



Berlin Institut
für Partizipation



ONLINE-BETEILIGUNG: DAS POTENTIAL VON GEODATEN FÜR TRANSPARENTE PARTIZIPATION

Autorin: Katja Simic

AUTORIN



KATJA SIMIC studierte Gesellschafts- und Wirtschaftskommunikation in Berlin. Sie arbeitet seit 2015 als Consultant bei der DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH. Dort berät sie öffentliche Institutionen bei der Gestaltung von Online- und Offline-Partizipationsprozessen und war zuletzt an der Beratung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe beteiligt.

Katja Simic

ONLINE-BETEILIGUNG: DAS POTENTIAL VON GEODATEN FÜR TRANSPARENTE PARTIZIPATION

Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist Online-Beteiligung schon seit längerer Zeit ein Begriff und dessen Möglichkeiten grob bekannt. Bisläng wird aber die Ressource der Geodaten nicht genutzt, obwohl diese den Bürgern Planungsvorhaben anschaulicher machen könnten. Im Folgenden wird zunächst auf gängige Annahmen hinsichtlich der Online-Beteiligung eingegangen und im Anschluss das Potential von Geodaten am Beispiel einer Endlagersuche für radioaktive Abfallstoffe erläutert.

EINLEITUNG

Online-Formate sind längst nicht mehr die Exoten unter den Partizipationsangeboten. Vorbei die Zeiten, in denen man verständnislose Blicke erntet, wenn man sich als Unternehmen für E-Partizipation vorstellt. Die Digitalisierung hat mittlerweile Einzug in fast alle Lebensbereiche erhalten und ist aus unserem Alltag kaum mehr wegzudenken. Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kennt daher auch einige der zahlreichen Möglichkeiten, über das Internet bei politischen oder gesellschaftlichen Fragestellungen mitzureden und (vermeintlich) mitzuentcheiden. Dennoch müssen zunächst einige Herausforderungen im Zusammenhang mit Online-Beteiligungstools gelöst werden, bevor diese zu einem elementaren Bestandteil partizipativer Prozesse werden können. Ein Lösungsansatz liegt in der frühzeitigen Einbindung digitaler Werkzeuge in das Beteiligungsverfahren. Gerade Geodaten bieten durch ihren räumlichen Bezug bisher weitgehend ungenutztes Potential, um abstrakte Themen in konkrete, den Alltag betreffende

Fragestellungen umzuwandeln. So lässt sich Aufmerksamkeit zu einem Zeitpunkt erzeugen, an dem eine Mitgestaltung noch möglich und vor allem sinnvoll ist. Gerade bei komplexen und kontroversen Themen lässt sich Kritik mit Hilfe von offenen Daten transparent darstellen, frühzeitig ausräumen und kann dadurch sogar zum Treiber des Verfahrens werden.

PARADOXE ASPEKTE VON ONLINE-PARTIZIPATION

Um den Status Quo von Online-Partizipationsangeboten und deren Nutzung beurteilen zu können, müssen zunächst einige gängige Annahmen näher beleuchtet werden. Dabei fällt auf, dass viele der positiven Eigenschaften, die Beteiligung im Internet vermeintlich bietet, entweder eine Kehrseite haben oder aber, dass diese Eigenschaften noch nicht ausreichen, um dauerhaft positive Effekte zu erzielen. Es lohnt es sich daher, einige Aspekte von Netzbeteiligung genauer zu beleuchten und mit einigen Vorurteilen aufzuräumen.

