Daramus 2006)		(Versammlungen, schriftliche Befragungen, Internet)
2006	Dialog zur Erweiterung der Gedenkstätte Berliner Mauer	(B)	Informelle Beteiligung und formale, frühzeitige Bürgerbeteiligung zur Entwicklung der Gedenkstätte Berliner Mauer (moderierte Online-Diskussion, »Mauerstreifzüge« vor Ort mit Open-Air-Ausstellung; abschließende Bürgerbeteiligung mit TED-Abstimmung)
2007	Bürgerhaushalt Köln »Deine Stadt - Dein Geld«	(C), (B)	Informelle Beteiligung im Rahmen des Haushaltsplanungsverfahrens (Auftaktversammlungen, schriftliche Befragung, Callcenter, Vorschlagseingabe und -bewertung im Internet / Beteiligungsplattform)
2008	Bürgerhaushalt Bergheim	(C), (B)	Informelle Beteiligung im Rahmen des Haushaltsplanungsverfahrens (Informationsveranstaltung, schriftliche Befragung, Vorschlagseingabe und -bewertung im Internet / Beteiligungsplattform und Bürgerversammlung mit Zufallsauswahl)

E-Konsultationen – Chancen und Einsätze

Ein wesentlicher Vorzug einer internetgestützten Beteiligung am politischen Geschehen kann aus Sicht der Bürger/innen zunächst einmal darin gesehen werden, sich einfacher, schneller und auch umfassender und differenzierter über ein Vorhaben, wie einen Haushaltsentwurf oder eine städtebauliche Maßnahme, informieren zu können. Das Internet bietet gegenüber herkömmlichen Informationsveranstaltungen und -kanälen den unbestrittenen Vorteil, unabhängig von zeitlichen und räumlichen Vorgaben auf Informationen zugreifen zu können. Auch für die Stadt wird es nun einfacher und auch kostengünstiger, Informationen zu einem Vorhaben verfügbar zu machen. Präsenzveranstaltungen sind – unabhängig von ihrer Resonanz in der Bürgerschaft – immer sehr aufwändig. Man mag sie als Zugeständnis an diejenigen, die sich mit den neuen Medien noch nicht richtig anfreunden können oder wollen, auch weiterhin anbieten. Das Internet bietet jedoch mittelfristig – auch wenn die Informationen für den Laien lesbar aufzubereiten sind und damit einen gewissen Aufwand bereiten – eine spürbare arbeitstechnische und finanzielle Entlastung für die Stadt. Hinzu kommt, dass zeigen im Grunde alle bisherigen Beteiligungsprojekte, dass durch den Einsatz des Internets als Informationsmedium mehr Bürger/innen auf ein Thema aufmerksam werden, mehr Bürger/innen sich mit dem zur Diskussion stehenden Thema befassen und mehr Bürger/innen den Verlauf eines Beteiligungsverfahrens beobachten (Vorwerk et al. 2008).

Es können sich im Rahmen eines onlinegestützten Beteiligungsverfahrens jedoch nicht nur deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger über eine Thema bzw. Vorhaben informieren. Auch die Zahl derer, die sich an dem Verfah-

ren aktiv beteiligen, ihre Meinung äußern und andere Beiträge kommentieren, lässt sich deutlich erhöhen. Während bekanntermaßen die »alten« Massenmedien, egal zu welchem Thema, immer nur sehr wenigen, meist prominenten Personen die Möglichkeit geben, sich zu äußern, wird ein internetgestütztes konsultatives Verfahren grundsätzlich niemanden (es sei denn, er oder sie verletzt die Teilnahmeregel) ausschließen. Die Anonymität bietet zudem den Vorteil, dass die Hemmschwelle sich zu äußern, nicht besonders hoch ist. Auch solche Bürgerinnen und Bürger, die in einer Bürgerversammlung niemals das Wort ergreifen würden, trauen sich nun, ihre Ansichten und Erfahrungen anderen mitzuteilen. Weitere mediale Besonderheiten wie die Visualisierung und Archivierung der Beiträge sowie die Strukturierungsmöglichkeiten einer elektronischen Beteiligungsplattform erlauben es, dass sich viele zu einem Thema äußern, ohne dass der Überblick verloren gehen muss. Eine Öffnung des Verfahrens für jede Bürgerin und jeden Bürger steht also nicht in einem Gegensatz zum Bedürfnis nach Übersichtlichkeit und Struktur. Auch wer erst Tage nach dem Start einer Beteiligungsphase sich informieren möchte über den bisherigen Verlauf des Verfahrens, hat dazu die Gelegenheit, weil sich die Beiträge mit Bewertungen, Abstimmungen und anderen Instrumenten gut strukturieren lassen. Es kommt noch etwas hinzu: E-konsultative Verfahren haben den Effekt, dass jeder jetzt sehen bzw. lesen kann, was andere zu einem Thema zu sagen haben.

