

Online-medierte Verfahren zur Bürgerbeteiligung in der Raumplanung

Dr. Oliver Märker

Abteilung Wissen & Kommunikation
Fraunhofer Institut Intelligente Analyse und Informationssysteme (IAIS)
Instituts Zentrum Schloss Birlinghoven
53754 Sankt Augustin
oliver.maerker@iaais.fraunhofer.de

Abstract: In der Planungspraxis lässt sich die Herausbildung eines neuen Verfahrenstyps beobachten: „Online-medierte Verfahren“, Verfahren, in der Planer/innen unter Rückgriff auf neue Medien versuchen, Planungs- und Entscheidungsverfahren zu öffnen und die Vielfalt an Wissensformen und Ordnungsvorstellungen der Bürgerschaft produktiv zu nutzen. Konzeptionell und verfahrenstechnisch werden online-medierte Verfahren in Form moderierter Dialoge umgesetzt. Dieser Beitrag skizziert, welche Funktionen und Potenziale diese Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung haben und welches organisatorische Vorgehen ihnen zugrunde liegt.

1 Einleitung

Stand in früheren Diskussionen zur Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere die Absicherung der Legitimität und Akzeptanz von Planungsprojekten im Vordergrund, so gewinnt aufgrund sich ändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen eine dritte Funktion von Öffentlichkeitsbeteiligung an Bedeutung: die Nutzung bürgerschaftlicher Expertise zur Qualifizierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen. Warum? Infolge der zunehmenden funktionellen Differenzierung moderner Gesellschaften in eine Vielzahl autonom agierender Teilsysteme mit unterschiedlichen Erwartungen und Ordnungsvorstellungen wird es immer deutlicher, dass es keinen Besser- oder Richtigwissenden geben kann, sondern immer nur Wissende mit verschiedenen Lösungen. Und dass ausgewählte Lösungen immer auf Entscheidungen zurückzuführen sind, die nie im Sinne einer objektiven Richtigkeit zu rechtfertigen wären [Hi02]. Man kann also immer weniger auf Übereinstimmungen in den Lösungsvorstellungen hoffen. Stattdessen ist mit auseinanderstrebenden Wertvorstellungen, Erfahrungshintergründen und Wissensvoraussetzungen zu rechnen. Die Planung ist von dieser Entwicklung nicht ausgeschlossen. Auch hier gibt für alle erkennbar keinen Richtigwissenden mehr, stattdessen nur noch Vertreter unterschiedlicher Problemsichtweisen und -lösungsvorstellungen. Man kann auch sagen, dass die alte Trennung von Experten hier und Bürger dort veraltet ist und nicht mehr ohne weiteres aufrechterhalten werden kann [Ri72]. Die Vielfalt in den Interessen und Sicht-

weisen darf daher nicht „ausgesperrt“ bzw. als ein hinzunehmendes bzw. zu entschärfendes Problem behandelt werden, sondern sollte als eine produktive Ressource genutzt werden. Planung ist daher gefordert, (neue) Möglichkeiten der Einbeziehung und Berücksichtigung möglichst vieler Beteiligter bzw. Perspektiven zu schaffen. Die Forderung ist daher, dass partizipative Formen der Einbindung gesucht werden, in denen Wissen nicht mehr von einer übergeordneten Planungsinstanz beansprucht wird, sondern aus vielen unterschiedlichen Quellen fließen kann [We01]. Zu den Herausforderungen der Planung gehört deshalb, Verfahren zu finden, die es erlauben, mit dieser Heterogenität einen angemessenen Umgang zu finden, also auch zu erkennen, wie Wissen in Konflikt- und Aushandlungssituationen erzeugt, verbreitet und genutzt werden kann. Allerdings sind Beteiligungsverfahren (bzw. die dahinter stehenden Beteiligungskulturen) vor diesem Hintergrund als kritisch einzuschätzen: Denn *erstens* sind sie in einem relativ späten Phase im Planungszyklus verankert. *Zweitens* wird in ihnen die Idee der Beteiligung weitgehend auf Information über Vorhaben reduziert. Und *drittens* scheinen sie Vielfalt in den Sichtweisen und Auffassungen der Betroffenen eher zu behindern als zu befördern.

