Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 7-8/2012. Weitere Infos unter:
iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2012 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Bürgerkonsultationen persönlich und online erfolgreich realisieren

Das Format 2 x 2 steht für eine ausgewogenes Verhältnis der Beteiligungsformen

Das Internet bietet neue und vielfältige Möglichkeiten für Bürgerkonsultationen. Dabei ist – neben den Online-Konsultationen – der persönliche Kontakt bei Beteiligungen und Befragungen weiterhin erforderlich. Das richtige Verhältnis entscheidet über die Qualität der Ergebnisse.

Prof. Dr. Herbert Kubicek
ist leitender Wissenschaftler am Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)

Mehr Bürgerbeteiligung soll zu besserer Planung, zu höherer Akzeptanz von Maßnahmen, zur Verringerung von Politikverdrossenheit, zu einem modernen Image von Politik und Verwaltungen u. v. m. führen. Während traditionelle Formen von Befragungen und Präsenzveranstaltungen wie Bürgerversammlungen und -sprechstunden für Veranstalter und Teilnehmende mit einem gewissen Aufwand verbunden sind, erhoffen sich viele von einer Online-Beteiligung, die gewünschten Effekte mit geringerem Aufwand und höheren Beteiligungsquoten zu erreichen. Eine fundierte vergleichende Evaluation von Online- und Präsenzformen der Bürgerbeteiligung steht noch aus und ist angesichts der Variationsbreite konkreter Formen, Themen und Zielgruppen vermutlich auch nicht möglich. Aber es gibt fallbezogene Bewertungen in Form von Wettbewerben und Preisen. Und es gibt auch fallbezogene Kritik, insbesondere an der geringen Teilnahme an einzelnen Online-Konsultationen in der jüngeren Vergangenheit.

Es ist allerdings schwer definierbar, wie man den Erfolg eines Beteiligungsangebots messen kann und welche Faktoren für die Erreichung unterschiedlicher Erfolgskriterien ausschlaggebend sind. Unterschiedliche Typen von Beteiligungsverfahren wie informelle oder formelle Konsultationen, Petitionen und Bürgerbegehren verfolgen unterschiedliche Ziele, verlaufen nach unterschiedlichen Regeln und müssen daher auch mit unterschiedlichen Erfolgskriterien bewertet werden. Für die Teilmenge der informellen Konsultationen, die hier ausschließlich betrachtet werden soll, kommen Pratchett u. a. in ihrer Analyse von 20 Online-Konsultationen zu dem Ergebnis, dass die von den Veranstaltern erhofften Effekte – insbesondere die Überwindung von Politikverdrossenheit und die Wiedergewinnung von Vertrauen in Politik und politische Institutionen – nicht nachgewiesen werden können. Zwar sind die Personen, die sich beteiligen, überwiegend zufrieden und geben an, etwas gelernt zu haben. Aber kaum ein Forum strahlt über den Kreis der sich Beteiligenden hinaus aus. Wie groß dieser Kreis ist, hängt vor allem von der Bedeutung des Themas der Konsultation ab und an zweiter Stelle von einer guten Moderation (Pratchett et al. 2009, S. 85).

Analyse von Beteiligungskontepten

Zusammen mit der Bertelsmann-Stiftung hat das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) 2010 eine Sekundäranalyse von 12 gut dokumentierten Beteiligungsprojekten durchgeführt und diese im Hinblick auf fünf Erfolgskriterien und sieben Erfolgsfaktoren vergleichend bewertet (Kubicek, Lippa, Koop 2011). Dabei hat sich ergeben, dass die Erfolgsfaktoren „klare Zielsetzungen“ und „dringendes Problem“ die wichtigsten Voraussetzungen für Erfolg sind. Zu etwas anderen Ergebnissen ist kürzlich eine Umfrage bei deutschen Verwaltungen auf kommunaler und Bundesebene gelangt. Auf den drei ersten Plätzen rangieren dort die Erfolgsfaktoren „Transparenz und Offenheit“, „Zugang und Einfachheit für Zielgruppen“ und „Sicherheit und Verlässlichkeit“ (Stember/Schulz-Dieterich 2012).

Zum Verhältnis von Online- und Präsenzelementen liefern beide Studien keine unmittelbaren Erkenntnisse. Alle in der Bertelsmann/ifib-Studie untersuchten Beteiligungsprojekte bestanden jedoch aus einer Kombination der beiden Formen.

