

Schön, H., 1997: Regionalpolitische Konzepte und Strukturwandel ländlicher Räume: eine Analyse am Beispiel des oberen Altmühltals. Berlin

Schuppan, T., 2002: Integrated Local Government: Steps Towards IT-based Service Delivery in Rural One-Stop-Offices. – Vortrag auf der EGPA, European Group of Public Administration. Potsdam (Germany), 4-7 September 2002, Potsdam

Schuppan, T.; Reichard, C., 2002: eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung. In: LKV, Heft 2/2002, S. 105-110

Snellen, I., 2000: Flache Hierarchien im Staatsaufbau: Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung? In: Reiner mann, H. (Hrsg.): Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung. Heidelberg, S. 156-167

Traummüller, R., 1999: Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik: Technikpotenziale und Systemlösungen. In: Lenk, K. Traummüller, R. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 21-51

Traummüller, R.; Wimmer, M.; Lenk, K., (2001): Wissensmanagement und E-Government. In: Schnurr, H.-P.; Staab, S.; Studer, R.; Stumme, G.; Sure, Y. (Hrsg.): Professionelles Wissensmanagement: Erfahrungen und Visionen. Aachen: Shaker Verlag, S. 381-392

Wagener, F.; Blümel, W.v., 2001: State Structure and Administration Territories. In: König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.): Public Administration in Germany. Baden-Baden, S. 93-104

Wimmer, M.; Traummüller, R.; Lenk, K., 2001: Besonderheiten in der Gestaltung von e-Government-Prozessen. Tagungsband zur gemeinsamen Arbeitskonferenz GI/VOI/BITKOM/OCG/TeleTrust „Elektronische Geschäftsprozesse“. Klagenfurt; <http://www.falcon.ifs.uni-linz.ac.at/teaching/ppt-egov/wimmeretal.pdf> (Zugriff am 12.05.2002)

Kontakt

Prof. Dr. Christoph Reichard
Universität Potsdam
Lehrstuhl für Public Management
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft
Postfach 90 03 27, 14439 Potsdam
Tel.: +49 (0) 331 / 977 - 38 06
Fax: +49 (0) 331 / 977 - 32 88
E-Mail: puma@rz.uni-potsdam.de
Internet: <http://www.pots-puma.de>

« »

E-Democracy in deutschen Kommunen Eine kritische Bestandsaufnahme

von Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen

Seit Ende der 90er Jahre werden in Deutschland die ersten anspruchsvolleren netzgestützten Bürgerbeteiligungsinstrumente in der kommunalen Praxis implementiert. Ein Vergleich von netzgestützten mit konventionellen, nicht netzgestützten Verfahren zeigt, dass Bürgerbeteiligung im Netz noch erhebliche Rückstände aufweist: zumindest bisher sind diese Instrumente und Verfahren sozial unausgewogen, zu wenig an den politischen Entscheidungsprozess angebunden und geben für die kommunale Planung nur begrenzt aufschlussreiche Informationen.

Die Diskussion über E-Governance findet in Deutschland in zwei vollkommen unterschiedlichen Arenen statt. In der einen Arena treffen sich Verwaltungspraktiker und private Anbieter, um konkret umsetzbare Lösungen im Bereich des E-Government zu diskutieren. In der anderen Arena versammeln sich Wissenschaftler und „Visionäre“, um über die Potenziale der E-Democracy zu debattieren und die Veränderungen der repräsentativen Demokratie durch den Einsatz des Internets zu analysieren. In dieser Arena wurden bisher kaum konkret umsetzbare Instrumente entwickelt, so dass dieser Diskurs auf ein eingeschränktes Interesse in der politischen Praxis stößt. Allerdings starteten in der letzten Zeit Initiativen von Seiten der Wissenschaft, die versuchen, eine Brücke zwischen diesen beiden Arenen zu schlagen. Was zaghaf mit einer Debatte über E-Voting begann, dessen Potenziale aufgrund rechtlicher Probleme und der Dominanz „nicht-technischer“ Gründe für Wahlenthaltung nur begrenzt nutzbar sind, wird heute in der Entwicklung von Instrumenten fortgesetzt, die eine themenzentrierte Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen gewährleisten sollen (Marcinkowski und Irrgang 1999, S. 29f.; Kubicek und Wind 2001). Dabei richtet sich das

Augenmerk v. a. auf die Kommunen, weil Bürger auf dieser Ebene in der Regel an ihrem räumlichen Umfeld eher interessiert sind und über das notwendige Wissen verfügen (Holznagel und Hanßmann 2001). Daneben liegt die Vermutung nahe, dass die politischen Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene gegenüber Bürgerbeteiligung etwas aufgeschlossener sein dürften als auf Landes- und Bundesebene.

In diesem Beitrag soll geklärt werden, inwieweit netzgestützte Beteiligungsinstrumente praxistauglich sind und welche Vor- und Nachteile sie gegenüber nicht netzgestützten, also „konventionellen“ Beteiligungsinstrumenten haben. In einem ersten Schritt werden allgemeine Entwicklungstrends des kommunalen Entscheidungssystems skizziert, um dann in einem zweiten Schritt die Potenziale und Probleme von netzgestützten Beteiligungsinstrumenten auf der Basis von Fallstudien herauszuarbeiten. Die Analyse richtet dabei ihren Fokus weniger auf technische Detailfragen als auf Fragen der sozialen und politischen Umsetzbarkeit von Elementen der E-Democracy.

1 Kommunalpolitik zwischen Partizipation und Rationalisierung

In der Diskussion über E-Governance wird das Internet als Instrument zur Rationalisierung und Demokratisierung diskutiert (Bechmann et al. 2001). Beide Trends spielen auf der kommunalen Ebene eine weitaus wichtigere Rolle als auf Landes- und Bundesebene.

