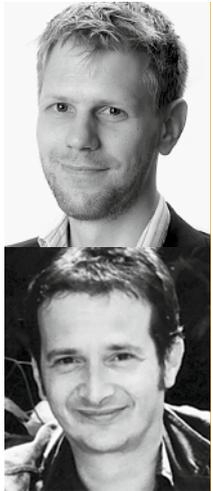




Alexander Koop, Rolf Lührs

# Beteiligen per Internet – auf das WIE kommt es an!



Das Internet ist auf gutem Weg, sich als zentrales Medium der Bürgerbeteiligung zu etablieren. 97% der Entscheider in öffentlichen Verwaltungen möchten Bürger stärker beteiligen. Mehr als drei Viertel setzen dabei auf das Internet (FAZ/Mummert 2011). Gleichzeitig bleibt jedoch die Skepsis groß, nämlich dass letztlich nur die „üblichen Verdächtigen“ erreicht werden, Belangloses oder Kritik statt guter Vorschläge entsteht oder die Bürger nicht im erhofften Maße teilnehmen. Auch wenn diese Risiken durchaus bestehen, so gibt es inzwischen viele Erfahrungen, wie mit ihnen umzugehen und Beteiligung erfolgreich umzusetzen ist.

## Grundlagen erfolgreicher Beteiligung: Klarheit über die Ziele, Spielräume und Erwartungen

Online-Beteiligung unterliegt im Grunde denselben Regeln wie andere Beteiligungsformate. Sie muss klare Ziele haben, die Erwartungen aller Teilnehmer berücksichtigen und ihnen einen Mehrwert bieten. So trivial diese Grundlagen erscheinen, so selten werden sie in der Praxis eingehalten. Dies fängt bereits bei der Zielsetzung an. So wird Beteiligung oftmals als ein Mittel angesehen, um Akzeptanz zu schaffen und Verfahren zu beschleunigen<sup>1</sup>. Eine derartige Wirkung kann sie jedoch nur dann entfalten, wenn die Beteiligten auch die Möglichkeit haben, die für sie entscheidenden Aspekte eines Vorhabens mitzugestalten und sich damit zu identifizieren. Gerade dies ist jedoch nicht immer gegeben. Oftmals sind die entscheidenden Weichen bereits gestellt, bevor die Bürger überhaupt gefragt werden. Frustration und Blockaden können die Folgen sein – und damit das angesetzte Ziel der Beteiligung ins Gegenteil verkehren. Es ist daher wichtig, Spielräume offenzuhalten und eine Beteiligung möglichst frühzeitig im Prozess anzusetzen. Ist beides nicht möglich, so ist es zumeist sinnvoller, auf eine umfangreiche Information und (dialogische) Kommunikation zu setzen, als ein Beteiligungsverfahren zu starten, das am Ende keines ist.

<sup>1</sup> Siehe beispielhaft das Strategiepapier des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: „Bürgerbeteiligung verbessern. Planung beschleunigen. Akzeptanz schaffen.“ Im Internet unter: [http://www.bdi.eu/Publikationen\\_Strategiepapier-Verkehrsinfrastruktur.htm](http://www.bdi.eu/Publikationen_Strategiepapier-Verkehrsinfrastruktur.htm)

Offenheit allein reicht jedoch als Grundlage für eine erfolgversprechende Beteiligung noch nicht aus. Insbesondere wenn viele Bürger erreicht und eingebunden werden sollen, ist es darüber hinaus von entscheidender Bedeutung, wie dringlich ein Thema wahrgenommen wird (s. dazu: Kubicek/Lippa/Koop, 2011). Schließlich investieren die Bürger ihre Zeit nur dann, wenn sie einen klaren Mehrwert und Bezug zu ihrem eigenen Leben darin sehen. Offenheit der Entscheidungen sollte daher auch nicht mit Unbestimmtheit verwechselt werden. Je konkreter die Fragen und Alternativen und je klarer mögliche Auswirkungen, desto eher lassen sich die Bürger zur Mitwirkung motivieren. Sollten Aufmerksamkeit und Interesse an einem Thema dennoch gering sein, so kann es durchaus angemessener sein, auf Studien oder Umfragen zu setzen, als im Nachhinein eine kleine Teilnehmerzahl zu beklagen<sup>2</sup>.