Diese nur mit Hilfe des Internets mögliche Herstellung von Aufmerksamkeit für das, was andere meinen, und Transparenz des gesamten Verfahrens schaffen die Voraussetzung dafür, dass sich eine Art Öffentlichkeit bilden kann, die durch die Bürger selbst geschaffen wird. Es kann sich im Netz zu einem Thema ein Meinungs- und Austausch bilden, auf den sich die Bürger/innen auch außerhalb des Netzes wiederum beziehen können, um so ein stadtweites Gespräch zu begründen, das ebenfalls niemanden grundsätzlich ausschließt – mit dem weiteren Effekt, dass durch ein solches sich verbreitendes Stadtgespräch wiederum die Aufmerksamkeit und Beteiligungsbereitschaft der Bürger/innen für das Verfahren gesteigert werden können. All dies kann der Politik und Verwaltung wertvolle Einblicke in die Erwartungshaltungen und Meinungsbilder ihrer Bürger/innen liefern. In einer hochdynamischen Gesellschaft wird es für die Politik immer schwieriger rechtzeitig zu erkennen, wie sie von ihren Bürgern gesehen wird bzw. wie sich die Bürger/innen zu anstehenden Problemen und Entscheidungen verhalten werden. E-Konsultationen können dabei helfen, zumindest in herausgehobenen Fragen kommunaler Politik mit diesen Herausforderungen besser fertig zu werden. Außerdem übernehmen die ausgewerteten Kommentare, Vorschläge und kritischen Hinweise eine wichtige Feedbackfunktion, mit deren Hilfe sich Fehlentscheidungen oder konfliktäre Auseinandersetzungen zwischen Politik und Bürgerschaft, die einen Planungsprozess enorm belasten können, vorbeugen lässt.

Bürgerbeteiligungen sollten deshalb als Verfahren verstanden werden, die Beteiligungsbereitschaft all jener, die üblicherweise ungehört blieben, produktiv zu nutzen, und die Vielfalt der Meinungen zu einem Thema in eine Form zu übersetzen, die für Verwaltung und Politik anschlussfähig ist.

Fließen die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens – in welcher Form auch immer (z.B. als zusätzliche Kriterien für eine Ausschreibung im Rahmen eines Stadtentwicklungsprojekts, als gerankte Liste mit Ideen und Vorschlägen für den Haushaltsentwurf; vgl. Tabelle 1) – in den Planungs- und Entscheidungsprozess ein, so sollte dies den Bürger/innen nicht nur das Gefühl von »Lust an der Politik« vermitteln und sie motivieren, sich auch beim nächsten Verfahren zu beteiligen. Es sollte ihnen auch die Gewissheit geben, nicht nur symbolisch, sondern auch faktisch an der Gestaltung des politischen Gemeinwesens – im Rahmen der für eine repräsentativen Demokratie vorgesehenen Formate – beteiligt zu werden. Politik und Verwaltung profitieren von Beteiligungsverfahren, insofern als sie nicht nur aufschlussreiche Hinweise auf die Stimmungslagen und Erwartungshaltungen ihrer Bürger/innen gewinnen, sondern auch ihre Entscheidungen auf diese Weise besser begründen und legitimieren können. Politik und Verwaltung erhalten mit dem Wissen ihrer Bürger/innen eine erweiterte Erörterungs- und Entscheidungsgrundlage und können so die Qualität der getroffenen Entscheidungen, zumindest aber die Qualität der Entscheidungsbegründung verbessern. Die politische Rechenschaft in Fragen der Auswertung und Verwertung der Beteiligungsergebnisse sowie ein ständig mitlaufendes Monitoring der entsprechenden Arbeitsschritte lassen den politischen Prozess für den Bürger nachvollziehbar erscheinen. Möglichkeiten der nachvollziehbaren Bearbeitung und Auswertung des Bürgerinputs schon während der laufenden und nach Abschluss der Beteiligungsphase, und die Möglichkeit der transparenteren Rückmeldung und Nachverfolgung des Bürgerinputs, können dazu beitragen, dass die Legitimation und die Akzeptanz des jeweiligen politisch-administrativen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse deutlich gesteigert werden.