Eine weitergehende Analyse hat zu einer Unterscheidung von zwei Hauptzielen und entsprechend unterschiedlichen Aktionsmöglichkeiten geführt. Etwas vereinfachend kann man sagen, dass Bürgerbeteiligung in Form informeller Konsultation in der Regel zwei Ziele mit unterschiedlicher Gewichtung verfolgt:

- Es sollen Anregungen und neue Ideen zur Lösung eines Problems gewonnen werden, um Planungen inhaltlich zu verbessern.
- Es soll ein Meinungsbild oder eine Prioritätenbildung zu vorgegebenen Alternativen eingeholt werden, u. a. um die Akzeptanz dieser Maßnahmen besser abschätzen zu können.

Die zur Beteiligung Eingeladenen sollen zur Erreichung des ersten Zieles eigene Vorschläge machen und eventuell auch die Vorschläge anderer kommentieren, zur Erreichung des zweiten Zieles vorgelegte Vorschläge diskutieren, bewerten und ggfs. abstimmen. Beides kann in Bürgerversammlungen und/oder auf Webseiten im Internet stattfinden. Bei Online-Angeboten ist diese Unterscheidung u. a. im Hinblick auf eine mögliche Identifizierung und Registrierung der Teilnehmenden wichtig. Bei der Ideensammlung sollen die Zugangsvoraussetzungen so einfach wie möglich sein. Eine Registrierungspflicht wäre hier ein unnötiges Hindernis. Bei Abstimmungen kann dies hingegen anders sein, etwa weil bei lokalen Themen auch nur ein bestimmter Personenkreis abstimmen soll oder weil man eine Verfälschung der Ergebnisse durch mehrfache Stimmabgabe vermeiden möchte. In Abhängigkeit von diesen beiden unterschiedlichen Konsultationszielen variieren sowohl die konkreten Aktionsmöglichkeiten der Teilnehmenden (Kernaktivitäten) als auch die Erfolgskriterien und Erfolgsfaktoren (siehe Tabelle).

Informelle Bürgerkonsultationsverfahren

In dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt „e2democracy – Vergleichende Bewertung von elektronischer Bürgerbeteiligung“ zur Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren wurde das Online-Beteiligungstool „Stateboard“ für informelle Bürgerkonsultationen von Rebecca Romppel (ifib) entwickelt, die inhaltliche Betreuung und die Durchführung der Befragungen übernahm Ralf Cimander (ifib). Das Tool wurde in drei Praxis-Fällen erprobt. Dabei wurden die beiden bereits genannten Ziele nicht mehr alternativ nebeneinander gestellt, sondern in einer sinnvollen Weise nacheinander angeordnet. Eine dieser Erprobungen wurde kürzlich in einem Wettbewerb mit einem Preis gewürdigt. In allen drei Fällen haben sich Veranstalter und Teilnehmende überwiegend positiv zum Ablauf und zu den Ergebnissen der Beteiligung geäußert.

Zwei unmittelbar vergleichbare Fälle sollen im Folgenden näher betrachtet :

- die mehrgenerationengerechte Gestaltung eines Ortsteils der Gemeinde Wennigsen in Niedersachsen (**www.stateboard.de/wennigsen/**)
- die Bestimmung prioritärer Maßnahmen zur Umsetzung des Slogans „Klimastadt Bremerhaven“ (**www.stateboard.de/bremerhaven/**).

„Format 2 x 2“ ist eine Kurzformel für ein Konsultationsverfahren mit den beiden Phasen Ideensammlung und Prioritätenbildung, die in Online- und Präsenzveranstaltungen durchgeführt werden. Der dritte Anwendungsfall dieses Verfahrens war die Konsultation zum Regierungsprogramm der Bremer SPD vor der letzten Bürgerschaftswahl. Dieser Fall ist insofern etwas anders gelagert, als dass es dabei in einer ersten Phase zwar auch um eine Ideensammlung ging, in der zweiten Phase dann aber um die Kommentierung des daraus abgeleiteten und konkret formulierten Programmtextes.

