

**10. Konfliktmanagement-Kongress 2013
am 27. und 28. September 2013
im Landgericht Hannover**

Forum 1 A

Bürgerbeteiligung, Sinn und Qualitätsmerkmale

- Vortrag 1** Bürgerbeteiligung - Herausforderungen, Erwartungen, Status Quo, Potentiale
Referentin PD. Dr. Angelika Vetter, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart
- Vortrag 2** Bürgerbeteiligung: Qualitätseffekte und Qualitätsförderung
Referent Prof. Dr. Bas Denters, Professor of Public Administration, IGS University of Twente, Enschede
- Vortrag 3** Öffentlichkeitsarbeit im digitalen Zeitalter
Referent Prof. Dr. Mario Martini, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Kommentator** Univ.-Prof. Dr. Jan Zielkow, Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer
- Moderation** Katja Josephi, Richterin am Landessozialgericht, Celle
- Protokoll** Manuel Goße, Selbstständiger Mediator, Coach und Organisationsentwickler, Berlin

Dr. Angelika Vetter

Bürgerbeteiligung - Herausforderungen, Erwartungen, Status Quo, Potentiale

Aufgabe von Politik ist es zu verbinden. Es sollen repräsentative, für die Gesellschaft akzeptable Entscheidungen gefunden werden. Dies funktioniert in der aktuellen politischen Situation sehr gut. Politiker werden für 4 J gewählt, um dann ggf. mit neuen Mehrheiten und neuen Ausrichtungen in die nächste Legislaturperiode zu gehen. Bürgerbeteiligung ist ein sehr aktuelles Thema. Im Vortrag standen die Herausforderungen sowie der Status Quo im Vordergrund.

Drei große Herausforderungen

1. Globalisierung über nationalstaatliche Grenzen hinaus.
Globalisierung heißt zunehmende Intensivierung und Verdichtung von Vernetzung vor allem nichtstaatlicher Akteure über nationalstaatliche Grenzen hinaus. Damit geht einher, dass Regieren im nationalstaatlichen Kontext zunehmend schwieriger wird. Mit der Globalisierung wachsen Probleme also über nationalstaatliche Grenzen hinaus und Ökonomien können nicht mehr allein innerhalb nationalstaatlicher Grenzen gesteuert werden. D.h. es müssen supranationale oder intergouvernementale Strategien und Bündnisse gebildet werden. An diese muss Souveränität abgegeben werden. Das heißt gleichzeitig, dass die nationalen Handlungsspielräume kleiner werden und damit auch die Problemlösungskapazitäten der nationalen Entscheidungsträger. Das bringt neue Probleme mit sich.
2. Abnehmende Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten
Diese gehen einher mit einem Prozess, der seit den 70 Jahren diskutiert wird, dem gesellschaftlichen Wertewandel. Die stärkere Abkehr von Pflicht und Akzeptanz, hin zu Freiheits- und Selbstverwirklichungswerten. Damit verbunden ist der Rückgang der Akzeptanz von Autoritäten, sozusagen der automatischen Akzeptanz. Es wird kritisch hinterfragt, es werden Argumente eingefordert, um letztlich Positionen zu bestimmen. Damit einher gehen verschiedene Verhaltensänderungen. Proteste sind als Form der Bürgerbeteiligung viel selbstverständlicher geworden, sie sind inzwischen alltagstauglich. Höhere Protestbereitschaft korreliert mit der 3. Herausforderung.
3. Die Veränderung im Kommunikationsbereich
Das betrifft die Technik, aber auch bestimmte Formate und Ansprüche an Medien. Mobilisierung geht schneller, Botschaften sind verkürzt und die Glaubwürdigkeit der Medien leidet. Die Tagesschau gilt noch als relativ glaubwürdig, alles andere (Internet) wird angezweifelt. All das führt zu Politikverdrossenheit. Die Frage ist, wie diese Kluft überbrückt werden kann. Als Antwort oder Schlussfolgerung erscheint hier die Bürgerbeteiligung. Dies ist zumindest die große Erwartung. Die Bertelsmann Stiftung investiert kräftig in die Erforschung dieses Bereiches. Nach einer Umfrage aus 2012 sagen 81% der Bürger sie wollen Beteiligung, 60% wollen politische Beteiligung über die Wahlen hinaus.