Partizipative Trends

Seit Mitte der 90er Jahre kommt es auf der kommunalen Ebene zu einem regelrechten „Partizipationsboom“. Beispielsweise werden in den Kommunen vielfach Runde Tische im Rahmen der Lokalen Agenda, der Sozialen Stadt und des Stadtmarketings eingerichtet und neue Beteiligungsinstrumente (Perspektivenwerkstätten, Mediationsverfahren etc.) eingesetzt.

Im Gegensatz zur ersten Partizipationswelle Anfang der 70er Jahre werden Beteiligungsverfahren von den Kommunen freiwillig eingesetzt. Dieser Trend erscheint durchaus erklärungsbedürftig, weil der Einsatz von Betei-

ligungsinstrumenten die Entscheidungskompetenz von kommunalen Vertretungskörperschaften beschränken kann. Zwar bleibt im Gegensatz zu Bürgerbegehren die Entscheidungskompetenz bei Beteiligungsverfahren formal beim Gemeinderat, Beteiligungsinstrumente können jedoch auch in erheblichem Maße öffentlichen Druck auslösen, der die Spielräume „schleichend“ begrenzen kann (Schneider 1997).

Im Rahmen unseres Forschungsprojektes „Bürgerkommune“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wird, haben wir uns ausführlich mit den Ursachen für diese zweite Partizipationswelle in den Kommunen beschäftigt (download unter <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm>).

Unter den möglichen Gründen für diesen Partizipationsboom spielen erstens die Veränderungen der kommunalen Rahmenbedingungen eine bedeutende Rolle. Beispielsweise hat die bundesweite Reform der Gemeindeordnungen dazu geführt, dass mit der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und der Möglichkeit der Bürgerbegehren Elemente der *direkten Demokratie* implementiert wurden. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass sich Bürgermeisterkandidaten bürgernah präsentieren müssen, um direkt gewählt zu werden (Holtkamp 2002a). Gerade in größeren Städten soll Bürgernähe durch eine verstärkte Beteiligung von Bürgern und eine forcierte Kundenorientierung der Verwaltung vermittelt werden. Nicht nur die Einführung der Direktwahl, sondern auch der Bürgerbegehren haben zur Folge, dass freiwillige Beteiligungsangebote in verstärktem Maße eingesetzt werden, sei es, um einen Bürgerentscheid zu verhindern oder nach einem gescheiterten Bürgerentscheid die polarisierte Stimmung zu „besänftigen“.

Zweitens wurden Beteiligungsverfahren ab Mitte der 90er Jahre in ganz erheblichem Maße finanziell von Bund und Ländern gefördert (die sog. „goldenen Zügel“). Zum Teil war die Beteiligung der Bürger sogar die Voraussetzung dafür, um in den Genuss von Fördergeldern für Investitionen oder Planungskonzepte zu kommen.

In unserem Forschungsprojekt haben wir eine schriftliche Befragung aller Ratsmitglieder in zwei Mittelstädten (Arnsberg und Schwäbisch Gmünd) durchgeführt, um weitere Motive für

mehr Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen zu erheben. Folgende vier Motive wurden von den Ratsmitgliedern mit fast gleicher Gewichtung genannt (Bogumil und Holtkamp 2002):

- durch Beteiligung mehr über die Bedürfnisse der Bürger zu erfahren und von ihrem Wissen zu profitieren,
- Widerstände gegen Planungsvorhaben zu reduzieren,
- durch frühzeitige Beteiligung Fehlinvestitionen zu vermeiden und
- Politikverdrossenheit abzubauen.

In den halbstandardisierten Interviews nannten Fraktions- und Verwaltungsspitzen ein weiteres Motiv für den Partizipationsboom: Inzwischen sei es einfach modern geworden, die Bürger zu beteiligen, weil dies von den Bürgern und der Öffentlichkeit erwartet werde, unabhängig davon, ob ein konkreter Nutzen zu erwarten ist oder nicht.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften Beteiligungsverfahren häufig nicht unbedingt freiwillig einsetzen. Vielmehr geben sie dem Druck von „oben“, der durch die Gemeindeordnungsreform und die „goldenen Zügel“ ausgelöst wurde, und dem Druck von „unten“ nach, der aus der Forderung nach mehr Partizipation und aus dem Widerstand gegen kommunale Planungsprojekte resultierte.

Darüber hinaus lassen sich aus der Partizipationsforschung v. a. zwei positive Schlüsse für den Einsatz von E-Democracy in der kommunalen Praxis ziehen:

Zum einen stößt die Beteiligung von Bürgern, aus welchen Motiven auch immer, auf ein außerordentlich großes Interesse auf Seiten der kommunalen Entscheidungsträger. Zum anderen beteiligen sich Bürger in einem stärkeren Maße an diesen Verfahren, sofern sie konkrete Planungsprobleme betreffen. Von einer generellen Politikverdrossenheit (im Gegensatz zur Politikerverdrossenheit) kann also kaum die Rede sein.

Rationalisierungstrends

Seit Anfang der 90er Jahre befinden sich die Kommunen in einer (scheinbar nicht enden wollenden) Haushaltskrise (Holtkamp 2000a, 2002b). Dabei ist vor allem zu betonen, dass die

Haushaltskrise die Kommunen härter trifft und damit zu einem stärkeren Konsolidierungsdruck als auf Landes- und Bundesebene führt. Im Gegensatz zum E-Government hat dies für den Einsatz von E-Democracy in der kommunalen Praxis ausschließlich restriktive Folgen.

Angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen müssen Kommunen in der Praxis Prioritäten setzen. Unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung stellen Beteiligungsverfahren lediglich freiwillige und unrentierliche Aufgaben dar, bei denen der Rotstift der Kämmerer in der Regel zuallererst ansetzt. Darüber hinaus hat die Haushaltskrise zur Folge, dass die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen immer prekärer wird. Wenn man Bürger nach allen Regeln der Kunst in aufwendigen Verfahren beteiligt, ist oftmals bereits das Budget aufgezehrt, das für die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zur Verfügung stand.

Einzelne anspruchsvolle und damit in der Regel auch kostenträchtige Elemente der E-Democracy werden sich in der kommunalen Praxis wahrscheinlich nur dann dauerhaft durchsetzen können, wenn sie erhebliche Vorzüge im Vergleich zu konventionellen Beteiligungsinstrumenten aufweisen können.

2 Netzgestützte Beteiligungsinstrumente

Um die Vor- und Nachteile von netzgestützten Beteiligungsinstrumenten bestimmen zu können, empfiehlt es sich, konventionelle Beteiligungsverfahren zu analysieren. Im Rahmen des Forschungsprojektes „Bürgerkommune“ haben wir den befragten Ratsmitgliedern in unseren beiden Untersuchungsgemeinden neun mögliche Probleme von Bürgerbeteiligung vorgelegt. Auf den ersten drei Plätzen lagen, gemessen am arithmetischen Mittel der Zustimmungswerte, die folgenden Probleme:

- Viele Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren werden nicht umgesetzt, was die Politikverdrossenheit der Bürger verstärken kann.
- Bürgerbeteiligung weckt höhere Ansprüche an Politik und Verwaltung, die diese häufig nicht erfüllen können.
- An Bürgerbeteiligungsverfahren nimmt immer derselbe kleine Kreis von interessierten Bürgern teil.

Eine nahezu identische Reihenfolge ergab sich bei der schriftlichen Befragung aller Mitarbeiter der Stadtverwaltung in den beiden Untersuchungsgemeinden. Diese Aussagen lassen sich zu zwei zentralen Problemstellungen bündeln:

Erstens ist Bürgerbeteiligung sozial selektiv, da nur ein kleiner Kreis der Bürger durch Beteiligung erreicht wird, der keineswegs für die gesamte Bürgerschaft repräsentativ ist. Daneben wird von den Ratsmitgliedern hervorgehoben, dass Partei- und Vereinsvertreter stark überrepräsentiert sind. Die sozial selektive Zusammensetzung kann dazu führen, dass eines der aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger wesentlichen Ziele von Bürgerbeteiligung – der Abbau von Politikverdrossenheit – verfehlt wird, wenn es nicht gelingt, politikverdrossene Bürger zu erreichen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Interessen der sozial aktiven Mittelschicht durch Bürgerbeteiligung noch stärker in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingehen, und dass dies möglicherweise auf Kosten der unzureichend beteiligten Bevölkerungsgruppen geht.

Zweitens führt Bürgerbeteiligung häufig nicht zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen. Das heißt, dass die Bereitschaft, sich zu beteiligen, durch die Teilnahme an Beteiligungsangeboten eher verringert wird, weil die Bürger selten Umsetzungserfolge sehen. Die Umsetzungsdefizite sind einerseits auf die restriktiven Rahmenbedingungen im Zuge der Haushaltskrise und andererseits auf verdeckte Widerstände von Seiten der Kommunalpolitik zurückzuführen. So haben Kommunalpolitiker aus den dargelegten Gründen zwar ein ausgeprägtes Interesse an dem Einsatz von Beteiligungsverfahren, aber ein geringes Interesse, die Beteiligungsergebnisse hinterher auch wirklich umzusetzen.

In einem systematischen Vergleich von konventionellen Beteiligungsverfahren konnte gezeigt werden, dass diese Probleme in erheblichem Maße von den entsprechenden Beteiligungsinstrumenten abhängen (Holtkamp 2000b). Dies betrifft nicht nur die Frage, wie eine relativ repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmer erreicht werden kann, sondern auch, wie die Beteiligungsergebnisse von den politischen Entscheidungsträgern eingeschätzt und in den politischen Prozess eingebunden werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der wenigen, bereits vorliegenden Fallstudien zur netzgestützten Beteiligung in Deutschland skizziert. Dabei werden Fragen der sozialen Zusammensetzung von Beteiligungsverfahren und der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in besonderem Maße berücksichtigt. Einbezogen werden nicht Chats, Abstimmungsaktionen und unmoderierte Webboards, sondern relativ anspruchsvolle netzgestützte Beteiligungsinstrumente, weil von diesen sicherlich mehr Impulse für kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse zu erwarten sind.

Im Hinblick auf die soziale Zusammensetzung spricht einiges dafür, dass man über das Internet häufig nur einen Adressatenkreis ansprechen kann, der bereits von anderen Partizipationskanälen hinreichend Gebrauch macht. Dies belegen auch bundesweite Daten zur Internetnutzung, die eine deutliche Überrepräsentanz von Männern mit hohen Bildungsabschlüssen bei den Internetanschlüssen zeigen (Kubicek 2001, S.176), die auch bei konventionellen Bürgerbeteiligungsverfahren überrepräsentiert sind.