Zielsetzung	**Anregungen und neue Ideen zur Lösung eines Problems gewinnen**	**Meinungsbild zu vorgegebenen Alternativen erhalten, Prioritäten erkunden/Akzeptanz für geplante Maßnahmen abschätzen**
Aktion	Eigene Vorschläge/Ideen einreichen, Planungen, Vorschläge/Ideen anderer kommentieren und bewerten	Vorgelegte Vorschläge/Planungen diskutieren und bewerten; über ausgewählte Planungen/ Vorschläge abstimmen
Erfolgskriterien	Lösungsrelevante Informationen: Inhaltliche Relevanz der Vorschläge; Inklusivität: decken die eingereichten Beiträge alle Perspektiven/ Interessengruppen zum jeweiligen Thema ab?	Akzeptanz: Sind die Teilnehmenden mit dem Ergebnis zufrieden?; Reichweite: Anzahl der Teilnehmenden; Inklusivität: Repräsentativität der Teilnehmenden für die Zielgruppe; Effizienz: Verhältnis von Aufwand und Ertrag
Erfolgsfaktoren	Professionalisierung der Moderation; Mobilisierung, um alle relevanten Gruppen zur Teilnahme zu motivieren; angemessene Formate und Kommunikationskanäle	Mobilisierung, um die Repräsentativität der Abstimmenden zu erreichen; Professionalisierung; Transparenz des Abstimmungsverfahrens; angemessene Formate und Kommunikationskanäle

Konsultationsverfahren am Beispiel Wennigsen

Inhaltlich ging es im Beispiel Wennigsen um eine Konsultation zu einer mehrfach von den Bewohnern angemahnten Verbesserung der Wohn- und Umgebungsbedingungen in dem in den 70er Jahren bebauten Ortsteil Hohes Feld mit 550 Einwohnern. Von diesen sind inzwischen 60 % über 60 Jahre alt. Wo die alten Bewohner sterben, ziehen häufig junge Familien mit kleinen Kindern nach, die ganz andere Anforderungen an die Gestaltung ihres neuen Wohnumfeldes haben. Bei begrenzten Mitteln müssen für die bauliche Umfeldgestaltung Prioritäten gesetzt werden. Daher wollte der Bürgermeister eine Konsultation zur Ermittlung dieser Prioritäten in den Handlungsfeldern Spielplätze, Grünanlagen/Bäume und Sonstiges (z. B. Bürgersteighöhe) durchführen. Zusammen mit dem ifib wurde dafür das in der Grafik dargestellte mehrstufige Verfahren konzipiert und umgesetzt. Am Anfang stand eine Auftaktveranstaltung, zu der förmlich über eine Bekanntmachung im Amtsblatt eingeladen wurde. Dort stellte der Bürgermeister das gesamte Verfahren, das ifib, das Online-Verfahren und die Eingabemaske für die erste Phase der Ideensammlung vor. Mit dieser wurde gleich auf der Veranstaltung begonnen, zu der nach Angaben der Verwaltung über 160 der 550 Bewohner erschienen waren. Um das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Konsultation zu stärken, wurde eine frühere Bürgermeisterin als Moderatorin gewonnen und vorgestellt. Neben der auf knapp sechs Wochen angesetzten Online-Ideensammlung wurden drei Arbeitsgruppen zu den drei Handlungsfeldern gebildet und Ortsbegehungen verabredet, um eine intensivere Diskussion von Handlungsmöglichkeiten gerade auch unter den Bewohnern zu ermöglichen, die über keinen Internetzugang verfügen. Das schien in diesem Fall angesichts der Altersstruktur der Bewohner besonders wichtig. Die Bewohner, die keinen eigenen Internetzugang haben, konnten ihre Vorschläge auf Papier im Bürgeramt einreichen. Davon hat jedoch nur eine Person Gebrauch gemacht.

Verfahrensschritte Bürgerkonsultation Gemeinde Wennigsen

Ideenfindungsphase: 15. November 2011 bis 8. Januar 2012		
Internet	Arbeitsgruppen	Ortsbesichtigungen
↓		
Abstimmungsphase: 9. Januar bis 31. Januar 2012		
Auswertung der Vorschläge (Verwaltung)	Votum im Internet und im Rathaus: 20. Januar bis 31. Januar 2012	
↓		
Politische Beratung und Beschluss: 7. Februar bis Ende März 2012		
Ortsrat, Ausschüsse, Rat	Überprüfung finanzieller Auswirkungen	Beschluss
↓		
Umsetzung: Mai bis Ende 2012		
Diskussion in Ausschüssen	Ausarbeitung mit Arbeitsgruppen	

Nach Ablauf der Phase der Ideensammlung inklusive Arbeitsgruppen und Ortsterminen prüfte die Verwaltung die online eingereichten 112 Vorschläge. Diese Sichtung durch die Verwaltung war verabredet worden, damit in der zweiten Phase der Prioritätenbildung nur solche Vorschläge zur Abstimmung gestellt werden, die rechtlich zulässig sind (z. B. mit der Baumschutzverordnung vereinbar) und im finanziellen Rahmen liegen. Ähnliche Vorschläge wurden zusammengefasst.

