

»Online-Partizipation als Allzweckwaffe für Öffentlichkeitsbeteiligung?!«

Schluss mit falschen Erwartungshaltungen: Was funktioniert im Internet und was nicht? Was macht gute Online-Beteiligung aus?

Bereits in den 1970er Jahren wurde in Deutschland über die „Teledemokratie“ versucht, Abstimmungen mit Hilfe von Telefon und Fernsehen umzusetzen. Durch die Verbreitung des Internets in den 1990er Jahren eröffneten sich für die E-Partizipation schließlich völlig neue Möglichkeiten. Zunächst konnte der Zugang zu einer unbegrenzten Menge an Informationen gewährt werden, bis durch die Etablierung des Web 2.0 für Nutzer die Option entstand, selbst an der Erstellung von Inhalten zu partizipieren.

Mit der zunehmenden Digitalisierung verbinden Online-Beteiligungen das gesteigerte öffentliche Interesse an unterschiedlichen Vorhaben sowie den Wunsch der Bevölkerung, früh und umfassend in Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden. Dies betrifft sowohl große Infrastrukturvorhaben mit formellen Beteiligungsverfahren als auch gesamtstädtische bis kleinteilige Stadtentwicklungsprozesse mit informellem Charakter.

Doch auch wenn sich nach und nach Ernüchterung über die Möglichkeiten von Online-Dialogen breit macht, werden sie nach wie vor angewandt – wenn auch zu großen Teilen ineffektiv. Häufig wird digitale Beteiligung als „Allheilmittel“ betrachtet, dass Akzeptanz für Vorhaben schaffen soll und Repräsentationsprobleme lösen kann. Dabei gilt oftmals das Motto „Methode vor Inhalt“ und Vorhabenträger stürzen sich in Beteiligungsprozesse im Internet, ohne sich darüber im Klaren zu sein, was tatsächlich digital funktioniert und was nicht. Dann werden zwar Beteiligungsfenster eröffnet, aber es mangelt an klaren Zielen, konkreten Fragestellungen und einer projektspezifischen Steuerung – was essentiell für eine erfolgreiche Einbindung von Stakeholdern im Netz ist.

Eine systematische Analyse der Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Vorhabenträger stand bislang aus. Der Think Tank DialogGesellschaft hat sich daher das Ziel gesetzt, den derzeitigen Stand und die bisherigen Erfahrungen zur Online-Beteiligung auszuwerten, um darauf aufbauend Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die Projektverantwortlichen bei der erfolgreichen Umsetzung von Beteiligungsverfahren unterstützen sollen. Zur Systematisierung wurden drei Ebenen der Online-Beteiligung identifiziert: (a) Online-Formate als reine Informations- und Dokumentationsplattformen, (b) Online-Formate als Plattformen für konkrete Teilhabe und (c) Debatten in öffentlichen Online-Foren. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden in einem umfangreichen White Paper aufbereitet und in die folgenden kompakten Thesen übersetzt. Diese Aussagen treffen teilweise auch für Offline-Beteiligungsformate zu, haben aber für digitale Partizipation eine besondere Bedeutung. So spielt die Moderation von Online-Beteiligungsprozessen beispielsweise eine geringere Rolle als bei Offline-Formaten. Hingegen ist der Umgang mit Echoräumen¹ eine besondere Herausforderung im Netz.

¹ Räume, die einen in sich geschlossenen Informationsraum darstellen. Bezogen auf Online-Beteiligung sind Echoräume spezialisierte Internetforen, bei denen Gleichgesinnte die eigene Auffassung wie ein Echo zurückbekommen.

Akzeptanz-Management lässt sich nicht ins Netz auslagern

Viele Projektverantwortliche erwarten durch Online-Beteiligung einen Akzeptanzschub für ihr Vorhaben. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass Online-Verfahren bei den Bürgern auf kaum messbare Akzeptanz stoßen. E-Partizipation kann zwar eine konstruktive Ergänzung für Offline-Beteiligungsverfahren sein, jedoch keinesfalls einen Ersatz darstellen. Es gelingt Online-Formaten nicht, Involvement auf Seiten der User herzustellen, was eine konstruktive Beteiligung an einem Diskurs verhindert und eine Akzeptanzschaffung – sowohl für das Verfahren als auch für das Projekt – unmöglich macht. Aber: Vorhabenträger können im Internet ihre Projekte auch gezielt emotional bewerben und neben der Bereitstellung von Fakten und Argumenten einer fürsprechenden Community eine Forum bieten.

