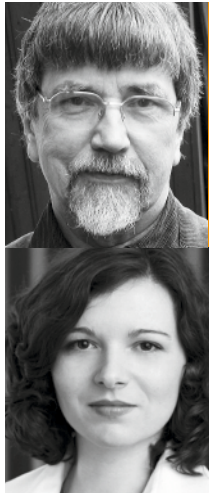




Prof. Dr. Herbert Kubicek, Barbara Lipka

Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus?



Seit den siebziger Jahren ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. Bürgerinnen und Bürger, andere Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sollen frühzeitig Stellungnahmen und Anregungen zu Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen abgeben können. Ähnliches gilt inzwischen für die Raumplanung, Umweltverträglichkeitsprüfungen und andere Verfahren. Daneben haben sich Gebietskörperschaften in mehreren internationalen Abkommen zu mehr Bürgerbeteiligung in der Umweltpolitik verpflichtet und werden von Organisationen wie dem Rat der Regionen im Europarat oder der OECD dazu aufgerufen.

Hohe Erwartungen

Wie den Begründungen zu entnehmen ist, erwarten die Initiatoren, dass durch Beteiligung der Öffentlichkeit

- Entscheider die Präferenzen der Öffentlichkeit herausfinden und in ihren Entscheidungen berücksichtigen können,
- Entscheidungen qualitativ besser werden, weil sie das lokale Wissen der Bürger mit einbeziehen,
- Fairness und Gerechtigkeit von Entscheidungen verbessert werden können,
- die Legitimität von Entscheidungen erhöht wird (Innes & Boher 2004, S. 422 ff.).

Nicht erst seit Stuttgart 21 weiß man, dass diese angestrebten Wirkungen durch die förmlichen Beteiligungsverfahren nicht garantiert werden. Als in den neunziger Jahren Computer auch in Privathaushalten eingesetzt wurden und das World Wide Web als neues Medium eine elektronische Kommunikation der Verwaltung mit den Bürgern in beide Richtungen ermöglichte, hofften viele Befürworter der Bürgerbeteiligung, damit die fehlende Akzeptanz der bisherigen Beteiligungsangebote in Form des Auslegens von Unterlagen, der Bürgerversammlung oder schriftlicher Fragebögen überwinden zu können. Online-Beteiligung (E-Partizipation) soll gegenüber den traditionellen Formen folgende Vorteile aufweisen:

- Aus Sicht der Verwaltung erfordern Online-Angebote, wie elektronische Foren, weniger Aufwand als Versammlungen, erlauben eine größere Flexibilität hinsichtlich der Nutzung und erreichen daher eine größere Anzahl von Personen.
- Viele Menschen haben Hemmungen, vor einem größeren Publikum zu sprechen, und schreiben lieber einen Kommentar in einem elektronischen Forum.

- Informationen können besser visualisiert werden.
- Online-Angebote erlauben mehr Interaktivität, strukturierte Debatten und machen Dialoge transparenter. (OECD 2003, S. 33)

Angesichts eines Rückgangs der Wahlbeteiligung und eines sinkenden Vertrauens in die Repräsentanten der repräsentativen Demokratie glauben viele Politiker auch, durch Online-Beteiligung wieder Vertrauen zurückgewinnen zu können. Diese Erwartungen werden so oder ähnlich in vielen Empfehlungen und Ratgebern für Online-Beteiligung publiziert. Seltener wird darauf verwiesen, dass für Online-Beteiligung ein Online-Zugang erforderlich ist, dass viele Menschen Hemmungen haben, personenbezogene Kommentare im Netz abzugeben, dass Online-Angebote oft nicht für jeden verständlich und einfach zu nutzen sind u.a.m.

