



TRANSPARENZ IN UND ÜBER BÜRGERBETEILIGUNG

Online wie offline maßgebliches Qualitätsmerkmal



© iStock.com/macida

Transparenz gilt als maßgebliches Kriterium für gute Beteiligung. Teilweise wird behauptet, Online-Beteiligung sei per se transparenter, weil jeder jeden Beitrag einsehen kann. Doch das ist nicht der entscheidende Punkt. Transparenz ist ein vielschichtiges Phänomen mit hohen inhaltlichen Anforderungen. Sie muss hergestellt und vermittelt werden. Was ist dazu erforderlich?

Prof. Dr. Herbert Kubicek

ist pensionierter Professor für Angewandte Informatik an der Universität Bremen und arbeitet noch als Senior Researcher am Institut für Informationsmanagement Bremen und als Wissenschaftlicher Direktor der Stiftung Digitale Chancen. Seit mehr als 15 Jahren leitet und evaluiert er Projekte der Bürgerbeteiligung.
kubicek@ifib.de

„Gute Bürgerbeteiligung sollte frühzeitig und kontinuierlich erfolgen sowie transparent und nachvollziehbar angelegt sein“

(BMVI 2013: 11)

„Gute Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten in Baden-Württemberg [...] ermöglicht durch zielgruppengerechte Faktenermittlung ein hohes Maß an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und einen Dialog [...] auf Augenhöhe.“

(Staatsministerium Baden-Württemberg 2013)

Die VDI-Richtlinie „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, die sich an Unternehmen und Verwaltungen wendet, nennt unter zehn Grundsätzen unter anderem Transparenz, Klarheit, Glaubwürdigkeit und Offenheit als Schlüssel für Vertrauen zwischen den Akteuren.

(SVDI 2015: 11 f.)

Die Bertelsmann Stiftung hat eine fast 100 Seiten umfassende Anleitung erstellt, die Prozessschritte und Empfehlungen für „Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung“ am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken zusammenfasst.

(Bertelsmann Stiftung 2013)

Wer immer über Qualität oder Erfolg von Beteiligungsprozessen spricht oder schreibt, betont die Bedeutung von Transparenz. Die Formulierungen sind unterschiedlich, der gemeinte Sinn ist jedoch stets der gleiche (siehe Infobox).

In vielen Leitfäden und Handbüchern zur Bürgerbeteiligung finden sich ähnliche Punkte. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung (2017) bietet auf seinen Internetseiten eine Sammlung von über 50 kommunalen Leitlinien und Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung an.

Dann sollte doch alles gut sein? Leider nicht: In einer von der Bertelsmann Stiftung beauftragten Umfrage geben 48 % der Befragten an, „eher schlecht“ oder gar „schlecht“ über Infrastrukturprojekte informiert zu sein. 89 % wünschen sich mehr Informationen zur Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten. 63 % sprechen sich dafür aus, dass die Behörden die Bevölkerung aktiv mit Informationen versorgen (Bertelsmann Stiftung 2012: 4 f.).

Dieser Widerspruch zwischen den Ankündigungen der Verwaltung und den Wahrnehmungen der Bürger verweist vor allem auf ein Umsetzungsdefizit. Dieses besteht zum einen aus einem Wissensproblem: Vielen Projektverantwortlichen ist nicht klar, wie sie Transparenz konkret herstellen und den erreichten Stand feststellen und bewerten können und sollen. Zum anderen gibt es ein finanzielles Ressourcenproblem: Ein hohes Maß an Transparenz bei einem Beteiligungs-

prozess erfordert stets auch zusätzliche Ressourcen. Dieser Beitrag soll zur Bewältigung des Wissensproblems beitragen, indem er aufzeigt, wie verschiedene Arten von Transparenz bei Beteiligungsprozessen erreicht werden können.

Die Meinung, dass Online-Beteiligungsprozesse per se transparenter sind, ist weitverbreitet. Das ist jedoch nicht automatisch der Fall. Transparenz ist vor allem eine inhaltliche Bringschuld von zusätzlichen Informationen. Es geht um

- **Transparenz über Vorhaben:** Sie ist Voraussetzung für Beteiligung. Wer nicht weiß, welche Projekte anstehen, kann sich nicht beteiligen,
- **Transparenz bei Beteiligung,** die noch einmal zu unterscheiden ist in
 - a) **Transparenz im Beteiligungsprozess** für die jeweils Teilnehmenden. Hier geht es um den Zugang für die Beteiligten zu allen im jeweiligen Planungsprozess relevanten Sachverhalten und Informationen sowie
 - b) **Transparenz über den Beteiligungsprozess:** Alle Abläufe und Entscheidungen sollen nicht nur für die Beteiligten, sondern darüber hinaus für die interessierte Öffentlichkeit transparent sein (inkl. Rechenschaftslegung am Ende).

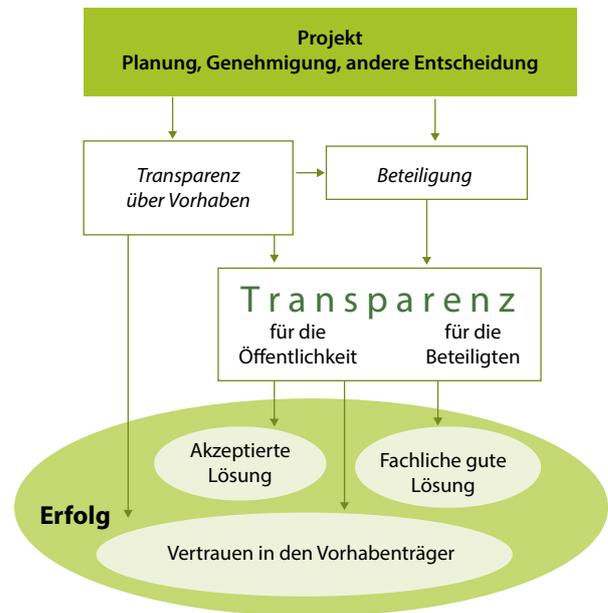
Digitale Kanäle können die Transparenz verbessern. Das erfordert aber zusätzliche inhaltlich-redaktionelle und

technisch-gestalterische Tätigkeiten, die eingeplant und finanziert werden müssen. Abbildung 1 illustriert die dabei relevanten Handlungsfelder. Es mag auf den ersten Blick verwundern, dass die Transparenz mehr Raum einnimmt als die Beteiligung. Dies wird auf den zweiten Blick verständlich, wenn man die Zusammenhänge ausgehend vom angestrebten Ergebnis, dem erzielten Impact betrachtet. Dann ist Transparenz in diesen Bereichen das entscheidende Qualitäts- und Erfolgsmerkmal für Beteiligung, unabhängig von den jeweiligen Kommunikationskanälen.

Ein Beteiligungsprojekt soll eine geplante Maßnahme qualitativ verbessern, deren Akzeptanz erhöhen und das Vertrauen in den Vorhabenträger stärken – nicht nur bei denen, die sich aktiv beteiligen, sondern bei allen Betroffenen und/oder der gesamten (lokalen) Öffentlichkeit. In der Regel beteiligen sich nur wenige Prozent der vom Gegenstand eines Beteiligungsprozesses Betroffenen aktiv. Daher müssen Projektverantwortliche versuchen, den Kreis der sich aktiv Beteiligenden so groß wie möglich werden zu lassen (Transparenz über Vorhaben). Diejenigen, die sich nicht aktiv beteiligen, sind so über den Beteiligungsprozess zu informieren, dass sie die Ergebnisse akzeptieren, weil sie sehen können, dass sich ja andere beteiligt haben.