2 Partizipation + E

In den letzten Jahren wurden jedoch vermehrt informelle Beteiligungsverfahren eingesetzt, in denen Planung als ein kommunikativer Prozess zwischen heterogenen Akteuren verstanden wird. Aufwind erhalten Bemühungen um eine Öffnung der Planungs- und Beteiligungsverfahren für die Interessen und Sichtweisen der bislang nur Planungs-betroffenen durch die Verbreitung des Internets. Die neuen Medien werden im Rahmen der E-Government-Reformbewegung als Weichenstellung für eine Reformierung institutioneller Arrangements im politisch-administrativen System gedeutet und eingesetzt. Dabei geht es nicht um die Nutzung der neuen Medien um ihrer selbst willen, sondern um die Neu- und Umgestaltung von Verwaltungsprozessen auf der Basis neuer organisatorischer Spielräume, die sich durch die Einführung neuer Medien ergeben. Auch bei *E-Partizipation* geht es nicht um die bloße Digitalisierung vorhandener Planungs- und Entscheidungsverfahren: *E-Partizipation ist die Suche nach innovativen Beteiligungsmöglichkeiten unter Rückgriff auf die Möglichkeiten internet-basierter IuK*. Welche Möglichkeiten sind damit gemeint? Mit Blick auf Ansätze, die Planung als einen argumentativen Prozess zwischen verschiedenen Akteuren interpretieren [Ri72], geht es vor allem um die Möglichkeit, mit Hilfe neuer Medien Diskurse neu zu organisieren [Le76], wobei „organisieren“ das kommunikationstechnische Potenzial neuer Medien („Medien 1. Ordnung“) und Verfahren („Medien 2. Ordnung“) umfasst.

Mit *Medien 1. Ordnung* [Ku98] wird der „technische Kern“ neuer Medien im „Rohzustand“ angesprochen, also Diskursoptionen, die sich aus den spezifischen Eigenschaften computer-vermittelter Kommunikation (CvK), insbesondere der Ortsunabhängigkeit, Zeitunabhängigkeit und Textbasiertheit ableiten lassen: So erlauben neue Medien prinzipiell Kommunikationsprozesse zeitlich und räumlich zu flexibilisieren. Dadurch kann die potenzielle Zahl der Teilnehmer erhöht und die strukturelle Schwäche konventionell-informeller Beteiligungsverfahren, die aktive Teilnahme auf wenige Teilnehmer zu begrenzen, teilweise oder ganz behoben werden. Durch CvK kann außerdem die Transpa-

renz von Kommunikation erhöht werden, insofern als mehr Akteure aktiv teilnehmen können und (laufende) Diskurse bzw. ihr „digitaler Niederschlag“ in Schriftform an einem für alle Akteure zugänglichen Ort gespeichert und visualisiert werden. Neben der *Flexibilisierung in der raum-zeitlichen Gestaltung* ist zusätzlich eine größere thematische Offenheit und Differenzierung möglich: Während in einer Präsenzdiskussion Themen bzw. Aufmerksamkeit häufig durch die aktuellen Wortbeiträge (einiger weniger) bestimmt werden, ermöglicht asynchrone CvK, dass Diskussions- und Konfliktpunkte – insbesondere in Verbindung mit neuen Methoden der Diskursvisualisierung und Strukturierung – anders aufgenommen, langsamer und reflektierter ausgewählt sowie angegangen werden können. Durch die Parallelisierung von Diskursthemen können nicht nur völlig neue, sondern auch mehr Bezüge zwischen Beiträgen hergestellt werden, sodass *interaktive* Kommunikation auch bei deutlich höheren Teilnehmerzahlen möglich wird. Vom „kommunikationstechnischen Potenzial“ her gesehen, erlauben neue elektronische Medien also neuartige Möglichkeiten der Öffnung der bestehenden Planungsverfahren für unterschiedliche Sichtweisen und deren Diskussion.

Allerdings können Potenziale zur Flexibilisierung von Kommunikation, zur Initiierung von Lernprozessen zwischen vielen unterschiedlichen Akteuren nur dann in Wert gesetzt werden, wenn sie durch geeignete *Verfahren, durch Medien 2. Ordnung* in ein übergeordnetes Nutzungskonzept eingebettet werden. Mit Medien 2. Ordnung wird der den technischen Kern umgebenden „institutionelle Komplex“ bezeichnet [Ku98][We02], durch den die Nutzung neuer Medien bestimmt wird. Medien 2. Ordnung sind Verfahren, die das kommunikationstechnische Potenzial neuer Medien entsprechend der zugeordneten Nutzung in Wert setzen. Indem sie Wissen liefern, wie unter Rückgriff auf Medien erster Ordnung, die zugeordnete Nutzung realisiert werden kann. In diesem Sinne können Verfahren als institutionelle Innovation auch als ein Medium 2. Ordnung betrachtet werden. Ein produktiver Einsatz von IuK in der öffentlichen Planung zur Durchführung von Diskursen zur Öffnung bestehender Planungsverfahren wird also davon abhängen, ob es gelingt, für neue Medien (1. Ordnung) angemessene Anwendungsbereiche, Gebrauchssituationen und Zwecke sowie Regeln ihrer Nutzung zu definieren, einzuüben und zu institutionalisieren. Dadurch wird auch klar, dass Interaktivität keine natürliche, den neuen „interaktiven Medien“ innewohnende Eigenschaft ist, sondern ein Kommunikationsmodus, der erst durch Verfahren realisiert werden muss [Ha92].