Beteiligungsinteresse im Internet muss aktiv hergestellt werden

Das Potenzial digitaler Beteiligung, grundsätzlich alle relevanten Stakeholder zu erreichen, darf nicht mit ihrer Aktivierung gleichgesetzt werden. Nicht alle Bevölkerungsgruppen lassen sich gleichermaßen über das Internet aktivieren und Verzerrungseffekte treten häufig auf. Zwar können mit Online-Formaten potenziell auch Nutzer erreicht werden, die über klassische Beteiligungsformate nicht angesprochen werden. Dass diese jedoch von selbst auf Vorhabenträger zugehen, ist ein Trugschluss und ist offenbar einer der Hauptgründe für die niedrigen Teilnehmerzahlen bei Online-Dialogen. Viele Beteiligungsportale werden von Medien kaum wahrgenommen und erfahren dementsprechend eine geringe Aufmerksamkeit. Daher sollten Vorhabenträger ihre Online-Portale über diverse Medienkanäle offensiv bewerben und dabei auch mediale Räume betreten, in denen sich Nutzer in ihrem Alltag aufhalten und die nicht der Kontrolle der Projektverantwortlichen unterliegen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das betreffende Beteiligungsverfahren im Internet durch die Projektverantwortlichen anmoderiert wird, so dass Qualitäten und Quantitäten des Verfahrens (i.S.v. Beteiligungsfenster, -zeiträume, Rollenverteilung etc.) für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sind.

Online-Beteiligung kann Verfahrenslegitimität steigern

Digitale Beteiligung kann zur Legitimation (nicht zur Akzeptanz) von Projekten und Beteiligungsprozessen beitragen, da sie jedem Interessierten, unabhängig von Zeit und Ort, ermöglichen, sich einzubringen. Sie können im Wesentlichen zur Anwendung sämtlicher Beteiligungsstufen genutzt werden. Von der Information über die Konsultation bis hin zur aktiven Beteiligung lassen sich alle Vorgänge grundsätzlich auch ins Netz auslagern.

Konstruktive Partizipation gelingt aber nur, wenn bei den beteiligten Stakeholdern bereits ein Interesse an einem gemeinsamen Diskurs zur Verbesserung des geplanten Projekts vorhanden ist. Dann können Online-Formate dazu genutzt werden, einen laufenden Dialog fachlich zu vertiefen und planungsrelevante Hinweise zu erhalten. Voraussetzung ist allerdings, dass es gelingt, die Ergebnisse der digitalen Beteiligung mit Offline-Formaten sinnvoll zu verknüpfen. Zudem können Vorhabenträger über Online-Verfahren Nutzer aktivieren, die das Vorhaben bzw. das Beteiligungsverfahren auf der Plattform unterstützen. Zu Projekt- bzw. Verfahrensbefürwortern zählen häufig Träger öffentlicher

Belange. Aber auch Unternehmen oder Privatpersonen können von Vorhabenträgern explizit als Fürsprecher für das Online-Beteiligungsverfahren gewonnen werden, um dadurch die Verfahrenslegitimität zu erhöhen.

Mit konkreten Zielformaten und Fragestellungen brauchbare Ergebnisse generieren

Für den Erfolg des Beteiligungsverfahrens eine eindeutige Fragestellung entscheidend. Gerade komplexe Themen müssen so weit vereinfacht werden, dass sie leicht zu verstehen sind und einen schnellen Zugang ermöglichen. Dabei müssen fallspezifische Entscheidungen getroffen werden, die von der jeweiligen Zielsetzung abhängig sind. Soll mit dem Dialog insbesondere die Verfahrenslegitimität gesteigert werden, gilt es möglichst viele Personen zu aktivieren („Dialog in die Breite“). Je niedrigschwelliger die Fragestellung, umso unkonkreter werden zwar die Beiträge, jedoch können so mehr Antworten generiert werden. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Fragestellung nicht den Eindruck erweckt, dass das Beteiligungsfenster größer ist als tatsächlich vorgesehen. Sollen durch das Verfahren hingegen planungsrelevante Hinweise generiert werden, muss ein „Dialog in die Tiefe“ gewählt werden. Komplexere Fragestellungen sind zu stellen, um dadurch konkrete Angaben zu erhalten. Dies wirkt unter Umständen abschreckend auf bestimmte Nutzergruppen und der Kreis der Beteiligten reduziert sich deutlich. Hilfsmittel (wie bspw. Karten) können herangezogen werden, um Fragestellungen weiter zu konkretisieren.

Style does matter - Online-Formate brauchen Design und Usability

Viele Beteiligungsplattformen im Internet scheinen sich rein auf Funktionalität zu konzentrieren, wodurch ein modernes und vor allem ansprechendes Design in den Hintergrund rückt. Dabei ist es wichtig, die Portale so zu gestalten, dass Nutzer sich dort gerne aufhalten und außerdem schnell und einfach zurechtfinden. Vorhabenträger sollten immer davon ausgehen, dass ein Nutzer zum ersten Mal an einer Online-Beteiligung teilnimmt und die Webseite dementsprechend aufbauen. Der Internetauftritt soll dem Nutzer außerdem signalisieren, welchen Mehrwert er durch die Beteiligung erhält. Dazu müssen auch leicht anzuwendende Tools angeboten werden, die es ermöglichen, konkrete Hinweise zu geben bzw. zu erhalten. Soll eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem Issue erreicht werden, ist der Zugang im Internet möglichst niedrigschwellig zu gestalten (d.h. keine Registrierung der Nutzer als Voraussetzung für die konkrete Teilhabe).