1

Transparenz über Vorhaben sowie in und über Beteiligungsprozesse



Quelle: eigene Darstellung

Arten und Grenzen von Transparenz

Transparenz ist ein Konzept mit unterschiedlichen Anforderungen in unterschiedlichen Zusammenhängen.

Arten von Transparenz

Hier geht es um Beteiligung bei Planung, Genehmigung und anderen Entscheidungen, die zunehmend durch Online-Elemente unterstützt wird. Das inhaltliche Spektrum reicht von der Stadt(teil-) und Bebauungsplanung über Industrieansiedlungen und Bürgerhaushalte bis zu großen Infrastrukturplanungen und Genehmigungsverfahren. Die Kritik mangelnder Transparenz bezieht sich vor allem auf die gesetzlich vorgeschriebenen förmlichen Beteiligungsverfahren. Diese sind zur Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet und konzentrieren sich auf die aktive Information und Konsultation der „Träger öffentlicher Belange“. Dazu zählen insbesondere andere Behörden sowie Verbände und Initiativen mit einem fachlichen Hintergrund.

Die betroffene und möglicherweise interessierte Bevölkerung wird über die Auslage oder Veröffentlichung von Planungsunterlagen, zunehmend auch online, und die Möglichkeit von Einwendungen beteiligt. Dies erfolgt aus der Sicht vieler Betroffener zu spät, meist nicht verständlich und daher oft nicht nachvollziehbar. Verhindern können das Maßnahmen einer frühzeitigen und erweiterten Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung, die diese förmlichen Elemente ergänzen und vor allem die Transparenz verbessern sollen. Dabei handelt es sich meistens um eine Kombination von Online-Information und Konsultation mit Präsenzveranstaltungen.

Institutionelle Transparenz

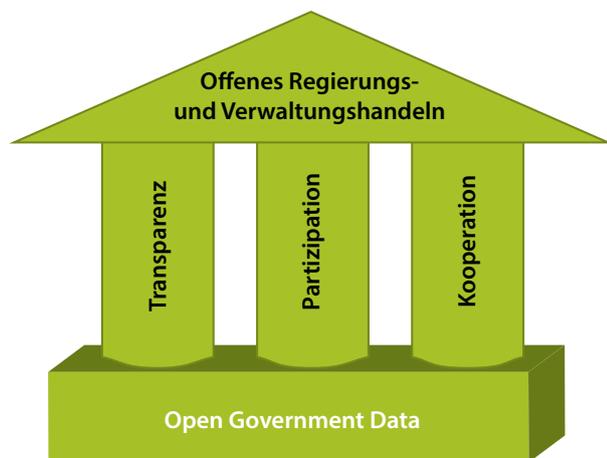
In jüngster Zeit haben zum Beispiel Hamburg, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg Transparenzgesetze erlassen. In einigen Bundesländern kursieren Entwürfe für kommunale Transparenzsatzungen, die zentrale Online-In-

formationsregister vorschreiben (vgl. Breiter/Kubicek 2016). Diese haben nur indirekt mit Beteiligungsprozessen zu tun. Bei ihnen handelt es sich um Weiterentwicklungen von Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) und -satzungen, die einen grundsätzlichen Zugang der Bürger zu allen bei den Behörden vorhandenen Informationen gewähren, soweit dem nicht bestimmte Ausnahmegründe wie der Schutz von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegenstehen. Während die meisten IFGs den Zugang auf Antrag gewähren sollen, fordern die neueren Transparenzgesetze eine proaktive Veröffentlichung von näher bestimmten behördlichen Informationen. Darunter befinden sich auch viele Infos, die im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen relevant sind. Einige Gesetze nennen die Wahrnehmung demokratischer Mitwirkung und/oder die Kontrolle staatlichen Handelns explizit als Zweck der Regelungen.

Im Unterschied zu der hier behandelten Transparenz bei Beteiligungsprozessen lässt sich die mit den Transparenzgesetzen und -satzungen geregelte Transparenz als institutionelle Transparenz bezeichnen, da diese Regelungen jeweils für die Strukturen, Prozesse und vorhandenen Informationen einer gesamten Behörde gelten.

Diese institutionelle Transparenz ist das zentrale Element des politischen Reformkonzepts des Open Government, das auf US-Präsident Barack Obama zurückgeführt wird. Er sprach ein nie dagewesenes Maß an Transparenz durch die

2
 Transparenz als eine Säule von Open Government



Quelle: eigene Darstellung

Bereitstellung von Daten und Dokumenten im Internet (vgl. Kubicek 2017). In diesem Konzept ist Transparenz eine von drei Säulen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, neben Partizipation und Kooperation, im Sinne der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Abb. 2).

Strategische und rezipierte Transparenz

Missverständnisse und unterschiedliche Einschätzungen des jeweiligen Grades an Transparenz lassen sich aufklären, indem man zwischen strategischer und rezipierter Transparenz unterscheidet (vgl. ausführlicher Breiter/Kubicek 2016). Die strategische Transparenz bezieht sich auf Regelungen und Vorgaben zur Bereitstellung von Informationen, die zu einem bestimmten Informationsangebot führen und von dem sich die Verantwortlichen die positiven Wirkungen erhoffen. In der Regel werden diese Informationen so bereitgestellt, wie sie auch für die verwaltungsinternen Prozesse erstellt und genutzt werden.

Rezipierte Transparenz ist demgegenüber die Wahrnehmung und Einschätzung dieser bereitgestellten Informationen aus der Sicht der Bürger oder zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen. Für diese Adressaten geht es um Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit des jeweiligen Informationsangebots. Dies erfordert mehr, als vorhandene Informationen bereitzustellen. Vielmehr geht es insbesondere darum, diese Informationen durch vereinfachte Formulierungen und erläuternde Ergänzungen zielgruppengerecht aufzubereiten. Dabei ist auch zu beachten, dass die für Träger öffentlicher Belange geeigneten Informationen für die betroffenen Bürger nicht verständlich sein dürften. Transparenz über den Beteiligungsprozess erfordert stets zusätzliche Darstellungen.

Grenzen von Transparenz

Vollständige rezipierte Transparenz ist ein Idealzustand, der sich in den meisten Fällen nicht erreichen lässt. Dies liegt zum einen daran, dass die Rezipienten die angebotenen Informationen mit unterschiedlichen allgemeinen Fähigkeiten und speziellen Vorkenntnissen aufnehmen und auch unterschiedlich viel Zeit einsetzen (vgl. auch Wever 2014). Es ist immer leicht, nach einer getroffenen Entscheidung die mangelnde Transparenz der vorangegangenen Schritte zu kritisieren, auch wenn man selbst Angebote nicht wahrgenommen hat. Die Transparenz über den Beteiligungsprozess ist so wichtig, weil dazu detailliert festgehalten wird, wer wann welche Informationen bereitgestellt und darauf aufbauend welche Entscheidungen getroffen hat.

Vollständige Transparenz ist aber auch deswegen nicht zu erreichen, weil einer Veröffentlichung bestimmter Informationen andere Rechtsgüter wie der Schutz von personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder auch Belange der öffentlichen Sicherheit entgegenstehen können. Die erwähnten Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze verlangen bei der Entscheidung über einen beantragten Zugang, zwischen den verschiedenen Rechtsgütern abzuwägen und eine Verweigerung entsprechend zu begründen.