Oscar W. Gabriel hat diese Hypothese nicht nur anhand der Verteilung von Internetanschlüssen, sondern auch im Rahmen einer multivariaten Analyse von Daten des Eurobarometers untersucht und sie, mit Ausnahme einer Bevölkerungsgruppe, bestätigt:

„Die sehr kleine Gruppe von Personen, die ein Interesse an virtuellen Diskussionen mit Politikern bekundet, entstammt überproportional den höheren Bildungsgruppen, der Schicht der Manager und leitenden Angestellten und den männlichen Bevölkerungsgruppen. Interessant ist allerdings die Tatsache, dass sich nach einer Kontrolle des Bildungsniveaus und der Berufstätigkeit der im Allgemeinen typische Alterseffekt auf die politische Beteiligung abschwächt und die Unterschiede zwischen den Altersgruppen statistisch insignifikant werden lässt... Es hat also den Anschein, als bestünde die Chance, jüngere Menschen durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationsmedien an den politischen Prozess heranzuführen“ (Gabriel 2001, S. 195 f.).

Darüber hinaus könnte es Schuppan und Reichard zufolge (2002, S. 4) gelingen, durch internetgestützte Beteiligungsverfahren weitere Bevölkerungsgruppen (z. B. Jugendliche und

unorganisierte Bürger) zumindest in einem gewissen Maße anzusprechen und stärker zu beteiligen, während die konventionellen Beteiligungsverfahren von Vereins- und Parteivertretern dominiert werden. Auf diese Weise könnten netzgestützte Beteiligungsverfahren dazu beitragen, die etablierten korporatistischen Strukturen „aufzuweichen“.

Das Bremer Fallbeispiel

Ein gut dokumentiertes Beispiel für nicht dialogorientierte¹ netzgestützte Beteiligungsinstrumente ist die Online-Meinungsumfrage im Bremer Ortsteil Horn-Lehe.

Hilmar Westholm von der Universität Bremen hat in diesem Stadtteil eine Online-Umfrage in Kooperation mit dem Ortsamt zu einer bereits realisierten, aber außerordentlich umstrittenen Verkehrsberuhigungsaktion (Sperrung von Straßenteilen mit Pollern) durchgeführt (Westholm 2002a, b). Nach mehrmaliger Bekanntgabe der Fragebogenaktion in der Lokalpresse konnten die Fragebögen nicht nur vom Ortsamt abgeholt, sondern auch aus dem Netz herunter geladen, online ausgefüllt und per Post oder Netz zurückgeschickt werden. Hilmar Westholm zufolge hat sich dieses „multikanalige“ Vorgehen bewährt, da insgesamt über 800 Fragebögen von den Bürgern zurückgeschickt wurden und spezifische Bevölkerungsgruppen (z. B. die Bewohner eines Altenheims) einbezogen werden konnten. Allerdings wies auch der Teilnehmerkreis der Online-Befragung erhebliche soziale Schiefen auf. Zum einen überwog die Altersgruppe zwischen 40-59 Jahren. Gleichzeitig stimmten nur relativ wenig Jugendliche und junge Erwachsene online ab. Zum anderen waren „nur“ 39 % der Online-Abstimmer weiblich. Darüber hinaus stimmten einige Personen mehrfach ab. Nicht zuletzt deuteten die Umfrageergebnisse nicht in eine eindeutige Richtung: Das Ergebnis der Meinungsumfrage war, dass 48 % der Befragten für die Sperrung, 39 % für die Wiederöffnung und 11 % für eine Alternativlösung waren. Von daher kann die Frage nach der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in diesem Fallbeispiel nicht präzise beantwortet werden.

Vergleicht man Online-Meinungsumfragen mit schriftlichen Bürgerbefragungen, die auf Stichproben basieren und die bereits in

vielen Kommunen durchgeführt wurden, ergibt sich folgendes Bild:

- Schriftliche Bürgerbefragungen sind nur unwesentlich teurer als eine Online-Umfrage mit „multikanaligem“ Vorgehen.
- Durch die Ziehung einer repräsentativen Stichprobe und bei einer zu erwartenden Rücklaufquote von ca. 35-40 % bei schriftlichen Bürgerbefragungen dürfte darüber hinaus der Teilnehmerkreis deutlich geringere soziale Schiefen aufweisen (Deutscher Städtetag 1997).
- Mehrfachabstimmungen können bei schriftlichen Befragungen einfacher unterbunden werden.
- Repräsentative Bevölkerungsumfragen stellen für die Kommunalpolitik wesentlich interessantere Informationen zur Verfügung als Onlineumfragen. Während Online-Abstimmungen bei stark umstrittenen Projekten aufgrund von Mehrfachabstimmungen häufig nur etwas über die Mobilisierungsfähigkeit von einzelnen Interessengruppen oder die Zeitkapazitäten einzelner stark engagierter Aktivisten aussagen, lassen sich aus repräsentativen Bevölkerungsumfragen auch ausgewogenere Schlüsse für die kommunale Planung (und bedingt auch für die nächste Kommunalwahl) ziehen.

Aufgrund der Vorzüge von konventionellen repräsentativen Bürgerbefragungen dürften ihre Ergebnisse von der Kommunalpolitik eher zur Kenntnis genommen werden und damit auch stärker umgesetzt werden.