Trotz einer großen Anzahl von Online-Beteiligungsangeboten gibt es bisher auch kaum systematische Überprüfungen, ob die genannten erwarteten Effekte auch tatsächlich eintreten und wodurch sich in dieser Hinsicht erfolgreiche Projekte von weniger erfolgreichen unterscheiden. Aufbauend auf einer umfangreichen britischen Studie haben die Autoren 2010 mit der Bertelsmann Stiftung eine solche Überprüfung anhand von zwölf Beispielen guter Praxis durchgeführt. Dabei handelte es sich um Projekte im In- und Ausland, die bei Wettbewerben als Beispiele guter Praxis ausgezeichnet wurden und zu denen es ausführliche Dokumentationen gibt. Inhaltlich geht es um Beteiligung an einer Leitbildentwicklung, an Bürgerhaushalten, um Konsultationen zu Gesetzesvorhaben und um die Beteiligung an Planungsvorhaben. Letztere beziehen sich auf den interaktiven Landschaftsplan Königslutter am Elm, die



Erfolgskriterien	Erhebungsfragen
Lösungsrelevante Informationen	Inwieweit waren die Beiträge/Diskussionen sachlich und themenorientiert? (Input)
	Wie viele Beiträge (und Kommentare) gingen ein?
	Wie intensiv wurde diskutiert?
	Wurde die Breite aller Faktoren abgedeckt?
	Inwieweit wurden neue Erkenntnisse (Probleme, Zusammenhänge und Lösungsansätze, Vorschläge) gewonnen?
Reichweite	Anzahl der Teilnehmer insgesamt in Bezug auf die gesamte Zielgruppe: Wie viele Personen haben sich aktiv und passiv am Prozess beteiligt?
	Anzahl aktiver Teilnehmer im Bezug zur gesamten Teilnehmerschaft: Wie viele Personen haben sich aktiv (mit eigenen Beiträgen/Abstimmungen) am Prozess beteiligt?
Inklusivität	Inwieweit entsprach die aktive Teilnehmerschaft der soziodemografischen Struktur der Zielgruppe (Alter, Geschlecht, soziale Schicht, Migrationshintergrund etc.)?
	Inwieweit gab es eine Ausgewogenheit der Beiträge aus allen Kreisen der Gesellschaft? Sind die Interessen schwer erreichbarer/bildungsferner Gruppen berücksichtigt worden?
Steigerung der Akzeptanz für Maßnahmen	Inwieweit waren die Teilnehmer mit den Ergebnissen zufrieden?
	Inwieweit gab es im Nachgang Kritik an den Entscheidungen? Wurden Entscheidungen revidiert oder Klage erhoben?
Demokratieförderung	In welchem Ausmaß und mit welcher Qualität gab es einen Austausch zwischen Politik und Bürgerschaft?
	Inwieweit waren die Teilnehmer mit dem Prozess zufrieden?
	Hat die Teilnahme zu einer Aktivierung für weiteres politisches Engagement geführt? Gab es einen Vertrauenszuwachs?
	Gab es eine aktivierende Wirkung auf Nichtteilnehmer? (z.B. Vertrauen in politische Gremien, Identifikation mit den politischen Institutionen und führenden Personen, eigene Beteiligung)
	Wurden die Beteiligungskompetenzen (Diskussionsfähigkeit etc.) der Teilnehmer ausgebaut?
Einfluss auf das Ergebnis	Inwieweit hatten Teilnehmer (durch ihre Beiträge) Einfluss auf die Entscheidungsfindung?
Effizienz	Hat sich das Verfahren (ganz oder teilweise) als zu ressourcenaufwendig i.S.v. zu hohen Kosten (Zeit, Geld, Personal) erwiesen?