Dies gilt auch für die Bereitstellung von Informationen im Beteiligungsprozess. Wenn es um Glaubwürdigkeit und Vertrauen geht, sollte im Beteiligungsprozess begründet werden, warum bestimmte von Teilnehmenden geforderte Informationen nicht, nicht vollständig oder noch nicht veröffentlicht werden. In Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten gelingt das in der Regel gut – auch wenn einige Behörden den Datenschutz manchmal als Vorwand missbrauchen. Die Abwägung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist hingegen in manchen Bereichen schwierig und muss teilweise gerichtlich entschieden werden. In einem emissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren kann das beantragende Unternehmen zum Beispiel die Informa-

tion über die zu verarbeitenden Substanzen nicht mit dem Argument des Betriebsgeheimnisses verweigern.

Besonders schwierig zu beurteilen und in Beteiligungsprozessen in der Regel kontrovers ist der in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen als Verweigerungsgrund genannte Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses. So heißt es in § 4 des IFG des Bundes: „Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung [...] dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.“

Frühzeitige Bürgerbeteiligung dient aber gerade dem Zweck, die Meinungen und das Wissen anderer vor dem Treffen von Entscheidungen einzuholen. Für diese Transparenz müssen Entwürfe und Arbeiten zur Entscheidungsvorbereitung zugänglich gemacht werden. Um dabei Konflikte zu vermeiden, ist explizit und transparent abzuwägen, wie sich eine möglichst frühe Veröffentlichung jeder einzelnen Information auswirkt.

Transparenz über Vorhaben

Damit Beteiligung überhaupt stattfinden kann, muss die Öffentlichkeit oder ein näher bestimmter Kreis von Interessenten und Betroffenen erfahren, dass es ein Beteiligungsprojekt gibt. Dies können „Vorhabenlisten“ transparent machen.

Vorhabenlisten

Viele Kommunen berichten inzwischen über bevorstehende und laufende förmliche Planungsverfahren auf Internetsseiten der jeweiligen Behörden. Einige Kommunen veröffentlichen mehr Informationen und dies früher, um Beteiligungsmöglichkeiten transparent zu machen. Zwei Beispiele zeigen, wie Kommunen dies online konkret machen können:

Bereits 2012 führte **Heidelberg** per Ratsbeschluss eine zentrale Vorhabenliste ein (Stadt Heidelberg 2017). Sie enthält kurze Steckbriefe der in Heidelberg geplanten und umgesetzten Projekte. Aktuell umfasst die Vorhabenliste mehr als 90 städtische Projekte. Die zentralen Überlegungen zu ei-

nem Vorhaben sollen spätestens drei Monate vor der Erstberatung in einem kommunalen Gremium öffentlich gemacht werden, um eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Die Vorhabenliste erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und ist in den Heidelberger Bürgerämtern erhältlich. Neue Vorhaben und Projekte veröffentlicht die Kommune vierteljährlich in digitaler Form und aktualisiert diese regelmäßig. Verantwortlich ist die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Einzelheiten regeln die Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Der Steckbrief zu jedem Vorhaben umfasst folgende Punkte: Inhaltliche Beschreibung, Politischer Beschluss zum Vorhaben/Projekt, Aktueller Bearbeitungsstand, Kosten soweit bezifferbar, Geplanter Zeitpunkt der Umsetzung/Nächste Schritte, Betroffenes Gebiet, Bürgerbeteiligung, Ziele des Stadtentwicklungsplans 2015, Weitere Informationen.

In **Wolfsburg** beschließt der Rat gemäß dem „Konzept Bürgermitwirkung Wolfsburg“ vierteljährlich über die Vorhabenliste (Stadt Wolfsburg 2017). Auf ihr stehen Vorhaben,

für die eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist, für die ein starkes Interesse der Bürger vermutet wird oder die ein Finanzvolumen von mindestens einer Million Euro haben. Die Vorhaben werden auf der Liste veröffentlicht, sobald Vorüberlegungen abgeschlossen sind, spätestens sobald sie in die Beratung der Fachausschüsse oder Ortsräte gegeben werden. Mit den Punkten Zielsetzung des Vorhabens, Betroffener Personenkreis, Betroffener Stadt- bzw. Ortsteil, Zeitplan, Aktueller Bearbeitungsstand, Kosten soweit bezifferbar, Bürgermitwirkung, Weitere Infos/Ratsvorlage und Ansprechpartner/-in beschreiben die Verantwortlichen die einzelnen Vorhaben.

Beide Beispiele stützen sich auf einen Ratsbeschluss, der alle Dienststellen dazu verpflichtet, Vorhaben zu melden. Sowohl Heidelberg als auch Wolfsburg haben zudem eine zentrale Stelle geschaffen, die diesen Prozess koordiniert und überwacht.

Proaktive individuelle Information über Beteiligungsprozesse

Vorhabenlisten sorgen dafür, dass sich Bürger online über Vorhaben und Beteiligungsmöglichkeiten informieren können. Dazu müssen sie regelmäßig auf die Internetseiten der Kommune, in die entsprechenden Ämter oder auf deren Webseiten gehen.

In der eingangs zitierten Umfrage sprachen sich 63 % dafür aus, dass die Behörden sie aktiv mit Informationen versorgen. Dass sie Betroffene möglichst früh und gut erreichen, ist auch im Interesse der Behörden selbst. Sie begegnen häufig dem Phänomen, dass die öffentliche Aufmerksamkeit und der Protest erst zunehmen, „wenn die Bagger kommen“. Sie tragen nicht immer zur Beruhigung bei, wenn sie darauf verweisen, dass das Vorhaben bereits vor Monaten oder Jahren auf einer Vorhabenliste bekannt gegeben wurde. In der heutigen Zeit, in der Apps individuell auf Termine hinweisen, sind die Erwartungen an Planungen und Entscheidungen der Verwaltungen und entsprechende Beteiligungsangebote ähnlich hoch.

In Australien gibt es ein Verfahren der individuellen proaktiven Benachrichtigung über Beteiligungsangebote mit dem Namen „PlanningAlerts“ (OpenAustralia Foundation 2017). Auf einer nationalen Plattform können Bürger mit ihrer Postleitzahl suchen, ob es auf diesen Raum bezogene Vorhaben und Beteiligungsangebote gibt. Sie können auch Tweets über alle neuen Angebote erhalten oder sich mit der eigenen E-Mail-Adresse registrieren und dann nur Benachrichtigungen über Vorhaben mit Bezug zu dem angegebenen Postleitzahlgebiet erhalten. In dem Maße, in dem Kommunen auch in den sozialen Medien aktiv sind, lassen sich auch diese für proaktive Information nutzen.

Transparenz im Beteiligungsprozess

Wie Transparenz im Beteiligungsprozess hergestellt werden kann, hängt vom jeweiligen Prozess ab und variiert je nach Beteiligungsziel, -gegenstand und Adressatenkreis. Trotzdem gibt es einige in vielen Fällen zielführende Empfehlungen.