- Kennen = mitmachen? Laut einer Partizipationsstudie des Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (2014) liegt es nicht in erster Linie an der mangelnden Bekanntheit von Online-Formaten, dass die Beteiligungsrate immer noch verhältnismäßig niedrig ist. Obwohl die Mehrheit viele der genannten Formate kannte, wurden diese nur von ca. der Hälfte genutzt. Hinzu kommt, dass es kein einheitliches Verständnis von Beteiligung gibt. Während für einige Nutzergruppen bereits das Lesen von Artikeln oder die Rezeption von Informationen unter diese Bezeichnung fällt, sind die Voraussetzungen bei aktiveren Nutzergruppen umfangreicher, setzen daher aber auch eine deutlich höhere Motivation voraus.
- Online = niedrigschwellig? Der Zugang zu Online-Beteiligung ist auf den ersten Blick recht einfach: Die Mehrzahl der Deutschen ist online und Partizipation im Internet erfordert im Vergleich zu Offline-Formaten weniger zeitlichen und logistischen Aufwand. Sie deshalb als niedrigschwellig zu bezeichnen, greift dennoch zu kurz. Denn gerade eine aktive Beteiligung durch Kommentieren, Teilen, Hochladen oder „Liken“ ist nach wie vor mit einem gewissen Aufwand oder einer riskanten Exposition der eigenen Person verbunden (DIVSI Studie Beteiligung im Internet 2015). Unqualifizierte Kommentare ziehen schnell den Groll der anderen Leser auf sich. Der Nutzer muss sich also motivieren, um qualifizierten, gut recherchierten Content

erzeugen zu können. Hinzu kommt: Trotz steigender Nutzerzahlen ist immer noch jeder sechste Bundesbürger offline. Es handelt sich somit bei den „Offlinern“ nicht um eine kleine Gruppe am Rande der Gesellschaft, sondern um einen nicht unerheblichen Teil der Gesamtbevölkerung (HIIG 2014).

- Open data = offener Umgang? Der Ruf nach der freien Verfügbarkeit von Daten wird immer lauter. Wenn es jedoch um Angaben zur eigenen Person geht, ist die Skepsis nach wie vor groß und die Angst vor dem gläsernen User verbreitet. Die Themen Privatsphäre und Datenschutz nehmen nach wie vor großen Raum in den Diskussionen ein und sind - trotz steigender Euphorie angesichts der unzähligen Vorteile des Internets - ernstzunehmende Hürden im Bereich Online-Beteiligung.

Dennoch ist die Nutzbarkeit offener Daten vor allem im Sinne von höherer Transparenz wünschenswert und kann Vorurteilen vorbeugen. Politik und Verwaltung sehen sich immer wieder mit dem Vorwurf der Intransparenz konfrontiert, durch Open Data könnte dem dauerhaft entgegengewirkt werden. Außerdem entsteht durch die gemeinsame Nutzung von Daten auch eine Diskussionsgrundlage - ein wichtiger Schritt in Richtung Open Government.

Die genannten Schwierigkeiten in Bezug auf Online-Beteiligung sind vielfältig, lassen sich jedoch auf ein zentrales Problem zurückführen: Die fehlende Einbindung von digitalen Elementen in eine partizipative

Gesamtstrategie. Solange das „E“ weiterhin als Add-on oder Ergänzung zur Partizipation betrachtet wird, können Online- und Offline-Formate nicht logisch ineinander greifen und lassen sich die jeweiligen Vorteile beider Elemente nicht verbinden. Doch gerade das ist nötig, um deliberative Beteiligungsformate weiter auszubauen und den Dialog zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite zu verbessern. Das ist zunehmend wichtig, wenn es um die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit geht und darum, vor allem bisher wenig beachtete Bevölkerungsgruppen künftig besser einzubeziehen.

WIE KANN ES DOCH FUNKTIONIEREN?

Online-Beteiligung ist kein Allheilmittel gegen allgemeine Politikverdrossenheit. Sie kann jedoch einer großen Anzahl von Bürgerinnen und Bürger umfassende Information bieten, dialogorientierte Prozesse befördern und die Teilnehmenden letztlich dazu qualifizieren, Entscheidungen auch zu komplexen Themen treffen zu können.

Die gute Nachricht ist: Online-Beteiligung kann, wenn sie richtig gemacht wird, den Beteiligungsprozess nicht nur effizienter gestalten, sondern auch qualitativ verbessern. Dazu müssen aber seitens des Durchführenden bestimmte Voraussetzungen geschaffen und die wichtigsten Grundregeln eingehalten werden.

- Frühzeitige Einbindung in den Gesamtprozess: Online-Beteiligung wird immer noch häufig als nette Zusatzoption zur eigentlichen Beteiligung verstanden.