Freilich müssen sich die Kommunen, die diese Möglichkeiten nutzen wollen, darauf einstellen, dass sie dafür auch entsprechende Investitionen aufzubringen haben. E-Konsultationsverfahren sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch wenig standardisiert, das heißt sie erfordern in medientechnologischer wie methodischer Hinsicht konzeptionelle Feinarbeit, die von den Kommunen nicht allein, sondern in Kooperation mit erfahrenen Technologiepartnern zu leisten ist. Es bedarf einer vorgängigen intensiven und damit auch kostenaufwendigen Öffentlichkeitsarbeit, um überhaupt die gewünschte öffentliche Aufmerksamkeit für ein Verfahren zu gewinnen. Während der Laufzeit des Verfahrens muss für eine professionelle Moderation und kompetente redaktionelle Betreuung gesorgt sein, ohne die eine Beteiligung schon nach kurzer Zeit »ausufern« würde. Über das eigentliche Verfahren hinausgehend gilt es weitere Erfolgsfaktoren zu beachten: So sollte das Verfahren von

einem politischen Willen getragen werden, der sich vor allem darin zu erkennen gibt, auf eine transparente, das heißt für alle Bürger nach-vollziehbare Weise die Auswertung und Verwertung der Ergebnisse des Verfahrens vorzunehmen. Ein solches Beitragsauswertungs- und Ergebnisberücksichtigungsverfahren hat jedoch nicht nur seinen politischen Preis, da es mit einer bislang unüblichen tendenziellen Offenlegung von Verfahrensschritten verbunden ist. Es hebt auch noch einmal die Kosten für das Verfahren an. Die Aufwendungen für das Gesamtpaket – bestehend aus der Beteiligungsplattform und dem Verfahren, den konzeptionellen und öffentlichkeitsorientierten Vorarbeiten sowie der Betreuung des eigentlichen Verfahrens – sind also nicht unerheblich, angesichts des Nutzens für die Bürger wie für Politik und Verwaltung jedoch gut angelegt.

Ausblick

Die bisherigen Ausführungen sollten erkennen lassen, dass E-Konsultation mehr darstellt als nur eine computertechnisch optimierte Bürgerversammlung. Auch haben wir es hier nicht mit einem Verfahren zu tun, das sich jenseits des Alltags von Politik und Behörden den Bürgerinnen und Bürgern im Sinne eines Events anbieten ließe. Angemessener wäre es, von einem sozio-technischen Reformprojekt zu sprechen, das zum einen die politische Kultur einer Kommune beleben möchte, zum anderen eine bürgernähere Verwaltung und Politik befördern will. Bürgerbeteiligung, ernst genommen, ist deshalb Teil der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung, wie sie unter dem Titel E-Government angelaufen ist. Kommunen, die sich dieser Bewegung anschließen wollen, sind gut beraten, eine Strategie zu erarbeiten, in der Fragen zur Integration des Verfahrens in die Verwaltung und Politik neben methodischen und technologischen Aspekten gleichberechtigt behandelt werden. Allerdings sollten die Kommunen mit dieser Herausforderung nicht allein gelassen werden. So wären beispielsweise Verfahren zu entwickeln, die erstens den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen unterstützen, die zweitens mittelfristig sowohl in methodischer wie technologischer Hinsicht Standardisierungen in Aussicht stellen und drittens auch die finanziellen Belastungen zu reduzieren helfen. All dies würde aus Sicht der einzelnen Kommune den »turn of investment« näher rücken lassen. Um entsprechende Transfermöglichkeiten zu schaffen, müssen nicht unbedingt neue Strukturen geschaffen werden, es bieten sich bereits vorhandene interkommunale Absprachen und Regelungen an – so wie sie etwa der Dachverband Kommunale IT-Dienstleister (KDN) verkörpert. Sie können dabei helfen, beispielsweise das Wissen darum, wie Bürgerbeteiligungen organisiert und in die Verwaltung integriert werden können, zu verbreiten. Ebenso können sie die Übertragbarkeit und Verfügbarkeit erfolgreicher Verfahrensmethoden und -technologien im Sinne von »shared services« unterstützen.