Transparenz über den Verfahrensablauf

Es gibt im Wesentlichen zwei unterschiedliche Beteiligungsziele, die jeweils andere Vorgehensweisen erfordern, idealerweise aber hintereinander geschaltet werden sollen (Kubicek 2014a):

- die offene Ideensammlung
- die gut strukturierte und streng kontrollierte Prioritätenbildung

Beide Phasen sollten nach der hier vertretenen Auffassung sowohl online als auch offline in Präsenzveranstaltungen

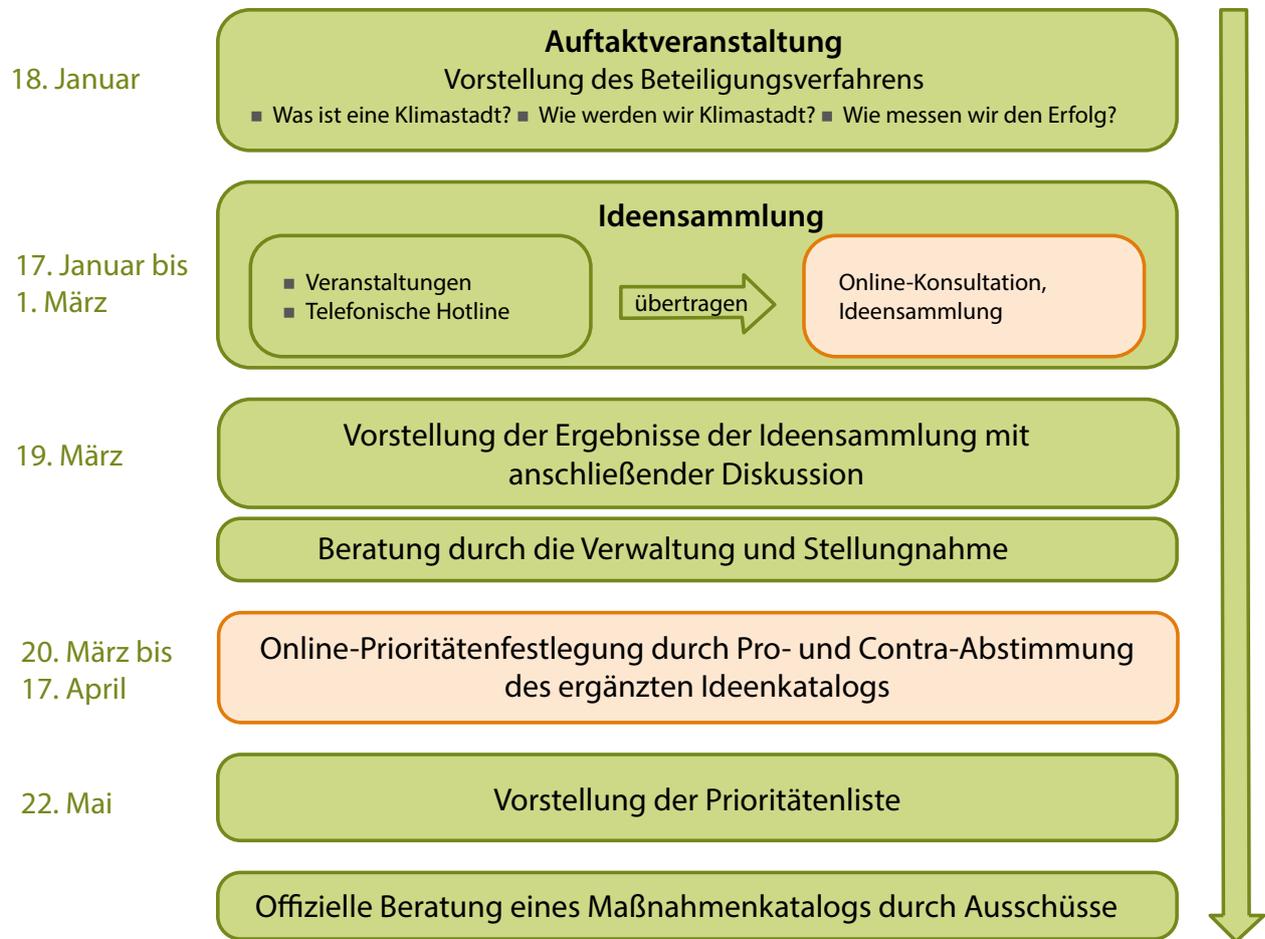
durchgeführt werden. Dann ist es zentral, dass von Anfang an über die einzelnen Schritte informiert wird. Die zur Beteiligung aufgeführten Bürger wollen wissen, was nach jedem Schritt passiert und auch am Anfang schon erfahren, was am Ende aus ihren Beiträgen wird. Diese Verfahrenstransparenz wurde erfolgreich in zwei Konsultationen durchgeführt. Ein Beispiel gibt Abbildung 3 wieder.

Wer hat welche Interessen und Erwartungen an den Beteiligungsprozess?

Sowohl für die Ideensammlung als auch für die Akzeptanzermittlung ist es wichtig, möglichst alle unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Interessen in den Beteiligungsprozess einzubeziehen. Die Projektverantwortlichen sollten nicht damit rechnen, dass sich alle Betroffenen von selbst melden und einbringen. Sie müssen vor allem die

3

Ablauf eines mehrstufigen Beteiligungsverfahrens



Quelle: Kubicek 2014b: 70

einem Vorhaben skeptisch gegenüberstehenden Personen überzeugen, dass sich eine Teilnahme an einer Konsultation lohnt und dass diese offen und fair erfolgt.

Vielfach ist von vornherein nicht klar, welche Interessenten und Betroffenen es gibt und welche Interessen und Erwartungen diese konkret haben. Daher empfehlen sich für die Planung eines Beteiligungsprozesses Stakeholderanalysen. Über Akteursbefragungen lassen sich die Interessen und Erwartungen der identifizierten Stakeholder ermitteln. Ergänzend oder stattdessen können die Projektverantwortlichen die identifizierten Akteure zu einem moderierten Workshop einladen, auf dem sie die Interessenlage klären.

Eine solche Interessententransparenz ist für beide Seiten eine wichtige Ausgangsbasis. Auch die meisten zur Beteiligung eingeladenen Akteure möchten erfahren, welche Interessen und Erwartungen andere Beteiligte haben und nehmen schon aus diesem Grund an solchen Veranstaltungen teil. Im Hinblick auf die Transparenzziele ist es dann wichtig, dass die Verantwortlichen die Ergebnisse einer Akteursbefragung und Diskussionsergebnisse eines Workshops gut dokumentieren und online veröffentlichen.

Man könnte annehmen, dass sich Stakeholder und ihre Interessen online über soziale Medien ermitteln lassen. Das ist nicht der Fall, so lange sich der Gegenstand eines Be-

teiligungsprozesses in der physischen Welt befindet. Dann gibt es immer Stakeholder, die sich in diesen Medien nicht öffentlich äußern wollen oder gar keinen Zugang zu ihnen haben. Ein Drittel der Bürger ab 65 Jahren hat gar keinen Zugang zum Internet und von den anderen nutzen maximal 20 % soziale Medien (Kubicek/Lippa 2017). Selbst in der Altersgruppe 50+ nutzen nur 18 % Facebook (Tippelt/Kupferschmitt 2015: 445). Daher ist es unabdingbar, die Interessen in der sozialen Realität zu klären und ebenfalls dort zur Beteiligung zu motivieren. Anderenfalls ist das Risiko zu groß, dass die Minderheit, die sich online beteiligt, zu einem Ergebnis kommt, das Gegner, die sich nicht beteiligt haben, über die klassischen Medien kritisieren, dort Zustimmung finden und den gesamten Prozess zum Scheitern bringen. Die meisten Entscheidungsträger orientieren sich im Zweifel immer noch mehr an Presse und Fernsehen als an den sozialen Netzwerken, deren Glaubwürdigkeit wegen ihrer Manipulierbarkeit eher sinkt als zunimmt.