Meist kommt sie erst dann zum Einsatz, wenn wesentliche Entscheidungsprozesse schon sehr weit fortgeschritten oder bereits abgeschlossen sind. Wer feststellt, dass es nur noch darum geht, feststehende Ergebnisse abnicken zu lassen und echte Mitwirkung gar nicht gewünscht ist, wird sich eine zukünftige Beteiligung gut überlegen. Stattdessen muss Online-Beteiligung von Beginn an als Teil der Gesamtstrategie mitgedacht werden. Sie sollte zu einem Zeitpunkt stattfinden, an dem ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden sind und an dem sie sinnvoll in den Beteiligungsprozess integriert werden kann.

- Kritik als Treiber des Verfahrens: Wie bei der klassischen Face-to-Face Beteiligung müssen auch Online-Formate eine gewisse Verbindlichkeit beinhalten. Nur weil die Beteiligten nicht physisch anwesend sind, bedeutet das keinesfalls, dass ihre Anregungen, Kritik und Bedenken nicht ernst genommen werden müssen. Die genauen Mitwirkungsmöglichkeiten sollten daher unbedingt vorab analysiert und bedacht werden, um falsche Erwartungen zu vermeiden. Die Träger der Beteiligung müssen sich nicht nur überlegen, welche Mitwirkungstiefe im jeweiligen Prozess überhaupt möglich sein kann, sondern diese auch klar kommunizieren. Wenn es gelingt, ein Verfahren zu konzipieren, bei dem die Anliegen der zu Beteiligenden frühzeitig aufgenommen und transparent dargestellt werden, kann Kritik den partizipativen Prozess qualitativ verbessern.

- Stärkere Verknüpfung von Online- und Offline-Formaten: Für Beteiligung im Internet gibt es kein „Schema F“. Die möglichen Formate, Angebote und Zielgruppen sind ebenso vielfältig wie bei der klassischen Offline-Partizipation. Wenn beide Formate kombiniert werden, summieren sich auch deren Vorteile (vgl. Nanz/Fritsche 2012). Die Nachteile der einen Beteiligungsform lassen sich mitunter durch die zusätzliche Nutzung der anderen ausgleichen oder abmildern. Ein Beispiel: Durch die Zeit- und Ortsunabhängigkeit des Netzes lassen sich umfangreiche Informationen zu einem komplexen Thema bereitstellen. Diese können von den zu Beteiligenden zu jeder Zeit und im eigenen Tempo gelesen und erste, allgemeine Fragen durch entsprechende Moderation oder FAQs geklärt werden. Die Teilnehmenden können so in aller Ruhe und im Schutze der Anonymität Wissen anhäufen und Fragen beantworten. Dieses Wissen gibt ihnen dann die Sicherheit, bei einer Präsenzveranstaltung öffentlich die eigene Meinung zu äußern und einen Standpunkt zu vertreten. So lässt sich beispielsweise ein bestehendes Wissensgefälle verkleinern.

MIT VERSTÄNDLICHEN GEODATEN FRÜHZEITIG VERANTWORTUNGSBEWUSSTSEIN WECKEN

Die Verknüpfung von Online- und Offline-Formaten funktioniert dann besonders gut, wenn das Thema der Beteiligung auch einen unmittelbaren Bezug zur Lebenswelt

der Bürgerinnen und Bürger hat. Direkte Betroffenheit ist der größte Motivationsfaktor für eine Beteiligung, egal ob im Netz oder offline. Leider zeigt sich in der Praxis immer wieder, dass eine frühe Möglichkeit zur Beteiligung zwar sinnvoll ist, aber wegen mangelnder Betroffenheit häufig nicht wahrgenommen wird. Dieses so genannte Beteiligungsparadoxon führt in der Folge unter Umständen dazu, dass das Zeitfenster für die Mitwirkung der Öffentlichkeit bereits geschlossen ist, bevor diese überhaupt die Notwendigkeit und den Wunsch zur Partizipation äußert. Es gilt daher, Werkzeuge einzusetzen, die zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein Gefühl der Verantwortung für ein geplantes Projekt oder Vorhaben erzeugen, ohne dass durch zu starke Betroffenheit jegliche Distanz und Objektivität verloren gehen.