Die zur Abstimmung gestellten 40 Fragen zu den Gestaltungsmöglichkeiten wurden auf einer zweiten Bürgerversammlung von der Verwaltung vorgestellt. Dort wurde auch das geplante Abstimmungsverfahren diskutiert. Die anwesenden 23 Personen, deutlich weniger als bei der Auftaktveranstaltung, legten großen Wert darauf, dass nur Bewohner des Hohes Feldes abstimmen dürften. Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, den Datenschutz im Sinne der Datensparsamkeit bei der Erhebung personenbezogener Daten zu gewährleisten und Nachbarschaftshilfe zuzulassen, wurde vereinbart, dass jeder der 300 Haushaltsvorstände ein straßenbezogenes Passwort per Post erhält. Eine Stimmabgabe war wiederum auch im Rathaus möglich. An der Online-Abstimmung beteiligten sich 184 der eingeladenen 300 Personen. Das ist mit über 60 % eine selten erreichte Beteiligungsquote, die angesichts der Altersverteilung dieser Zielgruppe noch bemerkenswerter ist. Die Ergebnisse wurden auf der dritten Bürgerversammlung in Anwesenheit von Vertretern der Verwaltung und Mitgliedern des Gemeinderats vorgestellt, an der 50 Bürger teilnahmen.

Gleichzeitig wurde auf dieser Veranstaltung auch die vom ifib konzipierte Befragung zur Zufriedenheit mit Ablauf und Ergebnis vorgestellt, und der Fragebogen wurde von den Anwesenden gleich ausgefüllt. Die in der Diskussion geäußerte große Zufriedenheit mit den Ergebnissen auch in den Fällen, in denen eigene Vorschläge keine Mehrheit fanden (z. B. Fällen von Bäumen auf öffentlichem Grund wegen des Laubs im eigenen Garten), veranlasste Ratsmitglieder, sich öffentlich zur Umsetzung der mehrheitlich priorisierten Maßnahmen bei der Gestaltung von Grünflächen und Spielplätzen zu bekennen.

2 x 2-Format im Magistrat Bremerhaven

Dasselbe 2 x 2-Format wurde bei einer inhaltlich etwas anders gelagerten Konsultation durch den Magistrat der Stadt Bre-

merhaven verwendet. Die neu ernannte Umweltdezernentin wollte für die Aufstellung ihres Arbeitsprogramms wissen, was die Bürger unter dem schon länger formulierten Leitbild oder Slogan „Klimastadt Bremerhaven“ verstehen und durch welche Maßnahmen sie es umgesetzt sehen möchten. In diesem inhaltlichen Zusammenhang waren die zur Ideensammlung vorgegebenen Handlungsfelder: Mobilität, Energieversorgung, Wohnen sowie Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen. Außerdem wurde gefragt, was die Teilnehmenden unter einer Klimastadt verstehen und wie man den Erfolg entsprechender Maßnahmen messen kann.

Die Phasenabfolge war dieselbe wie in Wennigsen, die Teilnehmerzahlen waren jedoch im Vergeich zur Zahl der Betroffenen (113.500 Einwohner) deutlich niedriger:

- Auftaktveranstaltung: 38 Personen
- Online-Ideensammlung: 262 Vorschläge und 202 Kommentare
- Vorstellung der gesichteten und gebündelten Vorschläge auf einer zweiten Versammlung: 39 Teilnehmende
- Online-Abstimmung: 257 Personen
- Vorstellung der Ergebnisse auf einer dritten öffentlichen Veranstaltung durch die Verwaltung mit Kommentaren der Vertreter der Ratsfraktionen: 43 Personen

Auch die in der persönlichen schriftlichen und Online-Befragung geäußerte Zufriedenheit unterscheidet sich in den beiden Fällen. Während in Wennigsen über 80 % der Befragten insgesamt sehr zufrieden mit dem Verlauf des Verfahrens waren, waren es in Bremerhaven nur 54 %.

Im Vergleich zur Konsultation in Wennigsen war die Teilnahmequote bei der Ideensammlung und der Online-Abstimmung in Bremerhaven, bezogen auf die Zahl der Betroffenen, deutlich geringer. Das liegt daran, dass das Ausmaß der individuellen Betroffenheit von den zur Abstimmung gestellten Maßnahmen geringer ist.