Interessentransparenz kann gelingen, wenn nach einer Stakeholderanalyse gezielt Befürworter und Gegner eines Projekts zu einem nicht öffentlichen Workshop eingeladen werden. Ein Beispiel dafür ist ein über zwei Jahre geführter Bürgerdialog über ein Fernstraßenprojekt, konkret den Lückenschluss der A33 Nord bei Osnabrück. Nach zwei Diskussionsrunden mit Befürwortern und Gegnern des Projekts wurde eine Internetseite mit laufend aktuellen Informationen zum Projektstand und den Beteiligungsaktivitäten eingerichtet. Dort stellten die Projektverantwortlichen nicht nur die Ergebnisse einer Akteursbefragung und die Protokolle der Sitzungen eines Dialogforums mit Vertretern der verschiedenen Behörden und von Bürgerinitiativen für und gegen dieses Vorhaben ein. Sie erstellten auch eine Broschüre, in der neben den Informationen zum Gegenstand und zum Planungsprozess Befürworter und Gegner ihre Sicht in eigenen kurzen Beiträgen darstellen konnten. So wurden die unterschiedlichen Interessen für alle im Prozess und für die Öffentlichkeit offline und online transparent gemacht (siehe Bürgerdialog A33 Nord 2017a; Kubicek 2014a).

In Baden-Württemberg schreibt eine Verwaltungsvorschrift allen planenden Behörden vor, ein Beteiligungsscoping durchzuführen. Sie müssen prüfen, ob ergänzend zur förmlichen Beteiligung eine erweiterte und frühzeitige Beteiligung erfolgen soll und wer dafür in Frage kommt. Ein Leitfaden für die verpflichteten Behörden enthält unter anderem die folgenden Fragen (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013):

- Wer wird zur frühen und nicht förmlichen Beteiligung angesprochen?

- Welche Milieus sind betroffen? Sind aufsuchende Verfahren möglich? Welche Multiplikatoren sollen angesprochen werden?
- Welcher Gestaltungsspielraum besteht? Worüber gibt es Konsens, worüber Dissens?

Dieses Beteiligungsscoping dient zunächst nur der Klärung für und durch die Projektverantwortlichen. Im Hinblick auf die Transparenz im und über den Prozess empfiehlt es sich, die Antworten auf diese Fragen zu dokumentieren, allen Beteiligten zugänglich zu machen und möglichst auch mit Ihnen zu diskutieren. Die Beteiligten können weitere Anregungen oder auch andere, kontroverse Einschätzungen geben, die im Interesse eines offenen Prozesses geklärt werden sollten. Dies kann auch online geschehen, sollte jedoch aus den oben geschilderten Gründen immer auch durch Präsenzveranstaltungen ergänzt werden.

Entscheidungen im Prozessverlauf

Wo es Misstrauen gegenüber der projektverantwortlichen Stelle gibt, ist es für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess sinnvoll, eine Steuerungsgruppe einzurichten, in der die unterschiedlichen Interessen vertreten sind – mit einer Moderation und Protokollierung durch einen unabhängigen Dritten, dem alle Beteiligten vertrauen. In zwei Modellprojekten der Bertelsmann Stiftung, die der Autor begleitend evaluiert hat, ist dies weitgehend gelungen. In einem Fall bewarben sich auf einer öffentlichen Veranstaltung drei Agenturen mit Konzepten für die Moderation des Beteiligungsprozesses und unterzogen sich einem Votum der Teilnehmenden. In dem zweiten Projekt trafen die Projektverantwortlichen eine Auswahl (Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren 2017; Bürgerdialog A33 Nord 2017a).

Wenn es in einem Beteiligungsprozess um die Auswirkungen einer geplanten Maßnahme auf die Umwelt geht oder bei verkehrsbezogenen Maßnahmen um Verkehrsprognosen, sind Gutachten zu erstellen. Nicht ganz unbegründet besteht bei Kritikern eines Vorhabens der Verdacht, dass die planenden Behörden Gutachter aussuchen und beauftragen, die ihren Annahmen und Zielen folgen. In dem bereits erwähnten Fernstraßenprojekt A33 Nord beteiligte die projektverantwortliche Straßenbaubehörde daher das Dialogforum an der inhaltlichen Formulierung der Ausschreibung der Gutachten, der Liste der zu Angeboten aufgeforderten Gutachter und an der Auswahl der beauftragten Gutachter. Sie hat damit diese sehr brisanten Entscheidungen innerhalb des Beteiligungsprozesses vollkommen transparent gemacht, indem sowohl die Gutachten auf der Internetseite des Projekts veröffentlicht wurden als auch die Folien von den Präsenzveranstaltungen, auf denen die Gutachter ihre

Ergebnisse vorgestellt und diskutiert haben. Dabei räumten die Projektverantwortlichen viele Zweifel aus und verzeichneten einen großen Vertrauensgewinn.

Bessere Verständlichkeit durch Visualisierung

Eine immer wieder vorgebrachte Kritik in Beteiligungsprozessen bezieht sich darauf, dass Planungsunterlagen nicht verständlich seien. Die Versuchung für die Vorhabenträger ist groß: Es ist einfacher, die Dokumente, die sie für eigene Planungen oder die Beteiligung der fachkundigen Träger öffentlicher Belange erstellt haben, unverändert auch für die Bürgerbeteiligung ins Netz zu stellen. Doch so erreichen sie keine Transparenz. In dem erwähnten Fernstraßenprojekt sorgten die Projektverantwortlichen auf zweierlei Weise für eine bessere Verständlichkeit.

- Erstellen Fachleute ihre Gutachten, etwa zu den Auswirkungen einer bestimmten Linienführung auf Flora und Fauna, nur schriftlich und überlassen diese dann den Beteiligten zur Einsichtnahme, sind Verständnisprobleme zu erwarten. Verpflichten die Projektverantwortlichen die Gutachter jedoch, Zwischenergebnisse in einem kleineren Kreis oder auf öffentlichen Veranstaltungen vorzutragen, werden sie zur verständlichen Darstellung angehalten. Schaffen sie dies nicht, machen die Zuhörer ihnen dies durch Kritik deutlich. Die Präsentationen stehen im Anschluss im Netz, sodass alle sie einsehen können.
- Der Verlauf einer geplanten Trasse wird in der Regel zweidimensional auf einer Landkarte eingezeichnet. In diesem Fall erstellten die Projektverantwortlichen ergänzend ein dynamisches dreidimensionales Modell in Form einer Überflugsimulation. Damit ließ sich feststellen, wo

4

Überflugsimulation im Beteiligungsprojekt A33 Nord

Bürgerdialog A33 Nord

Infoveranstaltungen
Fachveranstaltungen
Planungsworkshops

Vorhaben Planung Positionen Bürgerdialog Visualisierung Service

Luftbildkarte
Überflug

Überflug
Diese Animation nimmt Sie als Betrachter aus der Vogelperspektive mit über die geplante A 33 Nord. Sie können sich mit Hilfe der Computermaus auf drei verschiedenen Sichthöhen über die Trasse bewegen und Ihre Blickrichtung variieren (Pfeilbuttons). Mit '+' und '-' gelangen Sie vor und zurück. [Zum Überflug...](#)

Luftbildkarte
Diese auf der Grundlage eines dreidimensionalen Computermodells erzeugte Luftbildkarte in detaillierter Form den Verlauf der geplanten Autobahntrasse aus der Satellitenperspektive. [Zur Luftbildkarte...](#)

Quelle: Bürgerdialog A33 Nord 2017b, Screenshot mit freundlicher Genehmigung der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Geschäftsbereich Osnabrück

die Trasse durch ein Waldgebiet führt, wie nahe sie an Siedlungen vorbeiführt, wo Brücken und Unterführungen geplant sind. Diese Simulation wurde auf öffentlichen Veranstaltungen mit Anwohnern vorgeführt und führte maßgeblich zu konkreteren Fragen und Antworten. Interessierte konnten und können die Simulation auch auf der Internetseite dieses Beteiligungsprozesses nutzen (s. Abb. 4; Kubicek 2014a).