Zum Status quo von Bürgerbeteiligung gibt es verschiedene Definitionen: Für die Grünen in der Landesregierung Baden Württemberg sind es Bürgerbegehren und Volksentscheide. Anders im kommunalen Bereich, dort wird vorrangig soziales Engagement genannt. Viele Repräsentanten sprechen einfach vom Wählen als der eigentlichen Form von Bürgerbeteiligung. Die Palette der Sichtweisen ist insgesamt sehr breit, von Wahlen auf der kommunalen bis zur europäischen Ebene, der Mitarbeit in politischen Parteien, Beteiligung an Bürger- bzw. Volksentscheiden und der Beteiligung an kooperativen Formen der Zusammenarbeit. Letzteres bereits im Vorfeld von politischen Entscheidungen, mit der Ausarbeitung von Alternativen als Grundlage. Auch das Ehrenamt wird teilweise als Vorstufe von Bürgerbeteiligung angesehen. D.h., das Spektrum der möglichen Sichtweisen ist erheblich und es geht weit über die oft verkürzte Darstellung und Wahrnehmung hinaus.

Bei der Frage der tatsächlichen Nutzung von Bürgerbeteiligung ist mit Abstand die

Wahlbeteiligung am weitesten verbreitet. Mit einigem Abstand folgt die Unterschriftensammlung. Alle anderen Formen werden relativ wenig genutzt.

Bei der Bürgerbeteiligung besteht eine auffällige Abhängigkeit von Eigenschaften der Individuen. Eine klare Korrelation besteht mit dem Bildungsgrad der Beteiligten. Die Beteiligung an Wahlen wird unabhängig vom Bildungsgrad genutzt, alle anderen Formen hingegen werden von höher gebildeten in Anspruch genommen. Damit einher geht die Feststellung, dass Bürger mit hohem politischem Interesse viel schneller und stärker bereit sind sich politisch zu beteiligen.

| Die Stärke der Bürgerbeteiligung korreliert ebenfalls stark mit der Frage, wie viel Aufwand die Beteiligung für den Einzelnen bedeutet. Beim Wählen und Unterschreiben ist er gering, bei einer Bürgerinitiative dagegen ist der benötigte Einsatz von Ressourcen erheblich höher.

Auf der Ebene der Entscheidungsträger veranlasst in der Regel allein die Androhung oder die Möglichkeit von Bürgerentscheiden die Politik bereits, stärker auf die Bürger einzugehen und Rücksicht zu nehmen. Wenn dies dann schon im Vorfeld zu einer Veränderung der Politik führt, brauchen die anderen Mittel nicht mehr eingesetzt werden. Das ist ein großer Vorzug dieser Instrumente.

Nachteilig ist, dass sie in der Regel konfliktbezogen sind. D.h. sie polarisieren zwischen verschiedenen Gruppen und es gibt eine starke Überrepräsentation von starken Gruppen an diesen direkt demokratischen Entscheidungen.

Die zur Zeit diskutierte Alternative ist auf lokaler wie auch auf Landesebene der verstärkte Einsatz von *kooperativen* Beteiligungsformaten. Man bringt freiwillig verschiedene Akteure zusammen, um sie gemeinsam arbeiten zu lassen, zusammen mit der Verwaltung und der Politik. Die Entscheidungskompetenz bleibt jedoch ganz klar bei den repräsentativen Körperschaften. Insofern sind die Verantwortlichkeiten klar geregelt. Der Fokus liegt auf dem Konsens, dem Finden einer gemeinsamen Lösung. Es gibt viele verschiedene Ziele, die mit diesen Verfahren anwendbar sind und unterschiedliche Verfahren, die eingesetzt werden können.

Es sollte nicht darum gehen nur Planungszellen oder nur Zukunftskonferenzen durchzuführen. Das Format muss in Abhängigkeit vom Ziel gewählt werden. Soll also nur informiert und zugehört werden, geht es um Mitgestaltung und Entscheidungsvorbereitung oder ist ein Konflikt schon absehbar oder ausgebrochen. Dann ist z.B. eine Mediation oder Konfliktschlichtung in Angriff zu nehmen.

Diese Beteiligungsformate haben Grenzen. Sie finden sehr selektiv, oft sporadisch und zufällig statt. Z.B. wenn in der Kommunalverwaltung gerade jemand die Idee hat, wenn Bürgermeisterwahlen anstehen oder es einen großen Konflikt gab. Es gibt keine Verlässlichkeit, wann der Bürger damit rechnen kann, dass solche Prozesse stattfinden, es gibt keine Klarheit, was mit den Ergebnissen passiert. Darin liegt die Schwäche dieser Beteiligungsformate. Es gibt vor allem in der Politik große Widerstände, etwas weniger in Verwaltung.

Potentiale liegen in einer viel stärkeren Standardisierung. Regeln müssen erstellt werden, wann Bürgerbeteiligung angewendet, wie sie eingesetzt wird. Bürger sollten sie einfordern können, um langfristig eine Kultur der Bürgerbeteiligung aufzubauen, die nicht nur Einzelereignisse repräsentiert.