3 Online-medierte Verfahren

Im Zusammenhang der hier eingenommenen Sicht läßt sich in der Planungspraxis seit der Jahrtausendwende die Herausbildung eines neuen Verfahrenstyps beobachten: „Online-medierte Verfahren“ [Mä05], Verfahren die sich möglicherweise als Anzeichen für eine Planungskultur werten lassen, in der Planer/innen versuchen, anstelle Wissensmonopole zu behaupten und Planungen „von oben nach unten“ durchzusetzen, die Vielfalt an Wissensformen und Ordnungsvorstellungen zuzulassen und produktiv zu nutzen. Der Gedanke der Beteiligung wird hier in Gestalt *online-moderierte Dialoge* umgesetzt. Kennzeichen dieser *interaktiven Verfahren online* sind – möglicherweise in Kombination mit konventionellen Beteiligungsangeboten (Medienmix) [We02] – elektronisch unterstützte Foren, die es vielen Teilnehmern ermöglichen, sich innerhalb eines definierten Zeitfens-

ters zu einem ebenfalls festgelegten Thema zu äußern. Die Erstellung der Beiträge durch die Teilnehmer wird durch Moderatoren betreut und durch mediative Verfahrenselemente gesteuert – es sind *diskursiv gestaltete* Verfahren mit *mediativen* Elementen. *Diskursiv*, weil versucht wird, den Austausch von Argumenten zu befördern. *Mediativ*, weil sie auf Prozesswissen aus der Mediation zur Verfahrensstrukturierung und Methoden zur Vermeidung, Deeskalation oder Vermittlung von Konflikten – die im Diskurskontext entstehen – zurückgreifen. Es sind also durch die Mediationstheorie und -praxis inspirierte, medienunterstützte Dialogverfahren, die auch als *online-medierte Verfahren* bezeichnet werden können [Mä05]. Online-medierte Verfahren sind also elektronisch unterstützte, online-moderierte Dialoge mit mediativen Elementen. Mit ihnen werden die Bürger/innen zu Aspekten der Planung *konsultiert*. Online-medierte Verfahren sind daher zeitlich befristete *Konsultationsprozesse* zur Ideen- und Wissensgenerierung. Wie in der Abbildung 1 dargestellt, stellen online-medierte Verfahren bzw. ihre konzeptionelle Umsetzung als online-moderierte Dialoge aufgrund ihres *interaktiven* Charakters die oberste Ebene im „Beteiligungs-dreieck“ elektronisch unterstützter Bürgerbeteiligung dar. Wobei wir davon ausgehen können, dass Verwaltungen diese 3. Ebene nur dann verwirklichen und ihre Potenziale ausschöpfen können, wenn (zuvor) auch die 1. und 2. Ebene realisiert wurde.

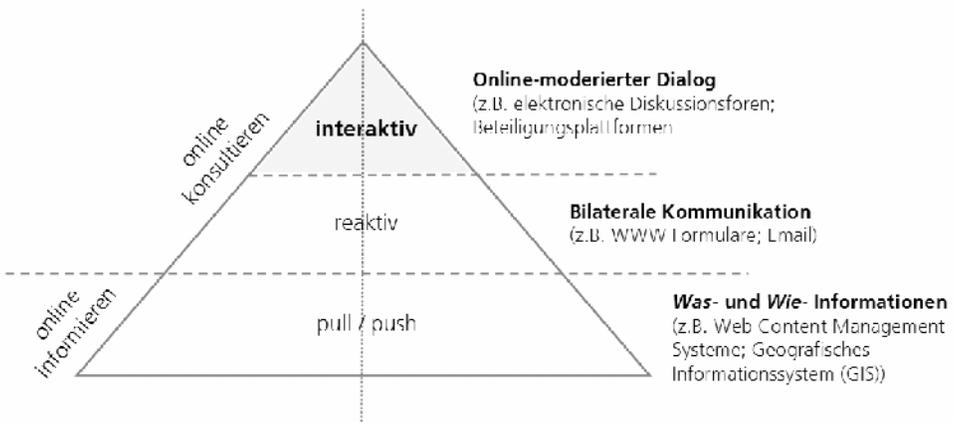


Abbildung 1 — Beteiligungsstufen, Formen elektronisch unterstützter Bürgerbeteiligung und informatische Systeme.

In der Praxis ist der Einsatz online-medierte Verfahren (bislang) insbesondere in folgenden Bereichen zu beobachten [Ro04]:

- *Visions- und Leitbildprozesse*, wie z.B. „Wachsende Stadt Hamburg“ [Al05, Lü03] – Entwicklung von Projektideen zur Stadtentwicklung durch Hamburger Bürger (Online-Verfahren ohne Präsenzveranstaltungen).
- *Prozessen zu städtebaulichen Veränderungen und Stadtgestaltung*, wie z.B. „Pla-

nung verbindet!¹ – Entwicklung von Ideen zur regionalen Flächennutzung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (ein Online-Verfahren ohne Präsenzveranstaltungen), „Interaktive Bürgerbeteiligung Alexanderplatz“ – Entwicklung von Kriterien zur zukünftigen Platznutzung /-gestaltung durch Berliner Bürger (Online-Verfahren mit Präsenzveranstaltung), „Kulturforum Berlin“² – Entwicklung von Vorschlägen für den „Masterplan für das Kulturforum“ (Online-Verfahren und Präsenzveranstaltungen), „Internet-basierte Bürgeranhörung Esslingen“ [TMH03] – Anhörung zu einem geplanten Neubaugebiet (Online-Verfahren mit Präsenzveranstaltung).