Onlinemedien haben ein enormes Potenzial, raumbezogene Planungen und die Beteiligung daran besser verständlich zu machen. Aber eine Überflugsimulation kostet mehrere zehntausend Euro. Für stadtbezogene Projekte bieten sich 3D-Stadtmodelle an. Darunter verstehen die Kommunen zurzeit jedoch noch sehr unterschiedliche Darstellungen. Mal wird ein geplantes Objekt in dreidimensionaler Darstellung in ein räumliches Foto hineinkopiert. Ein anderes Mal wird ein Gebäudekomplex oder Straßenzug wie in einem Gips- oder Pappmodell digital erzeugt. Dresden ermöglicht einen Überflug über ein digitales Stadtmodell (Stadt Dresden 2017). Wo die Stadtverwaltung selbst nicht aktiv wird, versuchen zivilgesellschaftliche Initiativen oder Unternehmen auf der Basis zugänglicher Geodaten ein dreidimensionales Stadtmodell zu entwickeln, um einzelne Veränderungen interaktiv zu planen. Ein Beispiel dafür ist die Plattform We-Build.Hamburg (2017), die von dem Unternehmen We-Build.City entwickelt und betrieben wird und alle verfügbaren öffentlich zugänglichen Daten zur Stadtentwicklung

zusammenstellt, durchsuchbar macht und dabei auch ein 3D-Modell bereitstellt. Das Unternehmen will sich damit vermutlich für öffentliche Aufträge empfehlen. Zurzeit trägt es damit aber auch zu einem Maß an Transparenz bei, das die Stadt und ihre Baubehörde noch nicht erreichen, und fordert diese damit öffentlich heraus.

Zwischenevaluation mit Akteurs- und Bevölkerungsumfrage

Es gibt keine Erfolgsgarantie dafür, Beteiligungs- und Transparenzziele zu erreichen. Vor allem das gewonnene Maß an Akzeptanz und Vertrauen ist schwer einzuschätzen. Bürgerinitiativen, die gegen umstrittene Planungsvorhaben mobilisieren, bezweifeln oft die Transparenz der Verfahren, die Beteiligungsmöglichkeiten und die Akzeptanz in der Bevölkerung. In der Öffentlichkeit entsteht eine verzerrte Wahrnehmung, weil sich oft nur die Kritiker zu Wort melden. Befürworter sehen häufig keinen Anlass, sich zu engagieren.

Vor allem wenn es um längere und mehrstufige Planungsprozesse mit Raumordnungs- und anschließendem Planfeststellungsverfahren geht, kann es hilfreich sein, eine Bevölkerungsumfrage durch ein anerkanntes Meinungsforschungsinstitut durchführen zu lassen, in der konkret nach dem Informationsstand und der Akzeptanz gefragt wird. Die Ergebnisse können die Projektverantwortlichen dann in den Medien und auf eigenen Veranstaltungen vorstellen.

Transparenz über den Beteiligungsprozess

Wie erwähnt, beteiligt sich in der Regel nur ein eher kleiner Kreis von Interessenten und Betroffenen aktiv, während ein wesentlich größerer Personenkreis Meldungen oder Erzählungen über die Planung und Beteiligung mehr oder weniger intensiv oder auch nur gelegentlich verfolgt.

Der Erfolg im Sinne von Akzeptanz und Vertrauen soll nicht nur bei den unmittelbar im Prozess Aktiven eintreten, sondern bei möglichst vielen Betroffenen und darüber hinaus politisch Interessierten.

Gegner von Vorhaben finden mit Kritik an einem Vorhaben und an der praktizierten Beteiligung immer wieder Gehör in den Medien und können damit politikskeptische Grundhaltungen in der Bevölkerung verstärken.

Laufende Berichterstattung in einem Medienmix

Dieser Kritik kann die Verwaltung entgegenwirken, indem sie den Verfahrensablauf und jeden einzelnen Schritt maximal transparent und nachvollziehbar dokumentiert, veröffentlicht und Rechenschaft ablegt. Alle Dokumente auf einer Projekt-Webseite zu veröffentlichen, reicht allerdings meistens nicht. Die Verwaltung muss die Aufmerksamkeit darauf durch gezielte Maßnahmen lenken. Nur wenige Interessierte gehen regelmäßig auf solche Internetseiten, während die Gegner eines Vorhabens sich über die Medien an die Öffentlichkeit wenden. Der dort geäußerten Kritik kann die Verwaltung nur durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit begegnen. Das können Tweets für die jüngere Generation sein. Für die älteren sind Presseberichte wirksamer. Die

besten Erfahrungen bei allen Altersgruppen machten Projektverantwortliche in einem Beteiligungsprojekt zu einer Ortsumgebung mit Berichten in den unentgeltlich verteilten Anzeigenblättern (Bertelsmann Stiftung/TNS Emnid 2013).

Um eine hohe rezipierte Transparenz zu erreichen, sollten konkrete Schritte einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit von vornherein geplant und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Vor allem sind Ereignisse und Zwischenergebnisse zu bestimmen, auf die Projektverantwortliche in Pressemitteilungen, Pressegesprächen und auf geeigneten Veranstaltungen hinweisen und öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen können. Dabei können sie dann auf die im Internet bereitgestellten Informationen verweisen. Erfahrungen zeigen, dass die Zugriffszahlen von Webseiten nach Presseberichten regelmäßig ansteigen.

Verfahrensablauf in leichter Sprache

Wie für die Transparenz im Beteiligungsprozess müssen Projektverantwortliche den Verfahrensablauf mit den Funktionen der verschiedenen Beteiligten in möglichst einfacher Art und Weise darstellen. Vor allem in Bezug auf den rechtlichen Rahmen ist dabei eine Übersetzung in Alltagssprache erforderlich. Wichtige Informationen in Web-Angeboten öffentlicher Verwaltungen müssen nach den Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnungen des Bundes und der Länder sogar in leichter Sprache verfasst werden. Dafür gibt es speziell ausgebildete und erfahrene Übersetzungsbüros. Der Verfahrensablauf eines Beteiligungsprozesses ist im Sinne dieser Verordnung ohne Zweifel eine wesentliche Information. Die Darstellung in einfacher Sprache macht den Ablauf nicht nur für Menschen mit Einschränkungen transparenter, sondern für alle.

Rechenschaftslegung und Evaluation

Für die Transparenz über den Beteiligungsprozess gilt dasselbe wie für die Transparenz im Prozess: Am Ende müssen die Projektverantwortlichen Rechenschaft ablegen, welche Ziele erreicht wurden und welche vielleicht auch nicht. Dabei reicht es nicht, nur die Beiträge und die Anzahl der Besucher zu zählen und zu veröffentlichen. Ein umfassendes Evaluationskonzept enthält über solche Output-Indikatoren hinaus insbesondere Angaben zu den erzielten Wirkungen, dem Impact (Abb. 5).

Ein Beteiligungsverfahren soll in der Regel Akzeptanz und Vertrauen schaffen. Das erreichen die verantwortlichen Akteure am besten, wenn sie eine unabhängige Evaluation

5

Komponenten eines umfassenden Evaluationskonzepts



Quelle: eigene Darstellung

durchführen und präsentieren lassen. Bei kontroversen Themen gibt es immer einen Kreis von Personen, bei dem die Belastungen größer sind als die Entlastungen oder dessen Präferenzen nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden konnten. Vielfach akzeptieren auch diese ein Ergebnis, wenn sie den Eindruck haben, dass die Entscheidungen in einem fairen Verfahren getroffen wurden. Diesen Eindruck können sie nur gewinnen, wenn das Verfahren in höchstem Maße transparent war und wenn vor allem dargelegt wird, warum bestimmte Lösungsvorschläge nicht berücksichtigt wurden. Auch diese Rechenschaftslegung sollte im Medienmix erfolgen, also über digitale und gedruckte Berichte sowie in öffentlichen Veranstaltungen.