Solche Leitlinien sollen Verbindlichkeiten regeln, in Bezug auf die Verwendung der Ergebnisse, die Beteiligung, Entscheidung über Beteiligungsfragen sowie Herstellung von Frühzeitigkeit der Anwendung.

Schwierig ist die Frage der Ergebnisoffenheit. Dies kann nur sicher gelingen, wenn frühzeitig mit den Beteiligungsvorhaben begonnen wird.

Beteiligung darf nicht nur sporadisch stattfinden. Planungsprozesse sind langfristige Prozesse, die mit einer Ideensammlung beginnen. Anschließend werden Alternativen entworfen und erst jetzt wird entschieden. Über den gesamten Prozess darf hier Bürgerbeteiligung nicht nur einmal stattfinden, sondern muss mit unterschiedlichen Verfahren ermöglicht werden.

Für die Transparenz ist sehr wichtig, dass bereits *gemeinsam* über die *Planung* des Prozesses nachgedacht wird. Bei der sogenannten *demanding participation* – also einer Beteiligung die den Einsatz von Energie der Beteiligten erwartet – muss beachtet werden, dass schwächere Interessen angemessen Berücksichtigung finden.

Diese Aspekte sollten in Leitlinien (oder auch Beteiligungssatzungen) geregelt werden, an denen aktuell in vielen Städten gearbeitet wird.

Um zu guten Ergebnissen zu kommen, muss bereits vor dem eigentlichen Beteiligungsprozess viel miteinander geredet werden. Neben der frühzeitigen Information über das Vorhaben / Projekt sowie der Anregung von Bürgerbeteiligung, muss eine Beteiligungskonzeption erstellt werden. Erst dann kann es zur Umsetzung des Bürgerbeteiligungsverfahrens und letztlich der Erarbeitung einer Empfehlung in der zu bearbeitenden Sache kommen.

Prof. Dr. Bas Denters

Bürgerbeteiligung: Qualitätseffekte und Qualitätsförderung

Es gibt in der Gesellschaft zunehmend den Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen.

Was sind die Implikationen für höhere Qualität und deren Folgen für politische Entscheidungsprozesse?

Als mögliche Effekte sind zu nennen:

- Bildungseffekt – die Beteiligten entwickeln oder erhöhen ihre Demokratiekompetenzen. Was hat das wiederum für Folgen für die Qualität der Demokratie?
- Effektivität der Entscheidungen - Wird sie größer oder gar negativ beeinflusst?

Drei Aspekte spielen eine Rolle:

1. Wirksamkeit von Entscheidungen - werden Entscheidungen vernünftiger?
2. Durchführbarkeit und Schnelligkeit – verzögern sich Prozesse oder werden sie schneller?
3. Legitimität und Akzeptanz von Entscheidungen - wie wird sie beeinflusst?

Es gibt zwei unterschiedliche Positionen, jeweils von Anhängern der Beteiligungsdemokratie und den Kritikern.

- (1) Bereits Jon Stuard Mill hat betont, dass Bürger im Beteiligungsprozess politisches Selbstvertrauen und Interesse an Politik entwickeln und politische Erkenntnisse gewinnen. Auch in der gegenwärtigen Debatte ist dies eine These der Befürworter (Daniel Barber u. a.).
- (2) Bezogen auf die Effektivität von Bürgerentscheidungen heißt es, man sei in der Lage bessere Entscheidungen zu treffen. Schon Aristoteles nannte eine seiner Veröffentlichungen „Die Weisheit der Vielen“, oder aktuell bei Charles Lindwurm in der „Intelligenz der Demokratie“ setzt dieser sich für eine breite Beteiligung von Interessen als kooperative Art der Bürgerbeteiligung ein. Dreisek spricht davon, bessere Entscheidungen zu erhalten, wenn man sich nicht nur auf Expertenwissen verlässt, sondern auch die Alltagserkenntnisse der Bürger in Entscheidungsprozesse mit einbezieht.
- (3) Effekte der Legitimität – Wir haben hier zwei Mechanismen positiver Effekte.
 - Zum einen die Zufriedenheit der Mehrheit. Wer Recht bekommt, erkennt seine Ideen wieder.
 - Zum anderen, wer in der Minderheit war, versteht vielleicht doch, dass es eine Entscheidung geben muss, und ist so dann mit dem Prozess und Verfahren zufrieden

Es gibt aber auch eine breite durchaus moderne Gegenströmung der Kritik an direkter Bürgerbeteiligung.