- *Prozesse zur Verteilung von Ressourcen, Anlagen oder Einrichtungen*, wie z.B. „Esslinger Haushalt im Dialog“ oder „Bürgerhaushalt Lichtenberg“³ – Beteiligung der Bürger bei der Entwicklung von Vorschlägen bei der Augstellung des kommunalen Haushaltes (beides waren Online-Verfahren in Kombination mit mehreren Präsenzveranstaltungen)

In allen Fällen gibt das politisch-administrative System der Bürgerschaft den Auftrag, sich zu relevanten Themen Gedanken zu machen und so zur Planungs- und Entscheidungsvorbereitung beizutragen: Die Bürger/innen werden aufgefordert mittels Diskussionsbeiträgen (auch in Präsenzveranstaltungen vor Ort: Medienmix), an der Entwicklung und Ausgestaltung von Alternativen mitzuwirken oder über mögliche Auswirkungen von Alternativen zu diskutieren. Im Vordergrund steht also nicht, per Mausclick zwischen vorgegebenen Alternativen zu entscheiden. Vielmehr sind online-medierte Verfahren dadurch charakterisiert, dass ihre Ergebnisse *kein Mehrheitsentscheid, sondern ein in online-moderierten Dialogen entwickeltes Wissensspektrum* ist, das dann dem politisch-administrativen System als zusätzliches Abwägungsmaterial vorgelegt wird. Bei Online-Dialogen steht daher *nicht* Repräsentativität sondern die Generierung von Ideen und Wissen im Vordergrund.

4 Organisatorische Voraussetzungen

Die Analyse online-mediierter Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planungspraxis hat gezeigt, dass zur Realisierung online-mediierter Verfahren Übersetzungsarbeiten geleistet werden müssen, um ein praxistaugliches Verfahren zu gewinnen [Mä05]. Diese Arbeiten gehen in zwei Richtungen: *Erstens* bedürfen online-medierte Verfahren einer aktiven Gestaltung „nach innen“, damit neues Wissen kommunikativ generiert werden kann. *Zweitens* bedürfen sie der Anschlussfähigkeit an das politisch-administrative System, damit das (so) generierte Wissen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen kann. Diese verfahrensinterne als auch -externe Relevanz ist entscheidend, damit potenzielle Teilnehmer sowohl in die Produktivität als auch die Reichweite online-mediierter Verfahren vertrauen können. Sie stellen die Eckpfeiler im organisatorischen Vorgehen bei der Umsetzung online-moderierter Dialoge zur Öffentlichkeitsbeteiligung

¹ Vgl. <http://www.planung-verbindet.de> [Zugriff: 24.3.2006].

² Vgl. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/staedtebau-projekte/kulturforum/> [Zugriff: 24.3.2006].

³ Vgl. <http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de> [Zugriff: 24.3.2006]

in der Planung dar.

4.1 Organisatorische Vorgehen I: Interne Relevanz sichern

Zur Sicherung interner Verfahrensrelevanz spielt die *prozedurale Steuerung* online-mediierter Verfahren eine wichtige Rolle, wobei insbesondere zwei Einflussfaktoren beobachtet werden können: *Verfahrensplanung* und *Online-Moderation*. Wie bereits betont, lassen sich neue Medien und deren spezifischen Potenziale 1. Ordnung erst dann nutzen, wenn sie durch Verfahren in Medien 2. Ordnung in Wert gesetzt werden. Sprechen wir von *Verfahren*, dann liegt diesem Begriff das Verständnis zugrunde, dass es sich dabei um einen *zeitlich befristeten und thematisch definierten Prozess* handelt. Unter *Verfahrensplanung* können dann alle auf die *Binnenwelt* des Verfahrens gerichteten, konzeptionellen Entscheidungen und Aktivitäten verstanden werden, die festlegen, in welchen – gegebenenfalls iterativen oder auch nebenläufigen – Prozessschritten, mit welchen Medien und Methoden, zu welchen Zeiten und Orten bzw. in welchen Zeiträumen und mit welchen Akteuren das Gesamtziel eines Verfahrens erreicht werden soll.