In zwei nach dem 2x2-Format durchgeführten Konsultationen in Wennigsen und Bremerhaven wurde eine Teilnehmerbefragung durchgeführt. Die Fragen und Ergebnisse fasst Abbildung 6 zusammen. Die Bürger aus Wennigsen sind demnach deutlich zufriedener mit der Beteiligung als die aus Bremerhaven. Ein wesentlicher Unterschied bestand darin, dass die Verwaltung in Wennigsen die Vorschläge aus der Ideensammlung auf ihre Machbarkeit geprüft hat, bevor sie in der zweiten Phase zur Abstimmung gestellt wurden. In Bremerhaven hielt man dies für einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsfreiheit der Bürger und stellte alle Vorschläge zur Abstimmung. Darunter waren auch diejenigen, die aus rechtlichen oder finanziellen Gründen nicht

6

Ergebnisse der Teilnehmerbefragung bei zwei Beteiligungsverfahren

Sind Sie zufrieden damit, wie das Beteiligungsverfahren verlaufen ist?

	Wennigsen		Bremerhaven	
	total	in Prozent	total	in Prozent
Ja	36	81,8	20	54,1
Nein	3	6,8	10	27,0

Beteiligungsverfahren	Wennigsen				Bremerhaven			
	trifft zu		trifft eher zu		trifft zu		trifft eher zu	
	total	in Prozent	total	in Prozent	total	in Prozent	total	in Prozent
Die Ziele des Beteiligungsverfahrens waren klar und verständlich vorgegeben	23	52,3	17	36,6	13	35,14	16	43,2
Die Regeln des Beteiligungsverfahrens waren fair	26	59,1	12	27,3	20	54,05	9	24,3
Der Ablauf des Verfahrens von Beginn bis Ende war transparent gestaltet	25	56,8	11	25,0	20	54,05	8	21,6
Die Nutzung der Online-Plattform für Ideensammlung und Abstimmung war einfach	33	75,0	2	4,6	17	45,95	10	27,0

	Wennigsen		Bremerhaven	
	total	in Prozent	total	in Prozent
Ja, ich sehe Politik und Verwaltung in Wennigsen bzw. Bremerhaven nun positiver	25	56,8	12	32,43
Ja, ich sehe Politik und Verwaltung in Wennigsen bzw. Bremerhaven nun negativer	1	2,3	5	13,5
Nein, meine Einstellung hat sich nicht geändert	14	31,8	18	48,7
keine Angaben/unentschlossen	4	9,1	2	5,4

Quelle: Kubicek 2014b: 86 f.

durchführbar waren. Verständlicherweise waren die Bürger, die dafür gestimmt hatten, enttäuscht, als dies bei der Abschlussveranstaltung bekanntgegeben wurde. Dieser Unterschied schlägt sich auch in der konkreten Frage nach der Klarheit und Verständlichkeit der Ziele wieder, während es für die Transparenz sehr ähnliche Bewertungen gab. Auch

in der Bewertung von Effekten über das unmittelbare Beteiligungsprojekt hinaus macht sich der Unterschied in der Handhabung der Vorschläge bemerkbar. Dieser Vergleich ist aufschlussreich: Er zeigt, dass Transparenz nicht immer zur Zufriedenheit und zu Vertrauen in die Politik führt. Letztlich kommt es auch darauf an, was transparent dargestellt wird.

Dauerhafte Verankerung von Transparenz

Eine institutionelle Transparenz, der freie Informationszugang und Open Data brauchen eigene Strukturen und Prozesse, die jeweils die gesamte Verwaltung betreffen. Transparenz muss hingegen dort geschaffen werden, wo die Beteiligungsprozesse geplant und durchgeführt werden. Dies können im Laufe der Zeit ganz unterschiedliche Bereiche innerhalb einer Behörde sein oder Projekte zwischen mehreren Stellen unterschiedlicher Behörden.

Organisatorische und technische Einbettung in die internen Prozesse

Inzwischen treffen viele Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden organisatorische Vorkehrungen, um Beteiligungsprozesse geordnet durchzuführen. Im Zusammenhang mit den Vorhabenlisten in Heidelberg und Wolfsburg wurden die für die Organisation von Bürgerbeteiligung geschaffenen Stellen erwähnt. Für die Arbeit dieser Stellen

gibt es Leitfäden, Verwaltungsanweisungen und viele andere Vorgaben und Hinweise. Dort kommen die hier unterschiedenen Arten von Transparenz und die dazu geeigneten Maßnahmen nur ansatzweise oder nur indirekt vor. Die von einer AG in der von der Bertelsmann Stiftung organisierten Allianz für vielfältige Demokratie erstellte Leitlinie enthält eine Checkliste mit rund 30 Fragen zur Transparenz über den Gegenstand der Beteiligung, die Akteure und deren Interessen, die Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie die Rechenschaftslegung. Mit ihr lässt sich überprüfen, ob die Transparenzziele und -maßnahmen bereits hinreichend behandelt sind oder ob es möglicherweise Ergänzungen braucht. Dies gilt auch für Verordnungen oder Verwaltungsanweisungen auf Landesebene. Der erwähnte Leitfaden aus Baden-Württemberg kann auch anderen Landesregierungen als Vorbild dienen.

Erfolgsfaktor Ressourcen: Transparente Beteiligungen kosten Zeit und Geld

Der wichtigste Erfolgsfaktor bei Beteiligungsprozessen sind ausreichende Ressourcen (Kubicek/Lippa/Koop 2011). Dabei geht es sowohl um finanzielle Mittel als auch um die Zeit von Beschäftigten der Verwaltung. Prozesse mit Beteiligung

kosten mehr Geld und Zeit als Prozesse ohne Beteiligung. Eine Begründung für den zusätzlichen Ressourceneinsatz liegt in der höheren fachlichen Qualität und/oder Akzeptanz von Planungen und Entscheidungen, die spätere zusätzliche Aufwände für Korrekturen oder auch nur Verzögerungen häufig vermeidet. Letztlich hat es jedoch politische Gründe, die Ausübung der verfassungsmäßigen Bürgerrechte zu ermöglichen und aktiv zu unterstützen. Maßnahmen, die einer möglichst großen Transparenz dienen, machen Beteiligungsprozesse noch teurer. Sie vermeiden aber auch häufig Folgeaufwände. Sind die Mittel knapp, ist abzuwägen, ob in dem einen oder anderen Fall ganz auf einen Beteiligungsprozess verzichtet wird, anstatt ihn unterausgestattet und mit weniger Transparenz durchzuführen.

Schulung und Pilotprojekte

Transparenz ist nicht selbstverständlich und kann nicht nur per Verwaltungsanweisung hergestellt werden. Sie entsteht durch Hunderte von kleinen Abwägungen vieler beteiligter Stellen. Die handelnden Personen haben unterschiedliche politische Orientierungen, sind in unterschiedlichem Maße risikofreudig und unterschiedlich zeitlich belastet. Behörden, die schon viele Jahre die Öffentlichkeitsbeteiligung mit



Foto: CCO Creative Commons

Transparente Beteiligungen kosten Zeit und Geld

den Trägern öffentlicher Belange praktizieren, haben Bedenken, wie sich eine zusätzliche Öffnung für die Bürger auf ihre Arbeit auswirkt. Dabei geht es nicht nur um Mehrarbeit. Es geht auch um die Frage, welche Bedeutung ihre fachliche Kompetenz hat, wenn „Laien“ mehrheitlich für andere Lösungen votieren.