Tab. 1: Bewertungsraster für ausgewählte Erfolgskriterien

Erfolgsfaktoren	Erhebungsfragen
Klare Zielsetzungen	Wurden die Beteiligungsziele klar definiert?
Aktivitäten der Entscheidungsträger im Prozess	Inwiefern waren Entscheidungsträger aus der Politik im Verfahren aktiv?
	Inwiefern waren Entscheidungsträger aus der Verwaltung im Verfahren aktiv?
Mobilisierung der Teilnehmenden	Gab es zielgruppengerechte Werbung/PR/Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt?
	Wurden Multiplikatoren eingebunden, um schwer erreichbare Gruppen zu mobilisieren?
Transparenz des Prozesses und Nachvollziehbarkeit im Umgang mit Ergebnissen	Wurde über Ziele, Prozess und Regeln informiert?
	Wurden Zwischenergebnisse/Ergebnisse veröffentlicht bzw. zugänglich gemacht?
	Wurde die Übersicht über die Gesamtheit der Beiträge durch Strukturierung (Zusammenfassungen, Klassenbildung, Suchfunktionen, Tagging u.Ä.) gefördert?
	War die Verwendung eigener Beiträge/Voten nachvollziehbar?
	Wurden die getroffenen Entscheidungen erläutert und begründet?
Sicherstellung der Anschlussfähigkeit/Integration der Beteiligung	Wurde die Beteiligung organisatorisch in Verwaltungsabläufe eingebettet?
	Existiert ein Prozessmodell zur Verstetigung von Beteiligung?
Verbindlichkeit/Verpflichtung der politischen Entscheidungsträger	Gab es im Vorfeld eine konkrete Vereinbarung oder Verpflichtung der Entscheidungsträger, die Ergebnisse zu berücksichtigen?
Bereitstellung angemessener und zielgruppen-gerechter Beteiligungsformate	Waren die angebotenen Kommunikationsformen und -orte zielgruppengerecht? (Akzeptabilität)
	Wurden die vermittelten Informationen bürgerfreundlich aufbereitet?
	Waren die technisch gestützten Beteiligungsformate benutzerfreundlich?
	Gab es auf spezielle Gruppen (schwer Erreichbare, Migranten, Behinderte) zugeschnittene Angebote?
	Wurden die einzelnen Formate/Phasen/Inhalte miteinander vernetzt (integrierter Medienmix)?
Ausreichende Ressourcen	Wurden ausreichende Ressourcen für die Planung und Umsetzung bereitgestellt?
Dringlichkeit des Themas	War das Thema für die Entscheidungsträger relevant?
	War das Thema für die Bürger relevant?
	Welche Reichweite hatte das Thema?
Professionalisierung	Inwieweit wurden (ausgewiesene) externe Experten beteiligt, die Fachwissen eingebracht haben?
	Baute die Beteiligung auf einem Verfahrenskonzept auf?
	Gab es eine professionelle Moderation?
	Gab es professionelle Unterstützung durch externe Dienstleister?

Tab. 2: Bewertungsraster für ausgewählte Erfolgsfaktoren



Gestaltung des Stadionbads in Bremen und die Neugestaltung von Ground Zero in New York nach den Anschlägen vom 11. September 2001.

Auf der Basis eines umfassenden Strukturmodells zur Evaluation von Input, Prozess, Output, Outcome und Impact von Beteiligung und im Hinblick auf die konkrete Zielsetzung und die Adressaten dieser Studie wurde ein Bewertungsraster entwickelt, das sich inhaltlich auf die **Nutzenkriterien (Outcome und Impact)** sowie ausgewählte **Erfolgsfaktoren (Input und Prozess)** konzentriert.

Erfolgskriterien

Dieses konkrete Bewertungsraster umfasst sieben **Erfolgskriterien**, für die in Kenntnis der verfügbaren Dokumente zu den ausgewählten Projekten bis zu fünf Erhebungsfragen formuliert wurden (Tabelle 1). Sie orientieren sich im Wesentlichen daran, was Beteiligungsprojekte aus der Sicht der Veranstalter und Gestalter erreichen und bewirken wollen. Damit soll nicht behauptet werden, dass jedes Beteiligungsprojekt alle diese Erfolgskriterien erfüllen sollte. Beteiligungsprojekte insgesamt und auch Konsultationsprojekte als Teilmenge unterscheiden sich durchaus in den konkreten Zielen und deren Gewichtung bzw. Prioritäten (vgl. auch Kubicek/Lippa/Westholm 2009). Ein Bewertungsraster muss jedoch diesen Raum möglicher Ziele aufspannen, um darin einzelne Projekte mit ihrer jeweiligen Zielkombination abbilden zu können.

Erfolgsfaktoren

Für eine analytisch saubere und praktisch relevante Bewertung ist es wichtig, diese Ziel- und Erfolgskriterien von den Faktoren zu unterscheiden, von denen der Grad des erzielten Erfolgs beeinflusst wird. Insgesamt wurden zehn Erfolgsfaktoren definiert, für die ebenfalls bis zu fünf Erhebungsfragen formuliert wurden (Tabelle 2).