Dimensionen	Ausprägungen
Beteiligungsziele (Verfahren / Phase)	Verfahrensablauf und -regeln klären; Informationen und Themen sammeln; Interessen klären; Optionen bilden; Optionen bewerten; Ergebnisse, Vereinbarung, oder Umsetzungsplan erstellen, verschriftlichen
Themen	Unterthemen
Kreis der Akteure	Innenkreis, Außenkreis, Öffentlichkeit, Moderation
Methoden	moderierte Gruppendiskussionen (in offenen Foren oder geschlossenen Arbeitsgruppen), Podiumsdiskussionen (z.B. Diskussionen einer Expertengruppe und beobachtendes Publikum); Brainstorming; Annotation; Umfragen und Abstimmungen (Erhebung von Meinungsbildern und zur Abstimmung in konvergierenden Phasen eines Verfahrens); Einzelgespräche („Shuttle-Diplomatie“)
Dauer	Stunden, Tage, Wochen, Monate
Kommunikationsmodus	face-to-face, computer-vermittelt, computer-unterstütztes face-to-face
Identität (Zugangspolitik)	anonym, pseudonym, namentlich
Zeit	synchron, asynchron
Ort	verteilt, gleicher Ort
Vernetzungsstatus	online, offline
Informatische Werkzeuge	Adressbuch, Gruppenkalender, Gemeinsame Informationsräume, moderierbare Diskussionsforen, Abfragewerkzeuge, Analyse- und Visualisierungssoftware, Group Authoring Tools (WIKI), Entscheidungsunterstützungssysteme (DSS)

Abbildung 2: Dimensionen der Verfahrensplanung, Quelle: [Mä05].

Es muss also eine Verfahrenschoreografie entlang der in Abbildung 2 aufgeführten Dimensionen entwickelt werden, durch die der Dialog ziel- und ergebnisorientiert umgesetzt werden kann. Online-medierte Verfahren machen sich dabei das Prozesswissen aus der Mediationspraxis zu nutze, in der sechs Phasen mit abstrakten *Zielen* differenziert werden: Verfahrensablauf und -regeln klären, Informationen und Themen sammeln, Interessen klären, Optionen bilden, Optionen bewerten und Ergebnisse (Vereinbarung, Umsetzungsplan) erstellen und verschriftlichen (vgl. Abbildung 2). Sind sämtliche der hier angesprochenen Dimensionen der Verfahrensplanung geklärt, lassen sich die Ergeb-

nisse zu Verfahrensplänen für online-medierte Verfahren zusammenfassen. Auf der Basis solcher Pläne kann den Teilnehmern eine Vorstellung vom Ablauf vermittelt werden. Solche Pläne sind außerdem Grundlage für die Einrichtung der informatischen Werkzeuge und für Maßnahmen zur Verfahrenssteuerung durch Online-Moderation.

Neben der konzeptionellen Verfahrensplanung ist die *Online-Moderation* ein weiterer zentraler Faktor zur Erzeugung *interner Relevanz*. Verfahrenspläne bilden die Basis für die Umsetzung online-medierter Verfahren in einen lebendigen Kommunikationsprozess durch Online-Moderation. Sie umfasst folgende Aufgabenbereiche [Mä05]:

- *Prozessstrukturierung* in Anlehnung an den Verfahrensplan: Durch Öffnen und Schließen von Diskussionsforen, Einrichtung und Konfiguration von Unterforen, Rekonfiguration der Plattform (Änderungen der Zugangs- und Nutzungsrechte, Sichtbarkeit von Funktionen, Diskursontologie etc.).
- *Anmoderation* von Themen und Themenfelder durch Startfragen zu Beginn sowie im Laufe des Prozesses und Herausforderung von Themen und Fragen durch die Teilnehmer (Offenheit gewährleisten).
- *Über den Prozess informieren* (Feedback, z.B. durch Moderatoren-Mailing).
- *Gewährleistung von Fairness* in der Diskussion durch für alle Teilnehmer sichtbare Regeln für einen fairen Umgang in der Diskussion (Netiquette). Bei Überschreitungen zieht die Moderation betroffene Beiträge zurück und fordert – gegebenenfalls mit Formulierungsvorschlägen (Reframing) – die Autoren zur Überarbeitung ihrer Beiträge auf.
- *Argumentation herausfordern und weiterentwickeln*, indem die Moderation den Dialog durch „interaktionsauslösende Fragen“ fördert und darauf achtet, dass sich Teilnehmer aufeinander beziehen (Lernprozesse durch Konfrontation unterschiedlicher Perspektiven unterstützen).
- *Thematische (Re)Strukturierung*. Herstellung von Übersichtlichkeit und Ergebnisorientierung durch Sortierung und Verknüpfung der eingehenden Beiträge und der Erstellung von Zusammenfassungen (inhaltliche Strukturierung).
- *Technische Erläuterungen und Hilfemaßnahmen* zur Bedienung der Beteiligungsplattform durch direkte Ansprache der Teilnehmer oder Erläuterungen im Forum.
- *Reflexivität des Verfahrens ermöglichen*, indem die Gestaltung und Verlauf des Online-Dialoges und das eigene Moderationsverhalten zur Diskussion gestellt wird.
- *Konflikteskalationen bearbeiten*. Vermittlung (z.B. via E-Mail) außerhalb des Forums.