Das Esslinger Fallbeispiel

Ein gut dokumentiertes Beispiel für dialogorientierte netzgestützte Beteiligungsinstrumente bietet die moderierte Internetplattform der Stadt Esslingen (Trenel et al. 2001). In der baden-württembergischen Stadt mit ca. 90.000 Einwohnern hatte es eine außerordentlich kontroverse Diskussion über neue Baugebiete gegeben. Nachdem sich eine Bürgerinitiative gegen die Ausweisung eines Baugebietes gebildet hatte und die Lokalzeitung mehrmals den Planungskonflikt aufgriff, regte das Stadtplanungsamt noch vor dem Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan ein Bürgerbeteiligungsverfahren an. Daraufhin wurde eine Internetplattform in

Auftrag gegeben. Dieses Internetprojekt, bei dem Bürger vier Wochen Zeit hatten, die Potenziale und Probleme der Ausweisung von neuen Baugebieten zu diskutieren, wurde auf einer Bürgerversammlung, an der über 200 Bürger teilnahmen, vorgestellt und in der Folgezeit von den Moderatoren intensiv betreut. Um die Eskalation von potenziellen Konflikten zu vermeiden, versuchten die Moderatoren zu verhindern, dass unsachliche Kommentare oder Beleidigungen von einzelnen Teilnehmern ins Netz gestellt werden konnten. Eine intensive Betreuung war auch deswegen nötig, weil ansonsten die Bürger nur schwer überhaupt zur Beteiligung motiviert werden können. Aufgrund dieser intensiven Betreuung gehört dieses Projekt sicherlich zur „Spitzenklasse“ und stellt in der kommunalen Praxis eher die Ausnahme dar (Habekost 1999, S. 46). Allerdings eskalierte auch im Esslinger Fall trotz der intensiven Moderation ein Konflikt, als einige provokative Teilnehmerbeiträge im Netz veröffentlicht wurden und die Kontrahenten sich gegenseitig beschimpften und mit Klagen drohten (ebenda, S. 23).

Darüber hinaus nahmen – trotz intensiver Öffentlichkeitsarbeit und Betreuung – nur 20 Bürger aktiv an dieser moderierten Internetplattform teil, von denen fast alle gegen die Ausweisung von neuen Baugebieten waren, was zu entsprechenden Beteiligungsergebnissen führte.

Auch die Teilnehmerstruktur der moderierten Internetplattform weist eine deutliche soziale Schiefelage auf:

„Von den aktiv beteiligten Bürgern waren zwei Drittel männlich, die meisten zwischen 40 und 50 Jahre alt und ca. 50 % von ihnen gingen Berufen mit akademischer Qualifikation nach“ (Trenel et al. 2001, S. 24).

Darüber hinaus beteiligten sich Vereins- und Verbandsvertreter überproportional an der Debatte. Diese sozial selektive Zusammensetzung ist in den Augen der Moderatoren unproblematisch, da dieses Beteiligungsverfahren nur zur Vorbereitung (Trenel 2002, S. 4), aber nicht zur politischen Entscheidung selbst eingesetzt werde und damit die Entscheidungskompetenz letzten Endes beim Gemeinderat verbleibe.

Allerdings erweist sich die soziale Selektivität durchaus als problematisch, wenn sie zu selektiven Politikergebnissen führt (Gabriel 2001, S. 189). Wie bereits aufgezeigt, können

Beteiligungsverfahren faktisch den Entscheidungshorizont begrenzen. Darüber hinaus ist es für einen nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen auch normativ nicht wünschenswert, dass Beteiligungsangebote ausschließlich als unverbindliche Informationsbörsen verstanden werden, ohne dass eine konkrete Umsetzung der Beteiligungsergebnisse angestrebt wird.

Im Hinblick auf den nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen kann für den Esslinger Fall festgehalten werden, dass die Ergebnisse offensichtlich nicht umgesetzt wurden. Die Ergebnisse des Beteiligungsprojekts wurden zwar von einem Moderator im Ausschuss für Technik und Umwelt der Stadt Esslingen vorgestellt, dort allerdings nicht mehr ausführlich diskutiert. Schließlich erfolgte der Beschluss zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens.²

Dies führte auf Seiten der Bürgerinitiative zum Teil zu heftiger Kritik:

„Für uns war jedoch besonders enttäuschend, dass sich weder aus der Verwaltungsspitze noch aus dem Gemeinderat ein Teilnehmer fand. Wir sehen das Forum deshalb nur als eine Alibiveranstaltung an, in dem die Bürger sich zwar austoben durften, dessen Inhalte jedoch für die Entscheidungsgremien keinerlei Bedeutung hatten.“³

Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann sicherlich nicht alleine dem Beteiligungsinstrument selbst angelastet werden, sondern dürfte auch an dem konfliktreichen Beteiligungsthema liegen. Allerdings ist gerade die geringe Teilnahme von Seiten der Kommunalpolitiker, trotz mehrfacher Bemühungen der Moderatoren, diese zur Teilnahme an dem Internet-Forum zu motivieren, symptomatisch. Die Gemeinderäte, die es sich ansonsten nicht nehmen lassen, auf Bürgerversammlungen aufzutreten, scheinen gegenüber Internetforen relativ reserviert eingestellt zu sein. Dies weist auf massive Umsetzungsdefizite hin.

Vergleicht man nun die Leistungen der moderierten Internetplattform mit einem konventionellen dialogorientierten Beteiligungsverfahren – zum Beispiel der Planungszelle und dem Bürgerforum (vgl. Fuchs/Kastenholz in diesem Schwerpunkt), wird deutlich, dass Internetplattformen bis heute deutlich schlechter hinsichtlich der sozialen Repräsentativität

und der Umsetzungschancen von Beteiligungsergebnissen abschneiden.

Lediglich in Bezug auf die Transparenz des Verfahrens erzielt die moderierte Internetplattform deutlich bessere Ergebnisse als das Bürgerforum. Während das Bürgergutachten, das aus dem Bürgerforum hervorgeht, nur für wenige unmittelbar einsehbar ist und auch stärker die Ergebnisse von Diskussionsprozessen als den Diskussionsverlauf wiedergibt, wird der Diskussionsprozess im Fall von Internetplattformen für Außenstehende problemlos zugänglich und nachvollziehbar.

Zusammenfassende Bewertung der Fallbeispiele

Die netzgestützten Beteiligungsinstrumente, die hier dargestellt wurden, weisen bemerkenswerte Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen und die soziale Zusammensetzung der Verfahren auf.

Bei beiden Teilnahmeverfahren waren, unabhängig von den konkreten Fallkonstellationen, erhebliche Umsetzungsprobleme zu erwarten: ihre Ergebnisse waren unzureichend in den politischen Prozess eingebunden und stießen bei den politischen Entscheidungsträgern aus unterschiedlichen Gründen auf eine relativ ausgeprägte Skepsis⁴. Darüber hinaus lassen sich die Umsetzungsdefizite auch auf die konkreten Themen zurückführen. In beiden Fällen handelte es sich um räumliche Verteilungskonflikte, in denen auch in konventionellen Teilnahmeverfahren, wie z. B. in Mediationsverfahren, nur schwer Konsens zu erzielen ist (Holtkamp und Stach 1995). Nicht zuletzt wurde in beiden Fällen das Verfahren der Bürgerbeteiligung erst relativ spät eingesetzt, so dass der Eindruck entstehen konnte, es werde ausschließlich eingesetzt, um Widerstände gegen bereits feststehende Beschlüsse zu reduzieren. Allerdings spricht vieles dafür, dass netzgestützte Teilnahmeverfahren in anderen Fallkonstellationen mit noch stärkeren „Mobilisierungsproblemen“ konfrontiert werden. Ohne die Vorlage konkreter Planungen und die mit räumlichen Konflikten einhergehende starke Betroffenheit ist wohl kaum damit zu rechnen, dass sich ein nennenswerter Teil der Bürger überhaupt in netzgestützte Teilnahmeverfahren einbringt.

Bezüglich der sozialen Zusammensetzung der Teilnahmeverfahren zeigt sich, dass es offensichtlich kaum gelungen ist, neue Adressatenkreise anzusprechen und beispielsweise Jugendliche und junge Erwachsene zu mobilisieren. Der Sachverhalt, dass sich diese Gruppen nicht stärker an den netzgestützten Verfahren beteiligen, lässt sich auch darauf zurückführen, dass es auf kommunaler Ebene häufig um Fragen der räumlichen Planung geht, die in der Regel Eigentümer von Eigenheimen stärker betreffen und häufig erst in einer späteren Lebensphase relevant werden.

Darüber hinaus spricht einiges dafür, dass auch in netzgestützten Teilnahmeverfahren organisierte Interessen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen.

Des Weiteren wurden beide netzgestützten Teilnahmeverfahren von konventionellen Angeboten (Bürgerversammlung und Auslage von Fragebögen im Ortsamt) flankiert. Hilmar Westholm empfiehlt zu Recht diese „multikanalige“ Vorgehensweise, weil anderenfalls große Teile der Bevölkerung ausgeschlossen werden könnten. Um die digitale Kluft zu vermeiden, sollte diese Doppelstruktur beibehalten werden, was wiederum zu einem Mehraufwand führt, so dass anspruchsvollere netzgestützte Teilnahmeverfahren zu vergleichbaren Kosten wie konventionelle Teilnahmeverfahren (z. B. schriftliche Bürgerbefragungen oder Planungszellen) führen. Die grundlegenden Probleme von Bürgerbeteiligung – die sozial selektive Zusammensetzung und der nachhaltige Umgang mit Teilnahmegeresourcen – hingegen können netzgestützte Teilnahmeverfahren offensichtlich weniger effektiv lösen als die schriftliche Bürgerbefragung oder die Planungszelle.

Bei dieser Bewertung handelt es sich um eine erste Momentaufnahme, die zugleich auf einer schmalen empirischen Basis beruht. Auch der Vergleich von netzgestützten und konventionellen Teilnahmeverfahren bedarf sicherlich noch der empirischen Fundierung. So wäre es aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert, wenn netzgestützte und konventionelle Teilnahmeverfahren systematisch-vergleichend untersucht werden könnten. In der kommunalen Praxis sind Experimente mit netzgestützten Teilnahmeverfahren aufgrund des skizzierten Rationalisierungsdrucks aber wenig wahr

scheinlich, zumindest wenn diese aus kommunalen Mitteln finanziert werden sollen.

3 Resümee und Ausblick

Während die Akzeptanz von konventionellen Beteiligungsverfahren sowohl bei den Bürgern als auch bei den kommunalen Entscheidungsträgern relativ hoch ist, ist dies bei netzgestützten Beteiligungsverfahren heute weniger der Fall. Auch in Zukunft ist kaum mit einer Expansion von qualitativ anspruchsvollen netzgestützten Beteiligungsverfahren in der kommunalen Praxis zu rechnen. Dies lässt sich zum einen auf die generelle Distanz vieler Ratsmitglieder zum Medium Internet zurückführen (Grabow und Floeting 1999, S. 4). Zum anderen erscheint ihr Mehrwert und konkreter Nutzen fraglich. Bis heute schneiden bestimmte netzgestützte Beteiligungsverfahren im Vergleich zu konventionellen Verfahren (Planungszelle bzw. repräsentative Bürgerbefragung) im Hinblick auf die soziale Ausgewogenheit des Teilnehmerkreises und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen deutlich schlechter ab und verursachen dennoch vergleichbare Kosten. Fragen wie die Anbindung der internetgestützten Beteiligungsverfahren an politische Entscheidungsprozesse und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, welche von den kommunalen Entscheidungsträgern als außerordentlich wichtig erachtet werden, wurden in der stark technikzentrierten Diskussion bis dato vernachlässigt (so auch IFOK 2001, S. 106). Dies gilt auch im Hinblick auf den Druck der Kommunen, angesichts der finanziellen Engpässe bei der Auswahl von Beteiligungsinstrumenten Prioritäten zu setzen. Dies mögen auch die Gründe dafür sein, warum netzgestützte Beteiligungsverfahren in der wissenschaftlichen Diskussion im Gegensatz zur kommunalen Praxis euphorisch begrüßt wurden.

Festzuhalten bleibt, dass anspruchsvolle netzgestützte Beteiligungsinstrumente auch in naher Zukunft nicht ohne „goldene Zügel“ überleben werden, d. h., dass sie lediglich in von Bund, Land oder Wissenschaft geförderten Modellvorhaben erprobt werden, ohne jedoch eine nennenswerte Breitenwirkung zu erzielen⁵. Es bleibt abzuwarten, ob in diesen wenigen „sozialen Laboratorien“ adäquate soziale und technische Lösungen für die in diesem Beitrag

skizzierten Problemlagen entwickelt werden können.

Demgegenüber ist zu erwarten, dass einfache netzgestützte Beteiligungsinstrumente (wie beispielsweise nicht moderierte Internetplattformen oder Chats mit dem Verwaltungschef) sich ausbreiten werden, weil sie eine relativ kostengünstige Profilierung im politischen Wettbewerb ermöglichen und der Forderung nach mehr Partizipation entgegen zu kommen scheinen. Die Ergebnisse dieser Verfahren dürften aber für die kommunale Planung noch weniger aussagekräftig sein als die von anspruchsvolleren netzgestützten Instrumenten, so dass sie weniger unter die Rubrik „E-Democracy“ als unter „symbolische Politik“ fallen.

Das Internet wird in Zukunft in erster Linie über seine Potenziale zur Information Einfluss auf kommunale Bürgerbeteiligung gewinnen. Für die Begleitung von Beteiligungsprozessen bietet das Internet gegenüber anderen Informationsmedien entscheidende Vorteile:

- Durch die Einspeisung von Ratsprotokollen (bei einzurichtenden Suchfunktionen) kann dem Bürger zum Beispiel ein Überblick über wichtige Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern gegeben werden;
- durch anspruchsvolle 3-D-Präsentationen im Netz kann sich der Bürger beispielsweise ein besseres Bild von einem neuen Bebauungsplan machen ;
- unabhängig von Öffnungszeiten der Verwaltung kann sich der Bürger informieren und
- die Informationen können auf städtischen Internetseiten im Gegensatz zu Broschüren etc. relativ problemlos aktualisiert werden.

Diese Informationspotenziale des Internets können nicht nur zur Vorbereitung von konventionellen Beteiligungsverfahren, sondern gerade auch in der unmittelbaren Beteiligungsphase selbst genutzt werden, um den Mangel an Transparenz, wie sie am Beispiel der Planungszelle angedeutet wurden, zu reduzieren. Auch der langwierige und komplexe Implementationsprozess von Beteiligungsergebnissen kann über die städtischen Internetseiten transparenter gestaltet werden.

Allerdings ergeben sich bei einem derartig umfassenden Informationsanspruch durchaus

erhebliche Kapazitätsprobleme auf Seiten der Verwaltung, welche aber mittelfristig, zumindest in mittleren und größeren Kommunen, lösbar sein dürften. Darüber hinaus dienen städtische Internetseiten, beispielsweise als „Visitenkarten“ im Standortwettbewerb, ausschließlich der positiven Außendarstellung der Verwaltung, was eine offenere Informationspolitik der Verwaltung nicht gerade begünstigt. Diese selektive Informationspolitik kann aber, zumindest im begrenzten Maße, durch die zunehmende Zahl der Internetseiten von Bürgerinitiativen und anderen „Gegenspielern“ kompensiert werden.

Ob diese durchaus wichtigen, aber eher flankierenden Leistungen des Internets im Zuge von Teilnahmeverfahren allerdings zukünftig ausreichen werden, um begründet von der Umsetzung der E-Democracy auf kommunaler Ebene reden zu können, ist mehr als zweifelhaft.

Anmerkungen

- 1) Nicht dialogorientierte Instrumente heißt, dass die Bürger nur in relativ reduzierter Form ihre Meinung der Verwaltung mitteilen können, ohne dass diese Positionen in einem gemeinsamen Diskussionsprozess weiterentwickelt werden.
- 2) Esslinger Woche vom 25.7.2001: „Etappensieg für OB Zieglers Baupolitik“
- 3) Stellungnahme der Initiative auf ihrer Homepage http://www.zeller-egert.de/hauptteil_diskussionsforum.html
- 4) So berichtet auch Hilmar Westholm von einem gerade in Bremen abgeschlossenen netzgestützten dialogorientierten Teilnahmeverfahren, dessen Ergebnisse auf erhebliche Vorbehalte bei Politik und Verwaltung stießen (<http://www.uni-bremen.de/campus/campuspress/altpress/02-048.php3>).
- 5) Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik, in der alle befragten Kommunen über 50.000 Einwohnern angaben, dass die Planung von netzgestützten Teilnahmeverfahren eine vergleichsweise geringe Priorität besitzt (Grabow und Krüger 2001).

Literatur

Bechmann, G.; Banse, G.; Beck, S.; Rader, M., 2001: Elektronische Medien und Verwaltungshandeln. Demokratisierung und Rationalisierung. In: Grunwald, A. (Hrsg.): ITAS 1999/2000. Jahrbuch

des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS). Karlsruhe, S. 179-180

Bogumil, J.; Holtkamp, L., 2002: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie - Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, polis-Heft 55/02. FernUniversität Hagen. Hagen

Deutscher Städtetag, 1997: Methodik kommunaler Bürgerumfragen – Eine Arbeitshilfe zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung. DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung Heft 44. Köln!

Gabriel, O.W., 2001: Neue Bürgerbeteiligung durch neue Medien? In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Bürgerkommune im Netz – Tagungsband, Berlin, S. 182-201 (<http://www.bmw.de/Homepage/download/doku/doku500b.pdf>; abgerufen am 20.08.2002)

Grabow, B.; Floeting, T., 1999: Wege zur telematischen Stadt. Beitrag zum Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Band 7 (http://www.mediakomm.net/documents/Grundsatzfragen/e_government/Beitraege_Aufsaeetze/Jahrbuch_Telekommunikation3.doc; abgerufen am 20.08.2002)

Grabow, B.; Krüger, U., 2001: Stärkung der Bürgerbeteiligung durch IuK-Technologien und Neue Medien, MS. (http://www.bundestag.de/gremien/enga/enga_kom002.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Habekost, T., 1999: Nutzungsmöglichkeiten des Internets als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen, Diplomarbeit (<http://www.stadtgeographie.de/diplom/inhalt.html>; abgerufen am 20.08.2002)

Holtkamp, L., 2000a: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotenziale – Sparstrategien. Opladen: Leske+Budrich

Holtkamp, L., 2000b: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune. Berlin

Holtkamp, L., 2002a: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern. In: Andersen, U.; Bovermann, R. (Hrsg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues. Opladen: Leske+Budrich, S. 235-253

Holtkamp, L., 2002b: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy. In: Bogumil, J. (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen: Leske+Budrich, S. 55-73

Holtkamp, L.; Stach, B., 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Reihe Politikfeldanalyse. Marburg: Schüren-Verlag

Holznapel, B.; Hanßmann, H., 2001: Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet. In: Holznapel, B.; Grünwald, H.; Hanßmann, A.

(Hrsg.): Elektronische Demokratie – Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis. München: C.H. Beck, S. 55-72

IFOK GmbH (Institut für Organisationskommunikation), 2001: Evaluation internetgestützter Diskurse zur Innovations- und Technikanalyse. Abschlussbericht. (http://www.innovationsanalysen.de/download/abschlussber_internet_diskurse.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Kubicek, H., 2001: Die digitale Kluft als Herausforderung für die Kommunen. In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Bürgerkommune im Netz – Tagungsband, Berlin, S. 172-181 (<http://www.bmwi.de/Homepage/download/doku/doku500b.pdf>; abgerufen am 20.08.2002)

Kubicek, H.; Wind, M., 2001: Mehr Demokratie machbar? Bürgerbeteiligung und Wählen via Internet (http://www.fgk.informatik.uni-bremen.de/website/pdf/kubicek-wind_mehrdemokratie.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Marcinkowski, F.; Irrgang, M., 1999: Politische Partizipation und Internet im lokalen Raum. In: Politische Bildung 4/99, S. 25-39

Niedermayer, O., 2001: Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Opladen: Westdeutscher Verlag

Schneider, H., 1997: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/97, S. 20-29

Schuppan, T.; Reichard, C., 2002: eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung, MS. (http://www.uni-potsdam.de:82/db/elog/html/_elogo_pdf/lkv1.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Trenel, M.; Märker, O.; Hagedorn, H., 2001: Bürgerbeteiligung im Internet – Das Esslinger Fallbeispiel. WZB Discussion Paper FS II 01-308 (<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf>; abgerufen am 20.08.2002)

Westholm, H., 2002a: (Mehr) politische Partizipation über Internet? Fallbeispiel einer Online-Meinungsumfrage. In: Rundbrief Bürgerbeteiligung 1/02, S. 4-9

Westholm, H., 2002b: Auswertung der Bürgerbefragung im Internet. MS. (<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de/website/deutsch/aktuelles/umfrage.html>; abgerufen am 20.08.2002)

Kontakt

Dr. Lars Holtkamp
Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität
Hagen
Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft
Universitätsstraße 41, 58084 Hagen

Tel.: +49 (0) 23 31 / 987 24 85

E-Mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/welcome.htm>

« »

Die informierte Stadt Empirische Befunde und praktische Beobachtungen zu kommunalen In- ternetauftritten

von Peter Behringer, Stadt Karlsruhe

Die ersten deutschen Städte gingen noch vor Bund und Ländern ins Internet. Kommunale Webpräsenzen sind in Bezug auf ihre Zielgruppen die erfolgreichsten Behördenportale überhaupt. Eine neue Informationskultur auf lokaler Ebene ist im Entstehen, die „informierte Stadt“. In diesem Beitrag wird der Weg der Kommunen zur informierten Stadt beschrieben, zunächst anhand empirischer Daten, die überwiegend aus dem praktischen Betrieb eines kommunalen Internetauftritts gewonnen wurden. Im zweiten Teil werden dann die typischen Probleme diskutiert, die beim Aufbau und der Gestaltung des kommunalen Informationsangebots zu lösen sind.

1 Einleitung

Die Diskussion um E-Governance gibt den Momenten „Information“, „Kommunikation“ und „Diskurs“ wieder neues Gewicht, die in den aktuellen E-Government-Projekten aller Verwaltungsebenen gegenwärtig zu kurz zu kommen scheinen. Zu wenig wird bei der Gestaltung behördlicher Leistungserbringung über das Netz beachtet, dass hier ein Prozess der Vereinheitlichung und Vorverlagerung des „Kundenkontakts“ eingeleitet wird, der nur dann funktionieren kann, wenn er – trotz aller technischer Vermittlungen, rechtlicher Rahmenbedingungen und immenser organisatorischer Implikationen – als partnerschaftlicher Kommunikationsprozess mit den Bürgern verstanden wird. Doch genau darin unterscheidet sich E-Government von