Organisationsentwicklung und selbst hinterfragendes System als unternehmensinterne Erfolgsfaktoren

Unabhängig vom gewählten Format (online oder offline) sollten Vorhabenträger vor Beginn und Konzeption eines Beteiligungsprozesses klären, ob ihre Organisation ein lernendes, sich selbst hinterfragendes System ist. Denn zum einen gilt es, die aus einer Öffentlichkeitsbeteiligung resultierenden Ideen und Anregungen personell und technisch zu verarbeiten. Zum anderen sollte es Anreize geben, diese Impulse der Stakeholder im Unternehmen zu nutzen. Dazu gehören beispielsweise auch kritische Mitarbeiter innerhalb einer Institution, die bereit sind, Inputs aufzugreifen und „Übersetzungs-

leistungen“ innerhalb des Unternehmens zu erbringen (d.h. planungsrelevante Hinweise der Öffentlichkeit in unternehmensinterne Projektplanung zu integrieren), damit gemeinsam die beste Lösung erreicht werden kann.

Online-Beteiligung ist kein Selbstläufer

Um Stakeholder im Internet einzubinden, reicht es nicht aus, eine Online-Plattform bereitzustellen, auf der Nutzer Anmerkungen hinterlassen können. Dafür existieren zwar mittlerweile diverse Tools, deren Anwendung allein schafft allerdings noch kein durchdachtes Beteiligungskonzept. Bereits im Vorfeld müssen Vorhabenträger ein konkretes Ziel formulieren, das durch die Online-Beteiligung erreicht werden soll. An diesem Ziel sollte sich das Verfahren orientieren. Das Beteiligungsverfahren muss von Projekt zu Projekt überprüft und ggf. neu konzipiert werden, um letzten Endes der Zielerreichung zu dienen und nicht nur Traffic zu generieren oder als „Internet-Leiche“ im Netz zu verstauen. „Laufen lassen“ ist keine Option. Fortlaufende Erfolgskontrolle, Prozesssteuerung und ggf. Nachjustierung des Beteiligungsverfahrens sind essentiell.

Mit klaren Spielregeln ans Ziel

Vorhabenträger müssen Erwartungen der Stakeholder managen und Spielregeln transparent und eindeutig kommunizieren. In diesem Zusammenhang ist es auch relevant, eine klare Trennung politischer Debatten von der eigentlichen Projektkommunikation der Vorhabenträger zu gewährleisten. Sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen des Online-Verfahrens müssen erkennbar sein. Zudem ist klar zu vermitteln, wie groß das Beteiligungsfenster ist. Insbesondere wenn es um konkrete Teilhabe geht, ist der Nutzer auf seine Beteiligungsspielräume und -begrenzungen aufmerksam zu machen. Es sollte vermieden werden, durch missverständliche Sprachregelungen, Erwartungen zu wecken, die vom Verfahren nicht erfüllt werden können. Entscheidend ist, den beteiligten Bürgern ein Feedback zu geben, wie mit ihren Hinweisen im weiteren Prozess umgegangen wird. „Rückkopplungsschleifen“ tragen maßgeblich zu Transparenz und Verfahrenslegitimität bei.

Die DialogGesellschaft ist die Denkfabrik für Dialog und Beteiligung aus Unternehmenssicht. Sie bietet eine branchenübergreifende Plattform für eine Professionalisierung der Beteiligungs- und Dialogpraxis mit dem Ziel, das Zusammenspiel von Unternehmen und ihren Anspruchsgruppen zu verbessern. Aus der Perspektive der Vorhabenträger untersucht die DialogGesellschaft wie (frühe) Öffentlichkeitsbeteiligung unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgreich in die Projektplanung integriert werden kann. Im branchenübergreifenden Austausch werden praktische Erkenntnisse gewonnen, Erfolgsfaktoren für eine zielführende Umsetzung von Vorhaben identifiziert und Beteiligungsansätze zur Lösung von Akzeptanzproblemen entwickelt.



Wir freuen uns auf einen anregenden Diskurs mit Ihnen!

Sofern Sie Interesse an unseren Aktivitäten haben, kontaktieren Sie uns!

Bitte senden Sie eine E-Mail an info@dialoggesellschaft.de oder werden Sie Mitglied in unserer XING-Gruppe.

Kontakt

Think Tank DialogGesellschaft e.V.

Kathrin Senner

Referentin des Vorstands

Berliner Freiheit 2

D -10785 Berlin

T +49 (0) 30 520 00 57-37

F +49 (0) 30 520 00 57-77

k.senner@dialoggesellschaft.de

www.dialoggesellschaft.de