Sicherlich sorgen auch Technikanbieter und Verfahrensberater dafür, dass Wissen und Technologien kumuliert und verbreitet wird – hierbei handelt es sich jedoch um einen unstrukturierten, zu sehr von den Eigeninteressen

der jeweiligen Akteure geprägten Prozess. Zielführender wäre es, bereits vorhandene interkommunale Strukturen als Grundlage für die Verbreitung von Wissen und Verfahren zu nutzen.

Autoren

Dr. Oliver Märker, Geograph, berät Politik, Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen bei der Konzeption und Umsetzung elektronischer Partizipation auf kommunaler, regionaler (Haushalts-, Stadt- und Regionalplanung) und nationaler Ebene (E-Petitionen und E-Konsultationen). Zu seinem Aufgabenfeld gehört weiterhin die Moderation von Online-Dialogen und die Erstellung von Studien und Gutachten zum Themenbereich E-Partizipation. Er ist im Vorstand des Beratungsunternehmens Zebralog (Berlin, Bonn).

Adresse:

zebralog – medienübergreifende dialoge

Adolfstraße 39

53111 Bonn

Tel: (02 28) 2 61 94 61

<http://www.zebralog.de>

PD Dr. Josef Wehner, Soziologe, arbeitet am Fraunhofer Institut Intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS) und ist dort verantwortlich für das Themenfeld E-Partizipation. Er berät Verwaltungen, Unternehmen und Verbände bei der Konzeption und Umsetzung elektronisch unterstützter Beteiligungsverfahren. Er ist außerdem als Lehrender an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld tätig.

Adresse:

Fraunhofer Institut Intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS)

und Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld

Tel.: (0 22 41) 14 25 59

<http://www.iais.fraunhofer.de>

Literatur

- Gordon, Th. F. und H. Voss (1996): »ZENO - Kooperative Planungsunterstützung im World Wide Web«; in: Der GMD-Spiegel. Sonderdruck: Informieren, Dokumentieren, Argumentieren. Planungsunterstützung auf der Basis des World Wide Web, 3-6. zuerst erschienen in »Der GMD-Spiegel 1/96«
- Gordon, Th. F., N. Karacapilidis und H. Voss (1996): »Zeno - A Mediation System for Spatial Planning«, S. 55-61 in CSCW and the Web -Proceedings of the 5th ERCIM/W4G Workshop, February 7-9. Hrsg: U.Busbach, D. Kerr und K. Sikkel, GMD Technical Reports. Sankt Augustin, Germany.
- Hagedorn, H. (2003): »Interaktive Planung«; in: Kommune 21, Heft 9: 22-23
- Klages, Helmut und Carmen Daramus (2006): Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplan-aufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation des ersten Durchlaufs. Abschlussbericht«. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: Speyer
- Ifib (Institut für Informationsmanagement Bremen) und Zebralog (2008): »E-Partizipation – Elektronische Betei-ligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government«. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. URL: <http://www.e-konsultation.de> (Zugriff: 17.07.2008)
- Krauch, H. (1972): »Computerdemokratie«. Düsseldorf: VDI-Verlag.
- Lühns, Rolf (2006): »Tausendundeine Idee«; Zugriff: 2006-09-29: Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/themen/2HBSGX.html> (Zugriff: 17.07.2008)
- Lühns, Rolf, Steffen Albrecht, Birgit Hohberg und Maren Lübcke (2004): »Online Diskurse als Instrument politi-scher Partizipation – Evaluation der Hamburger Internetdiskussion zum Leitbild »Wachsende Stadt«.« *kommunikation@gesellschaft* 5, Beitrag 1:1-23
- Märker, O. (2005): »Online-Mediation als Instrument für eine nachhaltige Stadt- und Regionalplanung. Eine qualitative Untersuchung zur internen und externen Relevanz online-mediiertes Verfahren«, Fraunhofer Series in Information and Communication Technology, (Vol. 2/2005). Aachen: Shaker Verlag.
- Märker, O., & Trénel, M. (Hrsg.) (2003): »Online-Mediation: Neue Medien in der Konfliktmittlung – mit Beispielen aus Politik und Wirtschaft«. Berlin: edition sigma.
- Märker, O. und H. Westholm (erscheint 2008): »Studie: E-Partizipation in Deutschland. Stärken - Schwächen – Handlungsempfehlungen«; in: Elektronische Demokratie (Tagungsband Edemo8), Hrsg: Peter Parycek und Alexander Prosser. URL (Zugriff: 17.07.2008) <http://www.donau-uni.ac.at/de/departement/gpa/telematik/veranstaltungen/id/11094/index.php>
- Märker, O. und J. Wehner (2008): »E-Partizipation - Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung«; in Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie 2008, 3.
- Mitterhuber, R. (2003): »Hamburger Bürger entwickeln im Internet Ideen für die "Wachsende Stadt". Erfahrungen mit E-Partizipation im Jahr 2002«; in: e-Democracy: Technologie, Recht und Politik, S. 69-76. Hrsg: Alexander Prosser und Robert Krimmer: Österreichische Computer Gesellschaft.
- Poppenborg, A. und A. Scholz (2003): »Esslinger Haushalt im Dialog«; in: Kommune21. e-Government, Internet und Informationstechnik 2003, 9:24. Themenheft: e-Partizipation. Wegbereiter einer neuen Planungs-kultur?

- Priddat, Birger, P. (2002): »Zivilisierungsfortschritte: Demokratisierung der Wissensgesellschaft und professioneller Staat. Erste Skizzen zur Konzeption eines virtuellen Staates.«
URL: <http://www.wissensgesellschaft.org/themen/demokratie/zivilisation.pdf> (Zugriff: 17.07.2008)
- Trénel, M., Märker, O., & H. Hagedorn (2001): »Bürgerbeteiligung im Internet - Das Esslinger Fallbeispiel« (Vol. FS II 01-308). Berlin: WZB Social Science Research Center, Berlin.
URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf> (Zugriff: 17.07.2008)
- Vorwerk, V., Märker O., & J. Wehner (erscheint 2008): »Bürgerbeteiligung am Haushalt. Das Beispiel Bürgerhaushalt Köln«. In STANDORT, Zeitschrift für angewandte Geographie, Heft 3 (Themenheft Elektronische Partizipation), Volume 32: Springer
- Ziegenhagen, U. und V. Oedinger (1996): »GeoMed - Werkzeug der Stadt- und Regionalentwicklungsplanung«; in: Der GMD-Spiegel 1996, 4: 22-26.
- Ziegenhagen, Ulrich und Martin Seelbach (1998): »GeoMed – Ein internetbasiertes Medium für die Regional- und Stadtentwicklungsplanung (STANDORT-Gespräch)«; in: STANDORT, Zeitschrift für Angewandte Geographie 1998, 4: 5-9.

Ausgewählte Links

- <http://www.planningalerts.com>
<http://www.fixmystreet.com>
<http://www.abgeordnetenwatch.de>
<http://www.1000fragen.de>
<http://diegesellschaft.de>
<http://www.direktzurkanzlerin.de>
<http://www.portalu.de>
<http://www.buergerhaushalt.de>
<http://www.haushalt-bergheim.de>
<http://www.familienleben-hamburg.de>
<http://www.berlin.de/mauerdialog>
<http://www.e-konsultation.de>

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de