4.2 Organisatorische Vorgehen II: Einbettung in Entscheidungsvorbereitung

Die Sicherung der internen Relevanz ist für ein Beteiligungsprojekt eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Zusätzlich zur Verfahrensplanung und -steuerung sowie Online-Moderation muss die externe Relevanz, also die Bedeutung eines computer-unterstützten Verfahrens im politisch-administrativen System gewährleistet sein. So sollten online-medierte Verfahren für alle Akteure deutlich erkennbar in übergeordnete politisch-administrative Zusammenhänge eingebettet werden. Ihre Funktion zur Wissensproduktion sollte für alle Beteiligten erkennbar werden. Ferner sollte klar sein, was mit den Ergebnissen nach Abschluss des Projekts geschieht. In öffentlichen Planungen sollten daher die politischen Entscheidungsträger sowohl vor sich selbst als auch vor der Bürgerschaft als dritte Kraft im Demokratiedreieck zu erkennen geben, welche Relevanz das Verfahren haben soll. Insbesondere folgende Maßnahmen scheinen die Produktion verfahrensexterner Relevanz zu begünstigen[Mä05]:

- Eine eindeutige Ziel- und Funktionszuweisung für das Verfahren
- Die Wahl eines relevanten, zielgruppenadäquaten Diskursgegenstands (z.B. Haushaltsentwurf, oder städtebauliches Leitbild wie „Wachsende Stadt Hamburg“)
- Die Definition von Schnittstellen zu laufenden Planungs- u. Entscheidungsprozessen
- Eine ausreichende Verfügbarkeit personeller Ressourcen
- Die (Neu)Regelung von Zuständigkeiten in der Verwaltung
- Eine intensive Zusammenarbeit mit den lokalen Medien (Marketing und Öffentlichkeitsarbeit)
- Die (pro)aktive Einbindung von Stakeholdern
- Eine Ergebnis- und Feedback-Absicherung

Besonders bedeutend scheint die *Durchführung einer Interessensanalyse* im Vorfeld online-mediierter Verfahren. Gespräche mit Stakeholdern aus dem politisch-administrativen System sind eine wichtige Voraussetzung, um ein realistisches Bild darüber zu erhalten, welche Ziele, Funktionen und Wirkungen dem online-medierten Verfahren im Kontext der Planungshistorie und der laufenden Planungs- und Entscheidungsprozesse zugewiesen werden (können) und von welcher verfahrensexternen „Basisrelevanz“ ausgegangen werden kann. Während einer Interessensanalyse können durch Gespräche auch Spielräume zur Öffnung laufender Planungs- und Entscheidungsprozesse aufgezeigt und gegebenenfalls zur Relevanzsteigerung im Sinne der Bürger/innen ausgebaut werden. Darüber hinaus kann eine Interessensanalyse – neben der Konkretisierung des Diskursgegenstands (Welche Fragestellungen und Themen sind für den Dialog geeignet?) – die *Definition von Schnittstellen* zu laufenden Planungs- und Entscheidungsprozessen erleichtern und einen ersten wichtigen Schritt darstellen, Stakeholder aus Politik und Verwaltung als Befürworter, Unterstützer oder sogar als aktive Teilnehmer einzubinden.

4.3 Organisatorische Vorgehen III: Grenzen beachten und Übergänge schaffen

Online-medierte Verfahren sind wie andere konventionelle Beteiligungsangebote *selektiv*, wenn auch ihre Selektivität dadurch relativiert wird, dass sie keine repräsentative Funktion haben, sondern vielmehr die Aufgabe neues Wissen zu generieren, das als *zusätzliches* Abwägungsmaterial in Planungs- und Entscheidungsfindung einfließt (s.o.). In Anlehnung an Gabriel und Möbner [GM02] kann die *Selektivität* online-medierter Verfahren auf die *Nachfrageseite* von E-Partizipationsangeboten bezogen werden, die durch Medienzugang und -kompetenz gesteuert wird, also durch Zugangsbeschränkungen wie technische (mangels Zugangsmöglichkeiten zum Internet), materielle (mangels finanzieller Ressourcen zur Beschaffung von Computer oder eines Online-Anschluss) und/oder bildungsbedingte (mangels Medien- bzw. Netzkompetenz). Zu dieser „Internetzugangsbarriere“ kommt eine weitere „Barriere“ hinzu, nämlich die *gemeinsame Sprache*, die – insbesondere im Kontext von Bürger/innen mit Migrationshintergrund als potenzielle Adressaten eines Beteiligungsangebotes – ein hohes Selektivitätsniveau aufweisen kann. Besonders bei online-medierten Verfahren, in der die Schriftsprache, also die Fähigkeit sich schriftlich (und orthographisch korrekt) ausdrücken zu können, eine besonders große Rolle spielt. Online-moderierte Dialoge sind voraussetzungsvoll und können zu einer Reproduktion der schon vorhandenen (muttersprachlichen) Mittelschichtzentrierung führen [Ho02, We02]. Allerdings entziehen sich diese Aspekte der Nachfrageseite von E-Partizipation auf der lokalen Ebene weitgehend einer unmittelbaren Einflussnahme und muss durch eine entsprechende Bildungs- und Medienpolitik mittel- und langfristige positiv beeinflusst werden, wie zum Beispiel durch [Ho02]:

- Herstellung gleicher Zugangsbedingungen, informationelle Grundversorgung durch Abbau finanzieller und technischer Zugangsbarrieren.
- Politisch-mediale Chancengleichheit: Anstrengungen zur Vermittlung einer spezifischen Medienkompetenz: politik-bezogene Medienkompetenz muss als Schlüsselqualifikation erkannt und gefördert werden.
- Kostenfreie Einführungsschulungen, flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Terminals, Intensivierung der politischen Bildung, insbesondere in den Schulen, Computer-Ausstattung der Schulen, usw.

Allerdings zeigen gute Beispiele wie etwa der BürgerPC in Esslingen⁴, dass auch Kommunen auf die Nachfrageseite (Senkung der Zugangsschwelle) bzw. die medien-spezifische Selektivität durch entsprechende Konzepte und Infrastrukturen Einfluss nehmen können. So bietet die Stadt Esslingen an verschiedenen öffentlich zugänglichen Plätzen (z.B. Bürgerhaus, Bibliotheken, Schulen) Internetzugänge, die von ehrenamtlichen Tutor/inn/en betreut werden und Bürger/innen auf Wunsch bei der Nutzung vor Ort helfen. Die medien-spezifische Selektivität kann auch auf der Angebotsseite durch einen entsprechenden *Medienmix* also durch einen *Mix* konventioneller und internet-basierter Medien ausgeglichen werden [Ho02, We03, We02], also dadurch, dass E-Partizipation im Allgemeinen bzw. online-medierte Verfahren im Speziellen als zusätzliches Instrument im

⁴ <http://www.buerger-gehen-online.de>.

Beteiligungskanon angeboten werden und durch die Kombination unterschiedlicher konventioneller und virtueller Teilnehmungsangebote die „Gesamtselektivität“ insgesamt gesenkt wird. Dabei dann allerdings durch die *Verfahrensplanung* (s.o.) die Funktion und Beziehung einzelner Teilnehmungsformate zu einem sinnvollen Gesamtpaket geschnürt werden müssen (z.B. Gewährleistung des Ergebnistransfers aus einem online-moderierten Forum in eine Präsenzveranstaltung und umgekehrt). Für Migrant/inn/en können online-medierte Verfahren durch eine *mehrsprachige Aufbereitung* der Planungsinformationen (= unterste Ebene Abbildung 1) und möglicherweise auch durch den Einsatz von Moderator/inn/en aus der Bürgerschaft⁵ mit Migrationshintergrund (= oberste Ebene der Abbildung 1) geöffnet werden. Vorausgesetzt, dass der „Internetzugang“ keine Barriere darstellt, also keine Zugangsbeschränkungen bei den Adressaten vorliegen bzw. diese durch entsprechende Maßnahmen (s.o.) überwunden werden können.

5 Ausblick

Auch wenn sich die Möglichkeiten der Unterstützung teilnehmungsorientierter Foren für den Informationsaustausch zwischen Verwaltungen sowie Bürger/innen und anderen Akteuren enorme Fortschritte aufweisen. Auch wenn mit „online-medierter Verfahren“ mittlerweile Verfahren vorliegen, mit deren Hilfe diese neuen Werkzeuge sinnvoll eingesetzt und dadurch konstruktive und ergebnisreiche Dialoge in der Planung ermöglicht werden. Sie sind immer der Gefahr ausgesetzt, dass Verwaltung und Politik sich nicht nachhaltig und transparent mit den Ergebnissen auseinandersetzen. Online-medierte Verfahren sind daher paradoxer Weise Ausdruck einer kommunikativ orientierten Planungs- und Teilnehmungskultur und gleichzeitig Indikator für Kräfte, bestehende Wissensmonopole aufrechtzuerhalten. Vieles spricht dafür, dass Politik und Verwaltung ihre Planungs- und Entscheidungsprozesse auch in naher Zukunft nicht in Richtung diskursiver Verhandlung reformieren und damit für externe Akteure öffnen werden. Allerdings spricht einiges dafür, dass online-medierte Verfahren auf dem den Kernzonen des politisch-administrativen Handelns vorgelagerten Feld der Außendarstellung und der Informationsbeschaffung eine wichtige Rolle spielen werden. Sie dienen dort als eine Legitimation beschaffendes und gleichzeitig effizient funktionierendes Verfahren für den Umgang mit heterogenem Wissen.

Für die Bürger/innen würde eine Institutionalisierung solcher Verfahren bedeuten, dass zwar keine Möglichkeiten der direkten Einmischung in Planungs- und Entscheidungsprozesse bestehen (was eine durchaus diskussionswürdige Option wäre), allerdings neue Möglichkeiten der Information über zukünftige Planungsprojekte und deren Diskussion gewonnen werden. Der praktische Nutzen online-medierter Verfahren für Verwaltung und Politik liegt (gegenwärtig) weniger darin, Bürger/innen in Planungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren, als vielmehr darin neue Möglichkeiten zu eröffnen, unterschiedliche Problemverständnisse nicht länger als Störfaktoren zu verstehen, sondern solches Wissen zu ermitteln und als produktive Ressource für intern abzuarbeitende

⁵ Erfahrungen zur Moderation durch Bürger/innen, vgl. [Mä05].

Planungs- und Entscheidungsprozesse zu nutzen. Es geht also vorrangig um eine Steigerung der Informationsgewinnungs- und -verarbeitungskapazitäten und damit der Lernfähigkeit politisch-administrativer Einrichtungen. Und damit um Verfahren, die über die Raumplanung hinaus auch für die Beteiligung auf Länder- und Bundesebene (E-Parlament) interessant sind, um neben dem „Expertenwissen“ auch das Wissen der Bürger/innen zu nutzen und in Wert zu setzen.

6 Literaturverzeichnis

- [Al05] Albrecht, S., Whose voice is heard in online deliberation? A study of participation and representation in political debates on the Internet. *Information, Communication, Society*, 2005.
- [GM02] Gabriel, O.W. A. Mößner, E-Partizipation, in *Innovation@Infrastruktur. Informations- und Dienstleistungsstrukturen der Zukunft. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2002*, H. Kubicek, et al., Editors. 2002, Hüthig: Heidelberg. p. 214-221.
- [Ha92] Habermas, J., Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. 1992, Frankfurt (Main): Suhrkamp.
- [Hi02] Hill, H., Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft –. *VBI Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung (BayVBI)*, 2002. 2002(11): p. 321-326.
- [Ho02] Hoecker, B., Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand. Aus *Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)*, 2002. 2002(B 39-40): p. 37-45.
- [Ku98] Kubicek, Das Internet 1995-2005. Zwingende Konsequenzen aus unsicheren Analysen., in *Internet & Politik. Von der Zuschauer zur Beteiligungsdemokratie*, C. Leggewie and C. Maar, Editors. 1998, Bollmann: Köln. p. 55-69.
- [Le76] Lenk, K., Partizipationsfördernde Technologien?, in *Informationsrechte und Kommunikationspolitik. Entwicklungsperspektiven des Kabelfernsehens und der Breitbandkommunikation*, K. Lenk, Editor. 1976: Darmstadt. p. 111-123.
- [Lü03] Lührs, R., et al., How to grow? Online Consultations about Growth in the City of Hamburg, in *Electronic Government. Second International Conference, EGOV 2003, Prague, Czech Republik, September 2003. Proceedings*, R. Traummüller, Editor. 2003: Berlin, Heidelberg. p. 79-84.
- [Mä05] Märker, O., Online-Mediation als Instrument für eine nachhaltige Stadt- und Regionalplanung. Eine qualitative Untersuchung zur internen und externen Relevanz online-medierter Verfahren. *Fraunhofer Series in Information and Communication Technology. Vol. 2/2005*. 2005, Aachen: Shaker Verlag.
- [Ri72] Rittel, H.W.J., On the Planning Crisis: System Analysis of the First and Second Generation. *Bedriftsokonomer*, 1972. 8: p. 390-396.
- [Ro04] Roeder, S., et al., eds. Moderation internetbasierter Planungs- und Beteiligungsprozesse. *CORP 2004: 9. internationales Symposium zur Rolle der IT in der und für die Planung sowie zu den Wechselwirkungen zwischen realem und virtuellem Raum*, ed. M. Schenk. 2004, Selbstverlag des Instituts für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung der Technischen Universität Wien: Wien.
- [TMH03] Trénel, M., O. Märker H. Hagedorn, Internetgestützte Bürgerbeteiligung: Das Esslinger Fallbeispiel, in *Wie das Internet die Politik verändert. Einsatzmöglichkeiten und Anwendungen*, A. Rogg, Editor. 2003, Leske+Budrich: Opladen. p. 33-53.
- [We01] Wehner, J., Vernetzte Öffentlichkeit, in *Kommunikationskulturen zwischen Kontinuität und Wandel*, Maier-Rabler and Latzer, Editors. 2001, UKV Verlagsgesellschaft: Konstanz. p. 95-110.