Die Verwaltungsanweisung in Baden-Württemberg ergänzt ein „Leitfaden für eine neue Planungskultur“. Das ist ein etwas hochgegriffener Titel, weil man zwar leicht mehr Offenheit von den handelnden Stellen fordert, deren Einstellungen und Verhalten jedoch nur bedingt und nur längerfristig beeinflussen kann. Schulungspersonal kann solche Änderungen sachlich begründen und vermitteln. Ebenso wichtig ist jedoch, Erfahrungen zu schaffen, dass eine erweiterte und transparente Bürgerbeteiligung auch interessant und spannend sein kann.

Dies erkannten zum Beispiel die Projektverantwortlichen bei der Landesbehörde für Straßenbau nach dem Pilotprojekt A33 Nord. Einige Mitarbeiter hatten zunächst Bedenken. In den abschließenden Interviews gaben jedoch alle an, dass alleine die Anforderung, ihre Überlegungen verständlich darzustellen und den Betroffenen auf Veranstaltungen vorzutragen, dazu geführt hat, dass die Planung letztlich qualitativ besser war und sie viele positive Anregungen aufgenommen haben. Ein Beispiel dafür ist eine Veranstaltung zur Planung der Wegeführung: Dort beratschlagten sie mit

den anliegenden Bauern in der Überflugsimulation über die geplanten Unter- und Überführungen. Die Erfahrungen der Bauern mit von ihnen eingesetzten Großmaschinen führten letztlich dazu, dass die Projektverantwortlichen die ursprünglichen Pläne korrigierten (vgl. Kubicek 2014a).

Lernen durch Evaluation

Die Ausführungen zeigen: Eine Evaluation von Beteiligungsprozessen speziell im Hinblick auf deren Transparenz stärkt Akzeptanz und Vertrauen bei den Beteiligten und in der Öffentlichkeit. Eine Evaluation zeigt den Projektverantwortlichen aber auch auf, woran es lag, dass einzelne Ziele gut und andere weniger gut erreicht wurden – und was sie besser machen können. Das gilt für Zwischenevaluationen mit Blick auf den weiteren Verlauf, aber auch zum Abschluss eines Beteiligungsprozesses im Hinblick auf die zukünftigen Projekte. Beteiligung bleibt eine permanente Herausforderung und das gilt erst recht für transparente Beteiligung. Projektverantwortliche müssen Überzeugungsarbeit leisten, ohne selbst hundertprozentig sicher sein zu können, dass sie alles richtig machen. Sie befinden sich selbst in einem Lernprozess und müssen einen Lernprozess organisieren. Dazu sollten am Ende eines Projekts alle beteiligten Personen die gewonnenen Erfahrungen in einem verwaltungsinternen Workshop austauschen und im Hinblick auf „Lessons learnt“ auswerten. Die Ergebnisse können dann in die Handlungsanleitungen und Schulungen einfließen und diese fortschreiben.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung**, 2012: Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung. Management Report. Gütersloh August 2012. Zugriff: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Buergerbeteiligung_und_Infrastrukturplanung.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Bertelsmann Stiftung**, 2013: Mehr Transparenz bei Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh. Zugriff: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Bertelsmann Stiftung**; TNS Emnid, 2013: Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehungsstraße Waren an der Müritz. Zugriff: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Umfrage_zur_Buergerbeteiligung_Ortsumgehung_Waren.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Breiter**, Andreas; Kubicek, Herbert, 2016: Offene Verwaltungsdaten und Verwaltungstransparenz. . Verwaltung & Management, 22. Jg.: 283–296.
- Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren**, 2017: Bürgerbeteiligung in Waren. Ortsumgehung ja oder nein? Zugriff: <http://dialog-waren.de/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Bürgerdialog A33 Nord**, 2017a: Vorhaben, Planung, Positionen, Bürgerdialog, Visualisierung, Service. Zugriff: <http://www.buergerdialog-a33nord.de> [abgerufen am 18.10.2017].
- Bürgerdialog A33 Nord**, 2017b: Überflug; Luftbildkarte – Screenshot. Zugriff: <http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=8> [abgerufen am 30.10.2017].
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2013: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Berlin. Zugriff: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 18.10.2017].
- Kubicek**, Herbert, 2014a: Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A33 Nord. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Zugriff: http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht_Buergerdialog_A33Nord_2015.pdf [abgerufen am 18.10.2017].
- Kubicek**, Herbert, 2014b: Format 2x2. Bürgerkonsultation persönlich und online in zwei Stufen. In: Hartwig, Jürgen; Willem Kroneberg, Dirk (Hg.): Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Münster: Lit Verlag 2014: 53–96.
- Kubicek**, Herbert, 2017: Open Government – Der Zenit ist überschritten. In: Verwaltung & Management, 23. Jg 2017, Heft 4: 202–2012.
- Kubicek**, Herbert; Lippa, Barbara, 2017: Nutzung und Nutzen des Internet im Alter. Empirische Befunde und Empfehlungen für eine responsive Digitalisierungspolitik. Leipzig.
- Kubicek**, Herbert; Lippa, Barbara; Koop, Alexander, 2011: Erfolgreich beteiligt. Nutzen und Erfolgsfaktoren internet-gestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung**, 2017: Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. Zugriff: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> [abgerufen am 18.10.2017].
- OpenAustralia Foundation**, 2017: PlanningAlerts. Zugriff: <https://www.openaustraliafoundation.org.au/projects/planningalerts/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Staatsministerium Baden-Württemberg**, 2013: Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart Zugriff: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Remote/stm/planungsleitfaden.pdf> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Dresden**, 2017: Virtuelles 3D-Stadtmodell. Zugriff: <http://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/geoinformationen/3-d-modell.php?shortcut=3D> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Heidelberg**, 2017: Vorhabenliste – Aktuelle Bürgerbeteiligung. Zugriff: <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Vorhabenliste.html> [abgerufen am 18.10.2017].
- Stadt Wolfsburg**, 2017: Vorhabenliste. Zugriff: <http://www.wolfsburg.de/newsroom/2016/12/06/14/36/kopie-von-vorhabenliste> [abgerufen am 18.10.2017].
- Tippelt**, Florian; Kupferschmitt, Thomas, 2015: Social Web: Ausdifferenzierung der Nutzung. Potenziale für Medienanbieter. Media Perspektiven, Heft 10: 442–452.
- VDI** – Verein Deutscher Ingenieure, 2015: VDI 7000 – Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten.
- We-Build.Hamburg**, 2017: Willkommen bei Wir-Bauen-Hamburg! Zugriff: <https://hamburg.we-build.city/> [abgerufen am 18.10.2017].
- Wever**, Göttrik, 2014: Allheilmittel Transparenz – Ein Beitrag zur Diskussion. Verwaltung & Management, 20. Jg.: 4–18.

Der Beitrag bezieht sich inhaltlich weitgehend auf eine Vorlage, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung als Input für den Arbeitskreis Transparenz in der Allianz für vielfältige Demokratie erstellt wurde. Die daraus und aus anderen Quellen von Projektverantwortlichen aus Ländern und Kommunen mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung entwickelte Leitlinie inklusive einer Checkliste wurde gerade fertiggestellt und kann auf der Projektseite abgerufen werden.

bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse