

## **Internetgestützte Bürgerbeteiligung in Viernheim: Ein neuer Ansatz**

Erste Konzeptionsvorschläge

anhand der Befragungsergebnisse von Bürgern und Verwaltung

Dipl.-Ing. Jaqui Dopfer

Mai 2005

<b><i>Internetgestützte Bürgerbeteiligung in Viernheim: Ein neuer Ansatz</i></b>	<b>1</b>
<b>Die Ausgangssituation: Bürger- und Verwaltungsbefragung</b>	<b>3</b>
<b>Der Spagat: Zwischen Wünschen und Möglichkeiten</b>	<b>3</b>
<b>Der Anspruch: Bürgerbeteiligung als Dauereinrichtung in der Verwaltung?</b>	<b>5</b>
<b>Der Kunstgriff: Bürgerbeteiligung „klein“ aber oho</b>	<b>5</b>
<b>Die Prämissen: Am Beispiel des Informationsangebotes</b>	<b>6</b>
<b>Die Umsetzung: Drei erste Ansatzpunkte</b>	<b>7</b>
<b>Das Fazit: Bürgerbeteiligung als „Lernprozess“ für Bürger und Verwaltung</b>	<b>9</b>

### **Die Ausgangssituation: Bürger- und Verwaltungsbefragung**

Das Projekt „Neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Entscheidungsverfahren – Eine Chance für Entscheidungsträger und Bürger“ verfolgt das Ziel, Bürgerbeteiligung mit Unterstützung der Neuen Medien als festen Bestandteil in das Verwaltungshandeln zu integrieren und zwar so, dass sowohl die Bürger als auch die Verwaltung davon einen Nutzen haben. Bürgerbeteiligung versteht sich dabei nicht als einmaliger „Event“, sondern als Prozess, der dauerhaft angelegt ist und in direktem Austausch zwischen der zuständigen Fachplanung und den betroffenen und interessierten Bürgern erfolgt.

Dazu hat die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) der Fachhochschule Darmstadt ab dem Sommer 2004 sowohl Bürger als auch Verwaltungsmitarbeiter in Viernheim befragt, welche Wünsche und Vorstellungen sie zu Bürgerbeteiligung haben und welche Ressourcen ihnen dafür zur Verfügung stehen. Ferner interessierte sie, wie sich der Umgang mit den Neuen Medien sowohl bei den Bürgern als auch bei der Verwaltung gestaltet.

### **Der Spagat: Zwischen Wünschen und Möglichkeiten**

In der Verwaltung ist die Zustimmung zu Bürgerbeteiligung außerordentlich hoch. Nahezu alle Befragten gaben an, gegenüber der Durchführung von Bürgerbeteiligung grundsätzlich „*positiv eingestellt*“ zu sein. Einer internetgestützten Bürgerbeteiligung stehen demgegenüber bereits 40 % der Befragten „*eher skeptisch*“ gegenüber. Dies betrifft zum einen die kritische Einschätzung der eigenen medientechnischen Fähigkeiten, zum anderen aber auch das Problem, dass über das Internet nur Teile der Bevölkerung erreicht werden, die dann „*Entscheidungen dominieren*“ können.

Vor allen Dingen sind Art und Umfang der durch elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung entstehenden Belastungen mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet. Nur die wenigsten wissen, was da konkret an Anforderungen und Mehrarbeit auf sie zukommt und die Ressourcen sind sowie so schon außerordentlich knapp bemessen. Hinzu kommt, dass die Zielrichtung, die von der Verwaltung mit Bürgerbeteiligung verfolgt wird, sich schwer mit dem Anspruch der Bürger vereinbaren lässt. So sind die befragten Mitarbeiter vor allem daran interessiert ein „*Stimmungsbild*“ von den Bürgern zu erhalten, nach dem Motto:

„Wie zufrieden sind Sie mit der Planung?“. Konkrete (Planungs-)Vorschläge von den Bürgern finden nur noch Knapp 40 % der Befragten hilfreich. Allerdings kann das auch daran liegen, dass man befürchtet, Vorschläge zu Aspekten zu bekommen, die aus den unterschiedlichsten Gründen zu dem Zeitpunkt gerade nicht realisierbar sind.

Demgegenüber ist den Bürgern vor allem wichtig „*ernst genommen zu werden*“. Sie möchten, dass sich ihre Anregungen in der Planung bzw. in der Entscheidung dazu wieder finden. Gefragt, wie sie sich am liebsten beteiligen möchten, favorisieren die Bürger „*zwischen Alternativen auswählen*“. Dies ist beruht auf dem Wunsch, sich möglichst schnell und ohne viel Aufwand beteiligen zu können, denn im Schnitt haben die Bürger nur einmal die Woche für ca. 7-8 Minuten Zeit, sich zu beteiligen. Auch Bürger, die meinen nicht ausreichend kompetent zu sein favorisieren diese Art sich zu beteiligen, da alle wichtigen Aspekte in den Alternativen bereits von der Verwaltung berücksichtigt werden. Diese Form der Beteiligung wirft aber aus Sicht der Verwaltung zwei Probleme auf. Zum einen das Problem der Repräsentativität, nämlich, dass insbesondere mittels Internet nicht alle Bürger die Möglichkeit haben sich zu beteiligen und einige Wenige bestimmen wo es „lang gehen soll“. Das andere Problem ist, dass hierfür zwei gleichwertige Alternativen zu erarbeiten sind, die jeweils alle Interessen ausreichend berücksichtigen, was einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert.

Hinsichtlich der Art, wie sie sich beteiligen möchten folgt besonders bei den jüngeren Bürgern an zweiter Stelle der Wunsch „*Kritik zu üben bzw. Änderungen vorschlagen*“. Diese Form der Beteiligung bereitet der Verwaltung Probleme, da sie rechtlich verpflichtet ist, bei allen Planungsentscheidungen zwischen *sämtlichen* Interessensbelangen abzuwägen und somit sich nicht durch die Planungsvorschläge einzelner Bürger binden lassen darf.

Damit gilt es, Beteiligungsformen zu finden, die berücksichtigen, dass der Aufwand sich für beide Seiten in Grenzen hält. Einerseits ist dabei zu beachten, dass die Verwaltung die Möglichkeit behält, eine Interessensabwägung durchzuführen und nicht durch einzelne konkrete Vorschläge gebunden ist. Andererseits muss eine - nach außen sichtbare - Auseinandersetzung mit den Anmerkungen und Vorschlägen der Bürger durch die Verwaltung erfolgen.

### **Der Anspruch: Bürgerbeteiligung als Dauereinrichtung in der Verwaltung?**

Bürgerbeteiligung kann somit nicht länger durch die Öffentlichkeitsabteilung (meist mit Hilfe externen Beistands) durchgeführt werden, sondern dies muss durch die Mitarbeiter in den Fachplanungen selbst erfolgen. Dazu sind Bürgerbeteiligungsverfahren in den einzelnen Fachplanungen dauerhaft zu integrieren und zwar so, dass sie jederzeit einsetzbar sowie bei Bedarf auch kontinuierlich über eine längere Zeitspanne nutzbar sind. Hierdurch wird ein direkter Austausch und eine kooperative Form des Miteinanders zwischen Bürger und zuständigen Mitarbeitern ermöglicht, wodurch die Motivierung zur Teilnahme (auch für die Zukunft) deutlich wächst.

Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass Bürgerbeteiligung ein selbstverständlicher Baustein im Rahmen der Entscheidungsfindung wird und im Zusammenspiel mit denjenigen erfolgt, die sich durch die Bürgerbeteiligung einen ganz konkreten Nutzen versprechen.

### **Der Kunstgriff: Bürgerbeteiligung „klein“ aber oho**

Wie gelingt es nun, die sich zum Teil widersprechenden Interessen unter einen Hut zu bringen?

Es wird ein Ansatz gewählt, der den Bürgern (erstmalig) die Möglichkeit einräumt auch bei „kleineren Anlässen“ ihr konkretes Erfahrungswissen in die Planung einzubringen, was dann zu einem entsprechendem Verwaltungshandeln - aber (noch) nicht zu einer Planungsentscheidung - führt. So können die Bürger zwar keine Vorschläge machen, wie etwas zu ändern und zu entscheiden ist, aber sie können Hinweise darauf geben, wo etwas klemmt oder auch wo etwas ihrer Meinung nach gut läuft. Ihre Anregungen und Hinweise führen dazu, dass die Planung auf mehr Erfahrungswissen bzw. auf mehr „Vor-Ort-Wissen“ aufbauen kann und somit Entscheidungen auf eine breitere Basis gestellt werden können. Die Bürger können bei dieser Art der Beteiligung somit keine bestimmten Planungsentscheidung herbeiführen oder gar „durchdrücken“, aber zur Planungsvorbereitung beitragen und so Einfluss auf die Gestaltung ihres Lebensumfelds nehmen.

Die Abfrage von Informationen von den Bürgern muss dabei thematisch eng fokussiert sein, um einerseits die Auswertung zu erleichtern und andererseits die Verwendung der Ergebnisse sicherzustellen. Dies heißt nicht unbedingt, dass nur ja-nein-Abfragen genutzt werden können. Denkbar ist beispielsweise, Ideen zur Platzgestaltung oder auch Anre-

gungen zur Entschärfung einer konkreten verkehrsproblematischen Situation zu sammeln. Auf keinen Fall zielführend wäre aber eine allgemeine Diskussion zur Parkplatzsituation in einer Stadt.<sup>1</sup> Derartig breit angelegte Foren führen dazu, dass sich Bürger ganz allgemein beklagen und dass Lösungsvorschläge unterbreitet werden, die aus Planungssicht nicht zu realisieren sind, - dass also Vorschläge, Beschwerden und Informationen eingehen, die nicht ausgewertet werden können. Der nicht berücksichtigte Input demotiviert dann wiederum die Teilnehmer und zerstört die Bereitschaft, künftig mitzuwirken.

Die fokussierende Form der integrierten Bürgerbeteiligung ist nicht nur „klein“ in Hinsicht auf den konkreten Beitrag, den die Bürger liefern, sondern sie kann sich auch auf eine kleinere Auswahl beteiligter Bürger beschränken. Für die Ergänzung und Erweiterung des Wissensinputs der Behörde ist Repräsentativität im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung nicht erforderlich. Den Bürgern wird die Möglichkeit gegeben, ihr Know-how und ihre Erfahrungswissen zu ganz konkreten (Teil-)Aspekten einzubringen. Das präjudiziert keine Entscheidungen, sondern überprüft sie, stellt sie auf eine breitere Basis und macht sie so belastbarer. Vorteil ist, dass diese Beteiligung einen „Mehrwert“ für die Behörde liefert, welcher leicht auswertbar (da spezifisch zugeschnitten) ist. Statt zu versuchen, eine wie auch immer geartete Repräsentativität herzustellen, können sich die Ressourcen der Verwaltung auf die richtige Fragestellung und die Nutzung der Ergebnisse konzentrieren.

Indem die Bürgerbeteiligung auf diese Art für alle Beteiligte möglichst einfach und unaufwendig durchzuführen ist, besteht die Hoffnung, dass sie dauerhaft im Verwaltungshandeln verankert wird und dadurch den Bürgern mehr Teilhabe eingeräumt wird.

#### **Die Prämissen: Am Beispiel des Informationsangebotes**

Die Überlegungen zum „Informationsangebot“ basieren auf den Befragungsergebnissen und führten zu folgenden Prämissen: Die Informationsangebote der Verwaltung an die Bürger

<sup>1</sup> Allgemeine Diskussionen zu einem breiteren Themenkomplex sind jedoch dann möglich, wenn diese in einem Gesamtvorhaben eingebettet sind. Wenn beispielsweise dies nur als erster Schritt erfolgt, damit unterschiedliche Interessensgruppen ihre Sichtweisen darstellen können und anschließend eine gezielte Abfrage zu einzelnen Punkten erfolgt, wobei es hilfreich ist, wenn sämtliche Perspektiven durch die Teilnehmer berücksichtigt werden.

- sind so kurz zu halten, dass die Informationsnutzung durch die Bürger inkl. der Beteiligungsaktivitäten (Erfahrungen schildern) zusammen nicht mehr als 5-8 Minuten in Anspruch nehmen.
- dienen in erster Linie dazu, Informationen und Erfahrungen von den Bürgern zu *bekommen*, d.h. einen Informationsfluss in die Verwaltung herzustellen, und nicht die Bürger mit einer Infoflut zu überschütten
- greifen auf, was von den Bürgern an Informationen/Input zurückkommt und passen sich über die Zeit entsprechend an. Sie „reagieren“ auf die Anregungen (den Input) der Bürger.
- dienen sowohl inhaltlich als auch unter dem Aspekt der Mediennutzung ausschließlich dazu, dass die Bürger sich zurechtfinden und sich gezielt äußern können. Die Informationsangebote sind immer zu hinterfragen, ob und in wie weit sie für die Beteiligung tatsächlich (noch) relevant sind.
- Sowohl Planungs- als auch technische Fachbegriffe werden in allen direkt erreichbaren Texten vermieden.
- Dem Wunsch der Bürger, dass unterschiedliche Perspektiven deutlich gemacht werden können, ist Rechnung zu tragen.

**Aus Verwaltungssicht**, muss die Rückmeldung von den Bürgern so erfolgen, dass

- die einzelnen Bürgeranregungen *während* des Beteiligungsprozesses leicht zu verfolgen sind.
- die Vorschläge sich gezielt planerischen Aspekten zuordnen lassen.
- die Zuordnung von Vorschlägen zu planerischen Aspekten möglichst schon von den Bürgern oder gar „automatisch“ vorgenommen wird.
- eine Auswertung der Beteiligungsergebnisse möglichst wenig Aufwand erfordert (und für die Bürger verständlich ist).

#### Die Umsetzung: Drei erste Ansatzpunkte

Bei der Bürgerbeteiligung „Parkplatzregelungen Viernheim“ ist die Idee, den Bürgern Kurz-Informationen jeweils aus den unterschiedlichen Sichtweisen von Autofahrern,

Radfahrern, Fußgängern und Planungsbehörde zu geben. Auch die Anregung und Kritik der Bürger erfolgt dann aus der jeweiligen „Sichtweise“. Damit gelingt es, gleich mehreren Wünschen und Forderungen gerecht zu werden:

- Die Gesamtinformationen werden in kleinere „Portionen“ aufgeteilt und erlauben den Bürgern einen schnelleren Zugang zum Thema.
- Ein Sachverhalt kann aus unterschiedlichen Sichtweisen betrachtet werden.
- Die Anmerkungen von Bürgern sind so bereits bestimmten Verkehrsgruppen (Auto/Fahrrad/..) zuzuordnen, was die Auswertung durch die Fachplanung erleichtert.

Der zweite Ansatz ist, dass die Bürger - befragt zu Erfahrungen beim Parkraummanagement - ganz konkret die Orte angeben sollen, wo es ihrer Meinung nach „klemmt“ bzw. gut läuft. Diese räumliche Zuordnung soll ermöglichen, dass

- auf einem Stadtplan, z.B. mit roten oder grünen Flaggen („läuft schlecht/läuft gut“) die kritischen Punkte („Hot-Spots“) sichtbar gemacht werden können.
- Bürger und Verwaltung über die Zunahme der Flaggen an einzelnen Punkten kontinuierlich mitverfolgen können, was der derzeitige Stand ist.
- durch die Konzentration von Hinweisen zu bestimmten Punkten (und den sich dort konzentrierenden Flaggen auf dem Stadtplan), diese Punkte für die weitere Diskussion besonders interessant werden und dadurch (hoffentlich) eine Konzentrierung der Beiträge und des Interesses auf diese Punkte erfolgt. Dadurch wird erreicht, dass auch andere Nutzer eher die Angaben zu diesen Punkten lesen und ggf. aus ihrer Sicht korrigieren.

Die dritte Idee ist, dass auch die „schweigende Mehrheit“ stärker einbezogen werden soll. D.h., dass die Besucher des Beteiligungsverfahrens im Netz, die sich nicht selbst äußern wollen, die Texte der anderen lesen können und mittels Knopf (button) eingeben können, ob sie der geäußerten Meinung zustimmen oder eher nicht. Dadurch sollen erreicht werden, dass

- auch die Bürger, die sich nicht trauen sich zu äußern oder die nicht genau wissen, wie man einen Beitrag schreibt oder nicht gut formulieren können oder



wenig Zeit investieren wollen, sich trotzdem „Gehör verschaffen“ können (wenn auch nur durch Zustimmung oder Ablehnung).

- die Beiträge einzelner Bürger, je nach Wahrnehmung der anderen Bürger, mehr oder weniger Gewicht erhalten, ohne dass immer wieder die gleichen Beiträge formuliert werden müssen.
- nicht nur konkrete Hinweise von den Bürgern an die Verwaltung gegeben werden sondern die Verwaltung auch „Stimmungsbilder“ erhält. Beispiel: „es zeichnet sich eine große Unzufriedenheit mit der Situation an der Kreuzung XY ab, aber die Regelung auf Platz Z wird von den Bürgern allgemein begrüßt.“

#### **Das Fazit: Bürgerbeteiligung als „Lernprozess“ für Bürger und Verwaltung**

Die hier gewählte Form der Bürgerbeteiligung ist als „Lernprozess“ sowohl für Bürger als auch Verwaltung angelegt. D.h. die ersten Beteiligungsverfahren können zu Anfang relativ klein gehalten werden, mit noch wenig zusätzlichen Kompetenzen und überschaubarem Aufwand für die Verwaltung einerseits und nur geringer Einflusstiefe für die Bürger zu Beginn andererseits. Das Verfahren ist aber ausbaufähig angelegt und geht zukünftig mit einer Ausweitung der Kompetenzen und Beteiligungsmöglichkeiten einher.