In Bremerhaven wurde auf Wunsch der Verwaltung auf eine Registrierung für die Teilnahme an der Online-Abstimmung verzichtet. Einem Missbrauch durch Mehrfachabstimmung wurde durch eine Kontrolle der einzugebenden E-Mail-Adressen entgegengewirkt. Bei der Abstimmung erhielt der Bereich der Mobilität die meisten Stimmen und dort insbesondere der Vorschlag, eine Straßenbahnlinie zu schaffen. Dieser rückte am letzten Tag der Abstimmung wohl aufgrund entsprechender Mobilisierung der Unterstützer vom dritten auf den ersten Platz. Auf der Abschlussveranstaltung wurde jedoch gerade dieser Vorschlag von mehreren Ratsmitgliedern als finanziell nicht realisierbar zurückgewiesen. Eine entsprechende Vorentscheidung vor der Abstimmungsphase wie in Wennigsen wollten die Verantwortlichen in Bremerhaven nicht vornehmen, um sich nicht dem Vorwurf der Zensur auszusetzen.

Die geringere Zufriedenheit der Befragten dürfte auf diese Unklarheiten zurückzuführen sein. Die Teilnehmer drängten die Politiker vergeblich zu konkreteren Aussagen, welche Vorschläge in welchem Zeitraum umgesetzt werden sollen – und beantworteten erst danach den Fragebogen. Informelle Konsultationen sind rechtlich nicht verbindlich. Welche politische Bedeutung und Verbindlichkeit Verwaltung und Politik den Abstimmungsergebnissen beimessen und den Teilnehmenden gegenüber erklären, erscheint jedoch von entscheidender Bedeutung für die Zufriedenheit mit dem Verfahren und damit für die Akzeptanz der Ergebnisse zu sein. Im Vergleich der beiden Beispiele wird noch ein anderer genereller Zusammenhang deutlich: Die Breite des Themas und damit die Menge der Handlungsmöglichkeiten korreliert negativ mit dem Konkretisierungsgrad und der Verbindlichkeit der Umsetzung durch die veranstaltende Verwaltung.

Das ist so lange kein Problem, wie das allen Beteiligten auch bewusst ist und deutlich kommuniziert wird. Also nicht eine hohe Verbindlichkeit in Bezug auf die Übernahme von Ergebnissen der Konsultation, sondern die klare Bekanntgabe des Verbindlichkeitsgrades ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für Zufriedenheit und Akzeptanz.

In Bezug auf diese Klarheit der Zielsetzung hat sich die inhaltliche Untergliederung in die beiden Phasen der Ideensammlung und der Prioritätenbildung mit Vorstellung der Ergebnisse bewährt. In beiden Fällen bewerten mehr als 50 % der Befragten den Ablauf als transparent.

Auch die wechselnde Abfolge von Präsenzveranstaltungen und Online-Angeboten dürfte zur hohen Akzeptanz geführt haben. Ein Verzicht auf Präsenzveranstaltungen ist nicht nur angesichts der Online-Quote von 75 % in der deutschen Bevölkerung nicht zu empfehlen. Die Veranstalter bekommen auf diesen Veranstaltungen auch einen viel unmittelbareren und lebensnäheren Eindruck von den unterschiedlichen Meinungen und der Akzeptanz des Verfahrens als beim Verfolgen eines Online-Dialogs in einem Forum.

Daher ist abschließend zu empfehlen, dass Verwaltungen, die mehr Bürgerbeteiligung anstreben, nicht deshalb Online-Konsultationen starten sollten, weil es entsprechende Tools gibt und diese geringeren Aufwand versprechen als Präsenzveranstaltungen. Vielmehr sollte es umgekehrt sein: Wo eine Bürgerbeteiligung durch Präsenzveranstaltungen gewünscht oder geplant ist, kann diese sinnvoll durch Online-Angebote ergänzt werden.

Mit Online-Angeboten kann man die Kosten einer akzeptablen Konsultation nicht senken, sondern man kann nur die Zielerreichung verbessern. Das Online-Tool ist dabei der geringste Kostenfaktor im Vergleich zur inhaltlichen Gestaltung und der Begleitung und Auswertung durch die Verwaltung.

Weitere Informationen erhalten Sie bei **Prof. Dr. Herbert Kubicek, E-Mail: kubicek@ifib.de**.

Weiterführende Literatur:

Kubicek, H., Lippa, B., Koop, A. (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von zwölf Fallbeispielen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Pratchett, L., Durose, C., Lowndes, V., Smith, G., Stoker, G., und Wales, C. (2009): Empowering communities to influence local decision making. A systematic review of the evidence. London: Communities and Local Government

Stember, J. , Schulz-Dietrich, A. (2012): Erfolgsfaktoren für die Verbreitung von E-Partizipation. Ergebnisse einer bundesweiten Studie zur digitalen Beteiligung. Innovative Verwaltung 1-2/2012, S. 14 – 16