Unsere zentrale Empfehlung lautet daher: Erwartungen klären – und zwar sowohl die eigenen als auch die der Zielgruppen, bevor ein Beteiligungsverfahren aufgesetzt wird. Dabei hat diese Klärung der Erwartungen nicht nur eine Bedeutung für die Bestimmung der Ziele und Zielgruppen, sondern ist zudem wesentlich für die Gestaltung des Verfahrens und damit auch für die Antwort auf die Frage, ob eine Beteiligung über das Internet oder andere Medien erfolgen sollte.

### Internet als Erfolgsfaktor?

Wann lohnt sich nun der Einsatz internetgestützter Beteiligungsverfahren? Die richtige Antwort ist aus unserer Sicht einfach: immer, aber selten ausschließlich! Das Internet bietet

<sup>2</sup> Siehe dazu auch: <http://pep-net.eu/blog/2009/12/10/eparticipation-and-the-tyranny-of-scale/>



## Tabelle 1: Wann ist welches Format geeignet?

Kriterien	Einfache Konsultation	Diskursive Konsultation
<b>Grundlegende Zielsetzung</b>		
Wissensbasis erweitern	+	+
Interessen identifizieren und ausgleichen	-	+
Verständnis und Akzeptanz sichern	+	+
Transparenz	0	+
<b>Rahmenbedingungen</b>		
Ressourcen- und Zeitbedarf zur Vorbereitung/im Verfahren (extern)	+	-
Ressourcen- und Zeitbedarf zur Auswertung (intern)	-	+

Erläuterung: + = Vorteil, 0 = Neutral, - = Nachteil

BertelsmannStiftung

Tab. 1: Wann ist welches Format geeignet?

für Beteiligung zahlreiche Vorteile: Es ist zeit- und ortsunabhängig, ermöglicht die Interaktion sehr vieler Menschen, sorgt für Transparenz und vereinfacht die Auswertung. Gerade in Bezug auf die Zugänglichkeit von Informationen und die Transparenz bietet sich daher an, bei jedem Beteiligungsverfahren eine Internetseite aufzusetzen – und sei es nur, um alle Informationen zu Gegenstand und Prozess gebündelt bereitzustellen und einen Kanal für Rückfragen zu öffnen. Gleichzeitig muss aber klargestellt werden: Nicht jeder Bürger kann und möchte sich über das Internet beteiligen<sup>3</sup>. Hinzu kommt, dass das Internet zwar prozessual gesehen viele Vorteile hat, aber gerade die für freiwilliges Mitmachen wichtige soziale und emotionale Komponente einer Präsenzbeteiligung nicht ersetzen kann. Und nicht zuletzt muss auch berücksichtigt werden, dass elektronische Beteiligung nur bedingt für die Gewinnung repräsentativer Meinungsbilder geeignet ist, da Manipulation nur mit hohem Aufwand (für Initiatoren und Teilnehmer) auszuschließen ist. So wichtig und zukunftsweisend die Online-Beteiligung daher auch ist, sie sollte selten die einzige Möglichkeit darstellen, über die sich Bürger informieren und einbringen können (s. dazu auch Kubicek/Lippa/Westholm, 2009). Am besten eignet sich internetgestützte Beteiligung dabei zur Bereitstellung von Informationen, Schaffung von Transparenz sowie Einholung und Diskussion von Vorschlägen.

<sup>3</sup> Laut einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung zieht knapp die Hälfte der Bürger eine Offline-Beteiligung vor. Im Internet: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-58206B61-4DC2223B/bst/hs.xsl/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-58206B61-4DC2223B/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm)

## Empfehlungen für die Planung und Gestaltung von Beteiligungsprozessen<sup>4</sup>

Neue Technologien üben auf viele Menschen einen Reiz aus und verleiten regelrecht dazu, Formate zu wählen, die für einen selbst interessant und neu sind. Diese müssen aber nicht unbedingt zu einem Vorhaben und seinen Rahmenbedingungen passen. Über Formate sollte man daher erst nachdenken, wenn die Ziele und Erwartungen geklärt sind und diese dazu passend auswählen. Die erste Formatfrage lautet dementsprechend auch nicht, ob es ein Wiki oder ein Forum sein sollte, sondern viel grundlegender: Soll die Beteiligung diskursiv angelegt sein oder nicht? Beide Formen der Beteiligung haben dabei ihre Vor- und Nachteile.

Wie aus der Tabelle 1 ersichtlich spielen hierbei auch die zeitlichen und finanziellen Ressourcen eine Rolle, wobei generell meist mehr Zeit zur Vorbereitung benötigt wird als zur eigentlichen Durchführung. Die Planung des Verfahrens sollte sich anschließend am Gesamt Ablauf orientieren, der sich aus drei aufeinanderfolgenden Schritten zusammensetzt:

- der Ansprache und Information,
- dem Mitmachen sowie
- der Auswertung und Rückmeldung.

Alle drei Schritte sind gleichermaßen erfolgsrelevant, wobei die größte Hürde zumeist nicht im Beteiligungsprozess an sich

<sup>4</sup> Siehe hierzu ausführlicher: Bertelsmann Stiftung, 2010



liegt, sondern im Erreichen der Zielgruppen und ihrer Aufmerksamkeit.

### Erfolgsfaktor Aufmerksamkeit

Gerade im Bereich der E-Partizipation wird angenommen, dass eine Webseite und eine Pressemitteilung die Bürger ausreichend motivieren, um sich aktiv zu beteiligen. Dies gilt aber nur in Ausnahmefällen. Gerade Internetbeteiligung leidet vielmehr unter den langen Zeiträumen, die für Beteiligung angelegt werden (müssen), da sie bei den Nutzern kein Dringlichkeitsgefühl erzeugen. Es empfiehlt sich daher mehrere Zeitfenster zu definieren, beispielsweise durch Ereignisse, die auch über Massenmedien angekündigt und in der Berichterstattung verwertet werden können.

### Weitere Ansätze, um Aufmerksamkeit zu generieren, sind:

- Einbindung von Multiplikatoren, wie Vereine und Verbände
- Direkte Ansprache – per E-Mail, Flyer, Brief, auf öffentlichen Plätzen oder sogar in den einzelnen Nachbarschaften
- Nutzung der Verbreitung durch soziale Netzwerke u. Twitter
- Einbindung von bekannten Persönlichkeiten

Eine Ansprache sollte zudem nicht nur einmal erfolgen, sondern mindestens dreimal im Prozess: zum Beginn, zur Meldung eines Zwischenstandes und vor Ablauf der Beteiligungsmöglichkeit.

### Erfolgsfaktor Motivation

Ist die Aufmerksamkeit vorhanden, besteht die nächste Hürde darin, die Beteiligten zum Mitmachen zu motivieren. Gut zugängliche und einfache Möglichkeiten der Mitwirkung sind hier sicherlich ein relevanter Aspekt. Daneben muss es jedoch auch etwas geben, woran sich ein Bürger „reiben“ kann. Die größte Hürde ist entsprechend das „leere Blatt“, während der konkrete Vorschlag und die zugespitzte Frage einen Anreiz zum Mitmachen darstellen. Zudem kann es einen großen Unterschied machen, ob Eingaben sichtbar sind oder nicht – und zwar sowohl im positiven wie im negativen Sinne. Während einige Teilnehmer die Öffentlichkeit suchen, ziehen anderen den „geschützten“ Raum vor. Beides sollte daher bedient werden, indem Eingaben beispielsweise auch anonym erfolgen können oder Räume für den (nicht öffentlichen) Austausch bzw. die nicht öffentliche Eingabe geschaffen werden. Das Internet bietet hierfür zahlreiche Möglichkeiten. Auch die Wahrnehmung eines fairen Umgangs mit Beiträgen ist wichtig. Dies kann beispielsweise durch eine neutrale und sichtbare Moderation sichergestellt werden. Nicht zuletzt ist Motivation auch davon abhängig, wie über die Beteiligung berichtet wird. Hier können Newsletter, Live-Chats mit Verantwortlichen und Experten oder auch Blogs ein Mittel sein, um die Bedeutung eines Verfahrens aus Sicht der Bürger zu erhöhen.

### Erfolgsfaktor Qualität

Neben Aufmerksamkeit und Motivation spielt auch die Qualität der Beiträge eine wichtige Rolle für den Erfolg eines Betei-

ligungsprojekts. Die besten Voraussetzungen hierfür sind ein klarer Fokus und eine gute Strukturierung des Verfahrens. Die Devise lautet dementsprechend: anleiten, ohne zu gängeln. Es sollten konkrete Blöcke gestaltet und Fragen gestellt werden, an denen sich Teilnehmer orientieren können. Zugleich sollte jedoch eine Möglichkeit bestehen, eigene Fragen und Anregungen loszuwerden, ohne einen mehrstufigen Prozess durchlaufen zu müssen. Ideal ist in den meisten Fällen, eine (neutrale) Moderation einzuplanen, die Teilnehmer begleitet, Fragen, Anregungen und Vorschläge bündelt und so die Beteiligung aus einer „inneren Dynamik“ heraus begleiten kann.

## Online-Beteiligung als „Tagesgeschäft“ – wie die Bürger über das Internet teilhaben können

Online-Beteiligung ist längst nicht mehr an einzelne Vorhaben gebunden. Insbesondere im Kontext von E-Government und einer sich verändernden Beteiligungskultur wird bereits seit mehreren Jahren die generelle Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten über das Internet am Verwaltungshandeln und in politischen Gremien diskutiert<sup>5</sup>. Es geht daher nicht nur um die Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen für individuelle Vorhaben, sondern vielerorts um den Aufbau von Strukturen und dauerhaft bestehenden Möglichkeiten, wie Bürger sich informieren, einbringen und Behördengänge abwickeln können. Doch wo fängt man an?

### Beteiligungsangebote über die eigene Homepage

Der beste Einstieg ist die Betrachtung und Überarbeitung des eigenen Internetauftritts. Welche Informationen werden hier geboten? Wie zugänglich sind diese? Gibt es Rückkanäle und Möglichkeiten für die Bürger, auch direkt eigene Fragen zu stellen oder Vorschläge (per Formular oder E-Mail) zu äußern?

Dieses Grundangebot lässt sich dann in vielerlei Hinsicht erweitern. Beispielsweise durch die Möglichkeit, Infrastrukturprobleme durch die Bürger melden zu lassen und über den Status zu berichten<sup>6</sup> – oder die Möglichkeit, Fragen öffentlich zu stellen und zu beantworten, die so zu einer öffentlichen FAQ-Datenbank werden<sup>7</sup>. Ein weiterer Ansatz wäre der Aufbau eines Konsultationsbereichs, in dem Kommentare zu Vorhaben und Strategien abgegeben werden können<sup>8</sup>. Um das Wissen und die Interessen der Bürger einzuholen, kann es zudem hilfreich sein, regelmäßige Online-Befragungen durch-

<sup>5</sup> Siehe beispielhaft die E-Government-Strategie des Bundes: [http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html)

<sup>6</sup> Verwiesen sei vor allem auf den Maerker Brandenburg: <http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>

<sup>7</sup> Sehr interessant ist dabei unter anderem der Ansatz von direktzu, bei dem Nutzer die Fragen anderer bewerten können und nur eine festgelegte Anzahl von TOP-Fragen jede Woche beantwortet werden. Ein Weg, der sowohl für einzelne Behörden und Personen als auch Projekte erfolgreich sein kann. <http://www.direktzu.de/stuttgart21>

<sup>8</sup> Siehe hierzu beispielhaft: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm)



zuführen oder gar ein Bürgerpanel einzurichten<sup>9</sup>. Schließlich kann auch die Einrichtung eines Blogs aufgrund seiner Möglichkeit der Kommentierung bereits ein Ansatz sein, Bürgern eine bessere Teilhabe zu ermöglichen.

### Facebook, Twitter, YouTube und Co.

In vielen Behörden wird derzeit die eigene Präsenz bei Social-Media-Plattformen als Teil der Beteiligungsstrategie diskutiert. Insbesondere Facebook mit seinen Millionen Nutzern scheint dabei ein Ort zu sein, auf dem man mit Bürgern in Kontakt kommen und diskutieren kann. Auch wenn dies in Teilen zutrifft, lassen sich Facebook, Twitter und Co. eher als (hilfreiches) Beiwerk denn als Kernbereich für Bürgerbeteiligung begreifen. So sind über Facebook, Twitter und in Teilen auch YouTube sicher einige Bürger zu erreichen, für einen zielgerichteten Austausch oder die Diskussion mit ihnen reichen die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen jedoch nicht<sup>10</sup>.

### Planungsverfahren, Petitionsplattformen, Bürgerhaushalte – wiederkehrende Verfahren der Beteiligung

Neben den vielen Möglichkeiten der Beteiligung am Tagesgeschäft gibt es zahlreiche Anwendungsfelder, in denen Online-Beteiligung sich an formelle Prozesse anschließt oder diese ergänzt. Ein inzwischen etablierter Bereich ist dabei die Raumordnung oder Stadtplanung. Hier kann Online-Beteiligung vor allem formale Verfahren vereinfachen und effizienter gestalten, indem die Unterlagen ohne Behördengang online eingesehen und kommentiert werden können. Die notwendige Technik wird hierbei bereits von zahlreichen Anbietern bereitgestellt<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Siehe beispielsweise das Bürgerpanel der Stadt Viernheim: <http://www.viernheim.de/index.php?id=1608>. Ein (auch kostenlos nutzbares) Tool hierfür wäre beispielhaft SurveyMonkey. <http://de.surveymonkey.com/home.aspx>

<sup>10</sup> Siehe dazu: <http://pep-net.eu/blog/2011/06/07/the-surfs-up/> <http://fcw.com/Articles/2010/09/24/Study-Outlines-Government-Social-Media-Use.aspx?Page=1>

<sup>11</sup> Siehe beispielhaft: <http://www.bauleitplanung-online.de/> oder <http://www.gisplan-service.de/produkte/paris.asp>

Ebenfalls weit verbreitet ist inzwischen der Ansatz der Bürgerhaushalte, bei dem Bürger Vorschläge für Investitionen und/oder Sparmaßnahmen abgeben, diskutieren und bewerten können. Auch hierfür sind entsprechende Instrumente und Hilfsmittel leicht zu finden, um derartige Verfahren umsetzen zu können<sup>12</sup>. Plattformen, über die Bürger Vorschläge oder Petitionen einreichen können, findet man bis dato nur selten. Vor allem der Bundestag bietet mit seiner E-Petitionsplattform bereits eine sehr gute Lösung, an der sich Länder und Kommunen orientieren können<sup>13</sup>.

An diesen Beispielen ist damit ersichtlich: Online-Beteiligung ist längst kein unbekanntes Land mehr und hat seinen Nutzen bereits vielfach unter Beweis gestellt. Wer die genannten Grundlagen beherrscht, kann hieraus einen hohen Mehrwert ziehen.

<sup>12</sup> Siehe: <http://www.buergerhaushalt.org/>

<sup>13</sup> Siehe: <https://epetitionen.bundestag.de/>

Alexander Koop, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Rolf Lührs, Demos – Gesellschaft für E-Partizipation mbH, Hamburg/Berlin

### Quellen:

F.A.Z. Institut/Steria Mummert (2011): Branchenkompass Public Services 2011.

Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Gütersloh.

Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Westholm, Hilmar (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. München.

Bertelsmann Stiftung (2010): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet. Gütersloh.