Bewertungsverfahren und Ergebnisse

In einem mehrstufigen Verfahren wurden für jedes der betrachteten zwölf Projekte die Stärke der Erreichung der Erfolgskriterien und das Vorliegen der Erfolgsfaktoren von den drei Autoren der Studie mit einer 5er-Skala, zunächst unabhängig voneinander, bewertet. Abweichungen von mehr als einem Skalenpunkt wurden erörtert, die Bewertungen ggf. korrigiert und dann der Durchschnitt gebildet. Für jedes Erfolgskriterium wurde dann der Grad des Vorliegens der Erfolgsfaktoren verglichen. So konnte festgestellt werden, welche Erfolgsfaktoren bei den hinsichtlich eines Erfolgskriteriums besonders erfolgreichen Projekten am stärksten ausgeprägt waren.

In Abbildung 1 sind die erreichten Werte der drei Konsultationen zu Raumplanung und Bauvorhaben bei den Erfolgskriterien grafisch dargestellt. Insgesamt zeigen diese Werte,

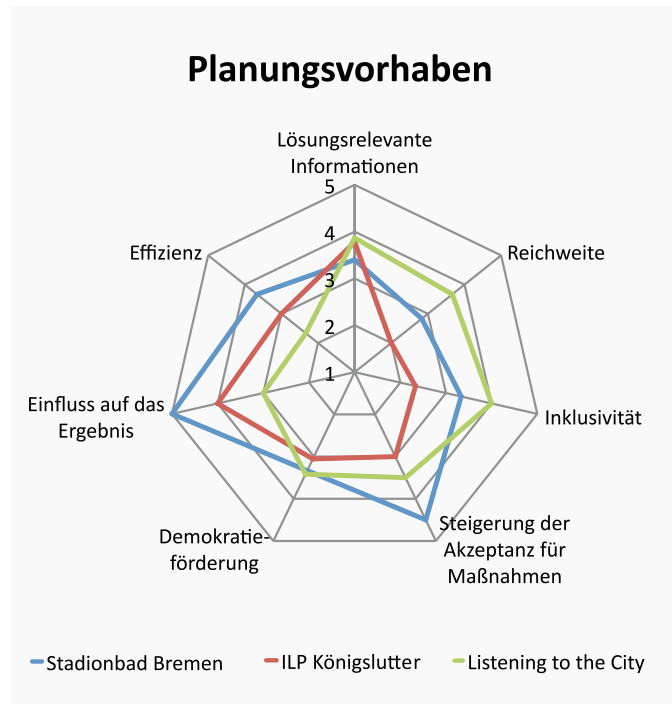


Abb. 1: Erfüllung der Erfolgskriterien bei der Konsultation zu Planungsvorhaben

wie auch die für die anderen neun betrachteten Projekte, dass die üblicherweise mit konsultativer Beteiligung verbundenen Zielsetzungen nachweisbar erreicht werden können. Bei einem Vergleich sieht man allerdings auch, dass keines der Projekten in Bezug auf alle Kriterien gleichermaßen erfolgreich war. Während das Projekt Stadionbad die höchsten Werte bei den Erfolgskriterien Einfluss auf das Ergebnis und Akzeptanz für Maßnahmen erzielt, erreicht Listening to the City höhere Werte bei der Gewinnung lösungsrelevanter Informationen. Im Stadionbadprojekt ging es um die Entscheidung zwischen zwei vorher ausgearbeiteten Alternativen bei einer Bindung der planenden Stellen an ein fair zustande gekommenes Ergebnis. Bei Ground Zero war der Raum der Möglichkeiten nicht begrenzt und man wollte gerade zusätzliche Vorschläge aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen erhalten.

Daraus ergibt sich die Empfehlung, für ein konkretes Beteiligungsvorhaben Ziele zu priorisieren und es daraufhin auszurichten. In Tabelle 3 sind diese Einzeldaten zu den Erfolgsfaktoren für jedes einzelne Erfolgskriterium für alle zwölf Projekte zusammengefasst. Dabei wird für jedes Erfolgskriterium der Rangplatz der einzelnen Erfolgsfaktoren ausgewiesen. Spaltenweise gelesen zeigt sich, dass der Erfolgsfaktor „Klare Zielsetzungen“ bei den Projekten, die im Hinblick auf die Gewinnung lösungsrelevanter Informationen besonders erfolgreich waren, von allen Erfolgsfaktoren stets am stärksten ausgeprägt war und deswegen Rangplatz 1 einnimmt, während „Transparenz und Nachvollziehbarkeit“ nur an sechster Stelle und „Mobilisierung von Teilnehmern“ an siebter Stelle rangieren, weil sie in den erfolgreichen Projekten weniger stark ausgeprägt waren.