- Bereits in den 30er Jahren war Joseph Schumpeter - mit großen Einfluss auf die heutige Demokratietheorie - der Meinung, dass Bürger zu dumm seien,

um über Politik mit zu entscheiden. Ihr Interesse am Bridgespiel sei größer als ihr Bedarf und ihre Sachkenntnis an politischen Prozessen. Beteiligung sollte auf Wahlen beschränkt sein. In den fünfziger Jahren gehörten diese Thesen zum Gemeingut.

- Auf der Makroebene sollte Bürgerbeteiligung nur sehr beschränkt eingesetzt werden. Das politische System würde überfordert, da eine zu große Vielfalt an Forderungen entsteht und damit letztlich eine Destabilisierung der Demokratie zu befürchten ist. Als Folge derartiger Überforderungsprozesse wird oft die Weimarer Republik genannt.
- Ebenfalls kann die Schlagkraft und Schnelligkeit mit denen Entscheidungen getroffen werden können sinken und als Nachteil genannt werden (Samuel Huntington).
- Laut Morris Fiorina führt eine zu geringe Bürgerbeteiligung zu geringer Repräsentativität und damit Legitimität. Die lautstarken Interessen erhalten dann ihre Legitimität durch die schweigende Masse.

Zwischenbilanz

Es gibt eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Bürgerbeteiligung. Verschiedene Kollegen versprechen sich jedoch sehr viel davon. Die empirische Forschung hat aber auch nachdrücklich verschiedene negative Seiten der Bürgerbeteiligung belegt. Diese Bedenken müssen ernst genommen werden.

Ist es möglich die Probleme zu beseitigen und die Vorteile zu nutzen und davon zu profitieren? Dies soll an einem Bsp. aus Enschede aufgezeigt werden.

Im Jahre 2000 gab es eine Explosion in einem Lager für Feuerwerkskörper mit 22 Toten, 900 Verletzten und 1500 Heimatvertriebenen, ein ganzes Wohnviertel wurde zerstört. Die Auswirkungen auf die ganze Stadt waren immens. In der Stadtverwaltung wurde entschieden, beim Wiederaufbau maximale Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger umzusetzen. Im Wesentlichen stellte sich die Stadtverwaltung drei Ziele (siehe Folie 8).

Diese drei Ziele scheinen eigentlich nicht vereinbar und nicht durchführbar.

Die Evaluation zeigte jedoch, dass es verschiedene Faktoren gab, die letztlich zu den positiven Ergebnissen führten.

Ablauf:

Erste Runde: Offene Bestandsaufnahme der Vorstellungen der Bürger (Mehrere Veranstaltungen)

Resultate: Input für die Planung; Plan vorgelegt bei Bürgermeister und Beigeordneten

Zweite Runde: Plan zur Entscheidung und Vorlage vor Bürgerversammlung (im Ergebnis breite Zustimmung), Verabschiedung des Plans im Stadtrat

Fazit: Die Inputs der Bürger hatten starken Einfluss auf die Planung.

Die Beteiligung war mit 48% der Einwohner, die Interesse an einer Rückkehr hatten, und 30% Unentschlossenen, relativ hoch, es war aber nicht die Mehrheit. Immerhin war die

Beteiligung repräsentativ. Eine Umfrage ergab, dass auch bei denen, die sich nicht beteiligt hatten, ein großes Interesse an einer Rückkehr bestand. Die Umfrage ergab, dass Repräsentativität nicht nur beschränkt war auf demographische Aspekte, sondern auch auf ein Interesse an dem „Wie“ der konkreten Umsetzung der Bebauung.

Wie hat man das bewirkt:

Mobilisierungsstrategie: Das Wohnviertel hatte vor der Katastrophe eine heterogene Bevölkerungszusammensetzung, Deshalb wurden vorher Merkmale der Lebensstile analysiert (Bsp. niederländische und türkische Bewohner). Für Beamte war es bequem die angebotenen Veranstaltungen während der Geschäftsöffnungszeiten zu besuchen, für andere war dies nicht möglich. Also wurde auch dieser Aspekt in die Organisation des Prozesses mit einbezogen.

Wichtig war, dass alle Beteiligten darauf vertrauen konnten, dass die Resultate der Bürgerbeteiligung wirklich ernst genommen werden.

Allein, dass die Katastrophe stattfinden konnte, hatte dem Vertrauen der Bürger in die Verwaltung erheblich geschadet. Dies sollte jetzt durch eine Vielzahl von Maßnahmen wieder aufgebaut werden. Der Stadtplaner wurde z.B. von den Bürgern gewählt (einer von vier oder fünf Planern die sich vorgestellt hatten). Der Moderator war ein Außenstehender, kam also nicht aus der Stadtverwaltung.

Von vornherein stand fest: Die Inputs zum Planungsprozess werden ernst genommen. Als Frage wurde gestellt: Erkennen sie sich in der Arbeit des Stadtplaners wieder? Wenn nicht, sollte von vorne begonnen werden.