Erfolgsfaktoren	Lösungsrelevante Informationen	Reichweite	Inklusivität	Steigerung der Akzeptanz	Demokratieförderung	Einfluss auf das Ergebnis	Effizienz
Klare Zielsetzungen	1	1	1	1	1	1	1
Dringlichkeit des Themas	2	2	3	3	2	2	2
ausreichende Ressourcen	3	3	2	2	3	5	6
Transparenz und Nachvollziehbarkeit	6	6	7	4	6	3	4
Mobilisierung	7	4	3	6	4	7	6
Professionalisierung	4	5	5	5	4	8	10
Aktivitäten der Entscheidungsträger	5	6	7	7	7	8	8
Anschlussfähigkeit	8	8	9	10	8	4	5
Beteiligungsformate	8	8	7	8	9	8	8
Verbindlichkeit	10	10	10	9	10	5	3

Tab. 3: Rangplätze der Erfolgsfaktoren für die Erreichung ausgewählter Erfolgskriterien

In Bezug auf **Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung** zeigt die vergleichende Analyse, dass in allen zwölf Beispielen erfolgreicher Bürgerbeteiligung trotz unterschiedlicher Konsultationsziele, -methoden und -gegenstände drei Bedingungen stets in hohem Maße gegeben waren:

- eine klare Zielsetzung für die Konsultation,
- ein Thema von hoher Dringlichkeit und
- die Bereitstellung ausreichender Ressourcen.

Für die in der Literatur genannten Faktoren Transparenz, Anschlussfähigkeit und Verbindlichkeit des Konsultationsverfahrens konnte kein durchgehend starker Zusammenhang mit allen betrachteten Erfolgskriterien nachgewiesen werden. Vielmehr sind für die einzelnen Erfolgskriterien jeweils einzelne Faktoren als besonders relevant identifiziert worden. Als zielspezifische Faktoren haben sich ergeben:

- für die Gewinnung lösungsrelevanter Informationen
 - ein hoher Grad an Professionalisierung, vor allem durch die Unterstützung und Moderation durch externe Dienstleister,
- für die Reichweite und Inklusivität des Beteiligungsverfahrens
 - intensive Maßnahmen zur Mobilisierung von Teilnehmern, durch umfangreiche Werbung und die Einbindung von Multiplikatoren,
- für die Akzeptanz von Entscheidungen
 - ein hoher Grad an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens, insbesondere durch die klare Kommunikation vor und während des Verfahrens und das Ablegen von Rechenschaft über die Verwendung der Ergebnisse,
- für die breitere Förderung demokratischer Einstellungen und Verhaltensweisen
 - spezielle Maßnahmen zur Mobilisierung,
 - eine hohe Transparenz des Verfahrens und
 - ein hoher Grad an professioneller Unterstützung,

- für den Einfluss auf Entscheidungen
 - die Herstellung von Transparenz und
 - die Anschlussfähigkeit des Beteiligungsverfahrens an den Entscheidungsprozess,
- für die Effizienz der Verfahren schließlich
 - die Transparenz des Verfahrens und
 - ein hohes Maß an Verbindlichkeit.

Diese Zusammenhänge sind insgesamt nicht überraschend, sondern entsprechen durchaus bisherigen Erwartungen und Annahmen. Auf der Grundlage der Auswertung von zwölf Projekten können diese jedoch nun empirisch gestützt werden. Allerdings können umgekehrt aus dem Nachweis in einer noch recht kleinen Anzahl von Fällen keine Erfolgsgarantien abgeleitet werden, sondern nur die Empfehlung, bei Projekten mit den jeweiligen Zielsetzungen auf die genannten Faktoren zu achten und dafür entsprechende Ressourcen zu beschaffen und einzusetzen.

Prof. Dr. Herbert Kubicek, wissenschaftlicher Direktor der Stiftung Digitale Chancen, leitender Wissenschaftler am Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) an der Universität Bremen

Barbara Lippa, Diplom-Medienberaterin, Wissenschaftlerin im Schwerpunkt eDemocracy des Instituts für Informationsmanagement (ifib) der Universität Bremen

Quellen:

Innes, J./Booher, D. (2004): Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419 - 436.

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

Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von zwölf Fallbeispielen. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung).

OECD (Hrsg.) (2003): *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.