Die „Professionals“ waren anfangs skeptisch, ob auf diese Weise ein hochkarätiges Viertel erstehen würde. Im Nachhinein war man erstaunt über die Erfolge. Die Stadt erhielt mehrere nationale wie internationale Architekturpreise und der Prozess war relativ schnell beendet.

Prof. Dr. Mario Martini
Öffentlichkeitsarbeit im digitalen Zeitalter

Wer kennt den Kultroman: Per Anhalter durch die Galaxis? Es geht darin um den Kampf eines Durchschnittsengländers gegen die offiziell geplante Zerstörung des Hauses des Protagonisten (A. Dent). Das Haus soll einer Umgehungsstraße weichen. Alle Einsprüche und Aktionen nützen nichts, sein Haus wird zerstört. Hier wird gezeigt wie misslungene Öffentlichkeitsarbeit aussieht und wir sehen alles was den sogenannten Wutbürger ausmacht.

So lässt sich sagen: Gut geplant ist halb gewonnen, gute Öffentlichkeitsbeteiligung ist essentieller Bestandteil guter Infrastrukturplanung. Aus Betroffenen sollen Beteiligte werden. Aber wie soll das genau und am besten geschehen? Die Zeiten in denen sich Projekte gegen den Widerstand der Bevölkerung leicht durchbringen lassen sind endgültig vorbei. Es geht heute um einen ergebnisoffenen Dialog über Planung. Ist das etwas Schlechtes? Herikles hat das sehr schön auf den Punkt gebracht mit dem Satz: „Wer an den Belangen des Gemeinwesens keinen Anteil nimmt, ist kein stiller, er ist ein schlechter Bürger.“

In Zeiten des web 2.0 formiert sich Widerstand, nicht nur auf der Straße. Es ist ein Stammtisch, ein speakers corner, ein Echtzeitstimmungsbarometer des 21. Jahrhunderts. Ist dies nun ein idealer Nährboden, eine Frischzellenkultur des Beteiligungsdiskurses?

In allen Stufen von Planungsprozessen ist Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich schon relativ umfänglich ausgebaut.

In der Raumordnungsplanung kommt die Öffentlichkeit einmal in der Aufstellung des Raumordnungsplanes obligatorisch zu Wort, im anschließenden Raumordnungsverfahren dann fakultativ. Im Bauleitplanungsverfahren ist die Öffentlichkeit zweistufig angelegt. Einmal als frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, als Idealform des ergebnisoffenen Dialogs. Hinzugefügt wurde eine Baumeldeöffentlichkeitsbeteiligung und neu seit August 2013 eine weitere Stufe zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die dem Verlangen nach Einbindung der Öffentlichkeit Rechnung trägt. Man kann also sagen, an Möglichkeiten der Beteiligung mangelt es nicht.

Aber: 3/4 der Deutschen bemängeln, dass die Beteiligungsmöglichkeiten nicht reichen, 46 % hätten sich gerne schon einmal einbringen wollen, haben es aber am Ende nicht getan.

Wie kann das geändert werden? Sicher weniger durch einen Ausbau der vorhandenen, sondern eher durch eine qualitative Verbesserung der bestehenden Möglichkeiten. Denn, Planung ist Kommunikation, der Schlüssel ist die Verbesserung der Verfahrenskommunikation. Konsens durch Kommunikation sollte das Ziel sein.

Es lassen sich fünf Strukturbedingungen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung ausmachen.

1. Erkennbare Relevanz – der glaubwürdige Eindruck bei den Bürgern, etwas bewirken zu können.
2. Responsivität – die Beteiligungsinstrumente müssen die Relevanzfaktoren offen legen und die Fragen tatsächlich beantworten.
3. Frühzeitigkeit

4. Ergebnisoffenheit

5. Ein kontinuierlicher Diskurs – zu erreichen über die Verzahnung verschiedener Beteiligungsebenen. Ein verfahrensbegleitender Runder Tisch, ein Dialogforum kann für die Kontinuität der verschiedenen Verfahrensstufen sorgen.

Kommunikation bedingt Information und damit auch informatorische Waffengleichheit. Das heißt Verständlichkeit und Zugänglichkeit der Planungsunterlagen. Die Einsichtnahme vor Ort ist gerade für Berufstätige oft umständlich. Das Internet kann genau diese Mängel der Offline-Welt beseitigen.

Das geänderte Verfahren schreibt im § 27a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) die öffentliche Bekanntmachung als Regelfall vor. Das ist gut, aber längst nicht gut genug.

Im Idealfall sollte jeder Planungsschritt tagesaktuell z.B. auch im Internet nachverfolgbar und rekonstruierbar sein. Technisch ist das mit Hilfe entsprechender Software (z.B. Demosplan) bereits möglich.

Das Internet erübrigt jedoch nicht die Offline-Kommunikation, das Cyberspace alleine reicht nicht. Die Mündlichkeit ist ein psychologischer Erfolgsfaktor eines Konsenses.

Dem Internet wächst eine zunehmende Funktion nicht nur im formellen sondern auch im informellen Bereich zu.

Der Paradefall ist die Online-Konsultation. Mehrere Beispiele sollen das verdeutlichen, etwa das Dialogforum Fehmanbeltquerung. Die gesamte Dokumentation wird dort online vorgehalten. Und nicht nur das, jeder kann Fragen auf der Website stellen und Bürgerrechtsstunden werden als live stream im Internet abgebildet.

Bei einigen Portalen ist nicht nur die Meinungsbildung und Teilhabe entscheidend. Zum Beispiel bei einem Portal der Stadt Dortmund: Die Webseite „psssst, macht ruhig mit“. Hier werden von der Bevölkerung auf einem Stadtplan Ruhepunkte und Lärmpunkte eingetragen. So werden Missstände für Planungsvorgänge zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse fließen dann in den Lärmaktionsplan der Stadt ein.

Revolutionär ist der Landkreis Friesland. Hier wird die Software „Liquid Feedback“ genutzt. Der Landkreis lädt dazu ein, rund um die Uhr zu allen kommunalen Themen online Stellung zu nehmen, egal ob zu neuen KFZ-Kennzeichen, Kindertagesstätten usw.

Solche Online-Instrumente bilden eine virtuelle Bühne, auf der gesellschaftliche Problemlagen online verhandelt werden. Eine Kultur des Dialogs soll entstehen, die einen hohen Befriedigungswert verspricht. Als Resonanzboden fördern solche Portale die Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Prozesse. Das lässt sich auf der Positivseite verbuchen. Das bedingt aber die Einhaltung von Strukturvoraussetzungen. Man kann sagen, die Onlineschwalben machen allein noch keinen Partizipationsommer.

E-Partizipation braucht Einspeisung der Informationen und die Ergebnisse müssen repräsentativ sein, sonst kommen Minderheiten zu kurz. Gerade dort liegt das konzeptionelle Dilemma der Online-Partizipation. Schon in der Offline-Welt sind die Gutsituierteren und Vermögenden überrepräsentiert. Die Onlinewelt verschärft noch einmal diese Selektivität. Zwischen den Internet-Affinen, Jungen und gut Gebildeten und Älteren, Ärmeren und Bildungsschwachen verläuft ein digitaler Graben. Das Cyberspace ist gleichsam das Sprachrohr der intellektuellen Bildungselite und versteht es das Internet für sich als Kommunikationsmedium zu instrumentalisieren. Dann wird Bürgerbeteiligung zur Elitendemokratie.

Zu solchen digitalen Gräben kommen noch datenschutzrechtliche Repräsentativitätshemmnisse hinzu. Diese Portale bedienen sich Pseudonymen, mit denen die Nutzer Zugang erhalten. Dies schreibt auch das Telemediengesetz so vor. Genau damit ist aber auch der Zugang geöffnet zu Mehrfachregistrierung mit einhergehender Verfälschung des Meinungsbildes. Letztlich ist Onlinepartizipation nur so gut wie ihr Mobilisierungspotential. Bislang nehmen die Bürger solche Angebote nur unzureichend an. Eine treffende Zustandsbeschreibung ist: „Stell Dir vor, es ist E-Partizipation, und keiner geht hin“. Bei Liquid Feedback liegt etwa die Beteiligungsquote im Promillebereich. Das delegitimiert die Onlinepartizipation nicht, es mindert aber den Anspruch, dass die Ergebnisse als verbindlich angesehen werden können. Das Demokratieprinzip soll die Letztverantwortung legitimer Organe absichern gegen eine Übermacht nicht repräsentativer Gruppen. Ohne ausreichende Reflexion und strukturierte Ausgestaltung bleiben solche Portale ohne jeden Wert. Sie müssen zeigen, wie sie mit den Beiträgen der Bürger umgehen wollen. Es genügt nicht einfach eine Onlineplattform zu schalten und darauf zu hoffen, dass die Menschen schon strömen werden. Erforderlich ist ein respektvoller und fairer Umgang mit jedem Eintrag. Das macht E-Partizipation besonders anspruchsvoll und ressourcenintensiv. Ein zentraler Baustein eines solchen Community-Engineerings sind Sozial-Media-Manager als Qualitätsgaranten. Hier eröffnet sich durchaus ein neues Betätigungsfeld für Mediatoren. Der Projekt- oder Social-Media-Manager ist als Verwaltungshelfer tätig und da ist es dann im Einzelnen diffizil auch der telemedienrechtlichen Haftung immer zu entsprechen.

Eine weitere Kulturvoraussetzung ist, dass Partizipation quer zu den klassischen Kommunikationsstrukturen der Verwaltungen verläuft. Auf Abschichtung und Kontinuität angelegte hierarchische Entscheidungssysteme wirbelt die E-Partizipation durcheinander. Das gilt offline wie online. Gerade die Online-Partizipation ist anfällig für Stimmungsschwankungen in der Bevölkerung und Selbstverstärkungseffekte sind Elemente der dortigen Gruppeninteraktion. Bei der Fokussierung auf Gegenwartsströmungen – gerade im Internet – verliert man schnell die Langfristigkeit des Entscheidungshorizontes aus den Augen. Es herrscht ständig Wahlkampf.

Die Effizienz und Effektivität der Arbeitsteilung eines repräsentativen Systems wird schnell einmal eingetauscht gegen die stete Vereinnahmung des Einzelnen im öffentlichen Kommunikationsraum.

Mindestens genauso gefährlich ist aber auch Ignoranz gegenüber Partizipationsinteressen und den Wünschen der Bevölkerung, gerade auch über das Internet teilzuhaben und sich einzubringen. Die Zeiten in denen sich Politiker zufrieden damit brüsten konnten, sie hätten zum Glück Leute, die sich mit dem Internet beschäftigen, sind endgültig vorbei. Der Geist des Internets ist aus der Flasche.

Was bleibt am Ende vom Glanz und den Perspektiven der Online-Öffentlichkeitsbeteiligung?

Planung braucht Öffentlichkeit und Öffentlichkeit ist gerade der Sauerstoff der Demokratie. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine offene Kommunikationskultur die die gesamte Klaviatur der kooperativen kommunalen Governance zu bespielen vermag. Ziel muss es sein, eine kommunikative Durchlässigkeit des Verfahrens gegenüber den

Interessen aller Beteiligten zu eröffnen, eine Dialogkultur auf Augenhöhe und eine Verfahrensgerechtigkeit herzustellen. Wirksame Beteiligungsgerechtigkeit muss von Transparenz und Waffengleichheit getragen sein. Entscheidend dabei ist die Niederschwelligkeit der Verfahren. Nur wenn die Bürger wirklich die Chance haben sich zu beteiligen wird die Öffentlichkeitsbeteiligung am Ende auch erfolgreich sein. Klar ist aber auch, das Internet vereinfacht diese Möglichkeiten. Repräsentativität und Letztverantwortung kann es ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Es ist aber auch nicht seine Funktion. Hier geht es um Aktivierungsleistung und Befriedungsleistung. Ein valides Konsensergebnis kann durchaus in die Erwägung für die letzte Entscheidung mit einfließen. Entscheidend sind aber vor allem die Voraussetzungen die für die Online-Partizipation vorliegen müssen - die Verknüpfung mit den Instrumenten der Offline-Welt. Es braucht einen verfahrensübergreifenden Kommunikationsmix, damit die Portale nicht so einsam bleiben wie sie es im Moment noch sind.

Weitere Voraussetzung ist die Responsivität der Ergebnisse. Die Bürger müssen gerade durch die Betreuung der Anliegen im Internet das glaubwürdige Gefühl erhalten auf Gehör zu stoßen. Erst das regt beim Bürger die Verantwortungsbereitschaft an.

Kommentar

Dr. Jan Ziekow

Die Konferenzleitung habe erlaubt, willkürlich herauszugreifen und auch zuzuspitzen. Beginnend sollte gewarnt werden vor einer rosaroten Beteiligungssoße. Erstens ist der Bürger weder edel noch gut von sich heraus, noch nützt ein Übermaß an Beteiligung. Man kann Bürger auch zu Tode beteiligen. Den Bürger ernst zu nehmen, heißt genau zu prüfen wo Beteiligung Sinn macht. Frau Vetter hat auf die Breite des Begriffs Bürgerbeteiligung hingewiesen. Hier sollte um den Fokus nicht zu verlieren genau überlegt werden, wo sollen und können Bürger in konkrete Prozesse eingebunden werden. Hr. Martini hat sich auf Öffentlichkeitsbeteiligung, der Beteiligung an konkreten Planungs- und Entscheidungsverfahren, konzentriert.

Wir haben große Veränderungen im politischen Wertesystem. Administrative Entscheidungen sind nicht darauf ausgelegt Werte zu verhandeln. Das ist in anderen Verwaltungskulturen als der deutschen anders. In Deutschland ist das System regelgesteuert. Das ist auch ein Hinweis auf die Politik, sie muss die Brücke zwischen den administrativen Entscheidern und den Bürgern herstellen. Bei angesetzten Verfahren nimmt in der ersten Sitzung meist noch die gesamte Kommunalpolitik teil, ab der zweiten Sitzung sitzen der Mittler dann mit der Verwaltung allein im Saal. Hier lassen sich noch Verantwortungsbrücken herstellen.

Was ist Erfolg von Bürgerbeteiligung? Man sollte an diesem Punkt ebenfalls nicht zu viel verlangen. Akzeptanz wird nie bei den wirklichen Gegnern von Vorhaben erreicht werden. An Stelle dessen ist Verfahrensakzeptanz das mögliche Ziel. Konflikte können gemindert werden, oft aber nicht im eigentlichen Sinne gelöst. Der Konflikt wird rationalisiert und zivilisiert, das muss von Anfang an kommuniziert werden. Sonst werden die Konflikte schlimmer und es fällt auf das Verfahren zurück. Gleiches gilt für das Thema Verbindlichkeit. Es muss klar kommuniziert werden, wer was leisten kann.

Weiterhin ist in Sachen Frühzeitigkeit eine allgemeine Definition des rechten Zeitpunktes kaum möglich. Nichtkonfliktäre Verfahren brauchen im Normalfall keine Bürgerbeteiligung. Unterschieden werden muss zwischen den konfliktären und den weit über 98% nichtkonfliktären Verfahren. Es gibt gestufte Verfahren der Konfliktanalyse wie das Konflikts coping. Es muss geklärt werden und dafür gibt es verschiedene Methoden: Ist es ein Verfahren, das anhand verschiedener Indikatoren möglicherweise konfliktträchtig wird? Dann muss eine Konfliktypanalyse erstellt werden. Nicht für jeden Konflikt passt das gleiche Beteiligungsinstrument. Dies bringt wesentlich mehr, als immer Öffentlichkeitsbeteiligung in der Breite durchzuführen. Und es ist auch noch billiger, weil man sich auf die Fälle konzentriert, um die es wirklich geht.

Als nächster Punkt die Repräsentativität. Bei Verfahren, bei denen es um Interessen geht, hat das überhaupt nichts mit Repräsentativität zu tun. Die Interessen müssen zu ihrem Recht kommen, da muss nicht die Bevölkerung abgebildet werden. Das hat etwas mit Verfahrensfairness zu tun und nicht mit der klassischen Demokratie. Die Frage ist: Was ist das Ziel des Verfahrens?

In Behörden muss geklärt werden, wer sich um Konflikte und Bürgerbeteiligung kümmert, wer zuständig ist.

Als letzter Punkt der rechtliche Rahmen. In Deutschland haben wir eine legalistische Kultur. Die Behördenposition ist, solange kein Antrag eingereicht wurde, ist niemand zuständig. Mit der o.g. Gesetzesänderung hat sich das geändert, was bedeutet, die Behörde muss sich bereits vor Beginn um Beteiligung bemühen.

Diskussion

Aus der nachfolgenden Diskussion sollen hier nur stichpunktartig Äußerungen aufgeführt werden:

- „Grau ist alle Theorie“, wichtig ist die Frage des Wertewandels. Damit in Verbindung muss die Systemfrage gestellt werden. Wollen wir ein stetiges Wachstum mit immer mehr großen Industrieanlagen, Massentierhaltung, immer mehr und größere Straßen usw.?
- Wir müssen einen gesellschaftlichen Grundkonsens finden.
- Bürgerbeteiligung findet seit Jahrzehnten im kommunalen Bereich statt.
- Beim Thema Bürgerbeteiligung sollten nicht nur die formalen Verfahren gesehen werden. Zum Beispiel findet sehr viel ehrenamtliches Engagement in Gemeinderäten und ähnlichen Gremien statt. Dort gibt es sehr viel direkte Kommunikation.
- Der Mensch sollte mehr in den Mittelpunkt gestellt werden.
- Auch Verwaltungsmitarbeiter sind Menschen.
- Nicht nur Fachleute, sondern auch die Nutzer müssen bei Planungen mit einbezogen werden, dann lässt sich mancher Fehler vermeiden (Bsp. ICE Bahnhofsneubau in Kassel ohne Toiletten).
- Oft ist die Übersetzung der Planungsunterlagen notwendig.
- Der menschliche Dialog auf Augenhöhe ist wichtig.
- Das Internet bietet Chancen technischer Natur, hat aber auch Grenzen.
- Es gibt innerhalb der Verwaltungen viele Beteiligte mit hohem Engagement.