Ein ebensolches Werkzeug für Transparenz liegt in der Nutzung von Geodaten. Bei Geodaten handelt es sich im Wesentlichen um Informationen, die eine bestimmte Position oder Fläche auf der Erdoberfläche beschreiben. Das können z. B. Informationen zur Topographie, zu Gewässern, Verkehrsnetzen, Naturschutzgebieten oder zur Bevölkerung sein. Wenn man sie in den Beteiligungsprozess integriert, können Geodaten jedoch noch mehr leisten: Durch sie lassen sich abstrakte Themen in reale, die Lebenswelt der Teilnehmenden betreffende Fragestellungen umwandeln. Mit ihrer Hilfe lassen sich räumliche Bezüge und Kausalitäten verständlich darstellen und Prognosen für zukünftige Entwicklungen erstellen; zum Beispiel in der Bauleitplanung. Durch

die geografische Einordnung von stadtplanerischen Vorhaben rücken diese plötzlich in das unmittelbare Lebensumfeld einzelner Bürgerinnen und Bürger. Plötzlich wird aus einem anonymen Planungsvorhaben eine Veränderung, die den eigenen Alltag betrifft, weil z. B. durch den Umbau der Hauptstraße der tägliche Arbeitsweg nicht mehr befahrbar wird. Das Interesse, sich zu beteiligen steigt. Wenn es gelingt, dieses Interesse frühzeitig zu erzeugen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich zu einem Zeitpunkt an der Debatte zu beteiligen, an dem Mitwirkung produktiv und erwünscht ist, kann ein möglicher Konflikt zum Treiber des Verfahrens und das befürchtete Beteiligungsparadoxon aufgelöst werden.

GEODATEN FÜR TRANSPARENTE DARSTELLUNG ABSTRAKTER VORHABEN

Diese visuelle Darstellung abstrakter Zusammenhänge lässt sich nicht nur in der formalen Bauleitplanung, sondern auch bei der informellen Bürgerbeteiligung nutzen. Insbesondere bei der Durchführung von Großprojekten wie dem Ausbau von Stromtrassen oder geplanten Windkraftanlagen lässt sich die dringend notwendige frühzeitige Partizipation fördern. Notwendig deshalb, weil laut Studie der Universität Leipzig (2013) „über 70% der Bürger Proteste gegen große Infrastrukturprojekte als gut oder sehr gut empfinden. Dieser (potentielle) Konflikt zwischen Vorhabenträgern und Bürgern lässt sich nachhaltig nur lösen, wenn Bürgern im Rahmen von vor allem diskursiven Infrastrukturprojekten glaub-

würdig und transparent eine Teilhabe am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess gewährt wird.“

Die Bereitstellung von Geodaten sollte dabei jedoch nicht als Stand-Alone-System nur für die Bürgerinnen und Bürger konzipiert werden. Vielmehr geht es darum, bereits von Beginn des Prozesses an ein System zu pflegen, das die momentane Situation und sich verändernde Gegebenheiten in Echtzeit abbildet. Das hilft in erster Linie den Trägern des Verfahrens. Schwachstellen und eventuelle Datenunschärfen lassen sich sofort erkennen und beheben. Das erfordert einen gewissen Mut und ein Umdenken, zahlt sich letztlich aber aus. Wenn intern genutzte Daten bereits von Anfang an zur Verbreitung gedacht sind, verbessert sich auch ihre Qualität stetig. Der Schritt, diese Daten auch den Bürgerinnen und Bürgern freizugeben ist dann nur noch ein kleiner, mit dem man der vielbesprochenen Augenhöhe zwischen Bürgern und Verwaltung jedoch ein gutes Stück näherkommt.

POTENTIAL VON GEODATEN AM BEISPIEL DER SUCHE NACH EINEM ENDLAGER

Die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfallstoffe gehört zu den komplexesten Themen und größten Herausforderungen unserer Zeit. Dabei ist es nicht nur die technisch-geologische Komplexität, welche die Standortsuche so schwierig gestaltet, sondern vor allem deren von Konflikten und Fehlern geprägte Historie. Durch intransparente, weniger wissenschaftlich,

sondern eher politisch begründete Entscheidungen in der Vergangenheit, hat das Vertrauen in Politik und Verwaltung großen Schaden genommen. Eine Voraussetzung, um diesem von starken Emotionen geprägten Thema wieder die nötige Objektivität und Sachlichkeit zu geben, ist ein Maximum an Transparenz. Durch die Bereitstellung aller verfügbaren Daten kann derartige Transparenz entstehen und eine Argumentationsgrundlage geschaffen werden, auf der sachliche Diskussionen möglich sind.

Die Anforderungen sind beachtlich: Zunächst müssen die beteiligten Behörden bereit sein, zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess, sämtliche Daten - einschließlich eventueller Unschärfen und Lücken - offenzulegen und diese möglicherweise der Kritik preiszugeben. Um beim Beispiel der Endlagersuche zu bleiben: Die „weiße Deutschlandkarte“ steht am Beginn der Standortsuche. Schritt für Schritt werden nach Anwendung geologischer Kriterien einige Gebiete der Bundesrepublik als ungeeignet aussortiert, während andere - die den Anforderungen entsprechen - weiter im Rennen bleiben. Mithilfe von Geodaten könnte diese phasenweise Auswahl von Regionen und späteren Standorten Schritt für Schritt durch die Bürgerinnen und Bürger mitverfolgt werden. Der Vorwurf der Intransparenz wäre unhaltbar, da die interessierte Öffentlichkeit zu jeder Zeit die vorgelegten Daten abgleichen und überprüfen könnte. Fehler in der Anwendung der Daten könnten so frühzeitig und vor den Augen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger behoben werden. Vielleicht

ließe sich sogar die ernüchternde Bilanz bei der Nutzung von E-Government-Angeboten in Deutschland verbessern. Entgegen des internationalen Trends ist diese in Deutschland weiter rückläufig und sank von 45% im Jahr 2014 auf aktuell nur noch 39% (eGovernment Monitor 2015). Voraussetzung dafür bleibt jedoch die Verwendung offener Daten. Nur eine gemeinsame Datenbasis jenseits abgeschotteter Systeme, deren Herkunft nachvollziehbar und für jeden überprüfbar ist, kann das nötige Vertrauen in den Prozess erhalten.

Auch für die zu beteiligende Öffentlichkeit bestehen gewisse Herausforderungen: Die Kommunikation auf Augenhöhe setzt einiges an Wissen voraus und bedarf einer umfassenden Auseinandersetzung mit dem Thema. Ziel muss es daher sein, die Meinungsbildung der Öffentlichkeit durch umfassende und vielseitige Informationen vorzubereiten und möglichst alle Aspekte zu beleuchten.

WIRKUNG FÜR ZUKÜNFTIGE PARTIZIPATIONSPROZESSE

Wenn es gelingt, die Daten im Prozess der Endlagersuche auffindbar und nutzbar zu machen, lassen sich diese auch für spätere Schritte und nachfolgende Prozesse archivieren. Vielleicht liegt in dieser Offenheit der Schlüssel zum Wiederaufbau von Vertrauen bei der Atommüllendlagersuche. Es ist sicher kein Zufall, dass auch die Endlagerkommission, deren Arbeit vor Kurzem beendet wurde, den Fokus in ihrem Abschlussbericht auf einen Suchprozess nach rein wissenschaftlichen Kriterien legt.

Selbst ein von Emotionen und Konflikten geprägtes Thema kann durch einen offenen Umgang mit nachvollziehbaren Daten für sachliche Debatten geöffnet werden. Wenn durch die Einbindung von Online-Elementen eine solche Öffnung gelingt, trägt das nicht nur zum Erfolg der Standortsuche für ein Endlager bei. Es hätte zudem enorme Signalwirkung für zukünftige partizipative Prozesse. ■

LITERATUR

Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (2014): Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014, online unter: http://www.hiig.de/wp-content/uploads/2014/06/20140609_Studie_DIGITAL.pdf [28.07.2016].

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (2015): Beteiligung im Internet - Wer beteiligt sich wie? Formen, Vorteile und Hürden der Beteiligung im Internet aus Sicht der DIVSI Internet-Milieus. Online unter:

https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2015/07/DIVSI-Studie-Beteiligung-im-Internet-Wer-beteiligt-sich-wie_web.pdf [25.07.2016].

eGovernment Monitor (2015): Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Online hunter: http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGov-Mon2015_FREIGABE_Druckversion1.pdf [28.07.2016].

Nanz, P./Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Universität Leipzig (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Online unter: http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf [28.07.2016].

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

rawpixel, Katja Simic

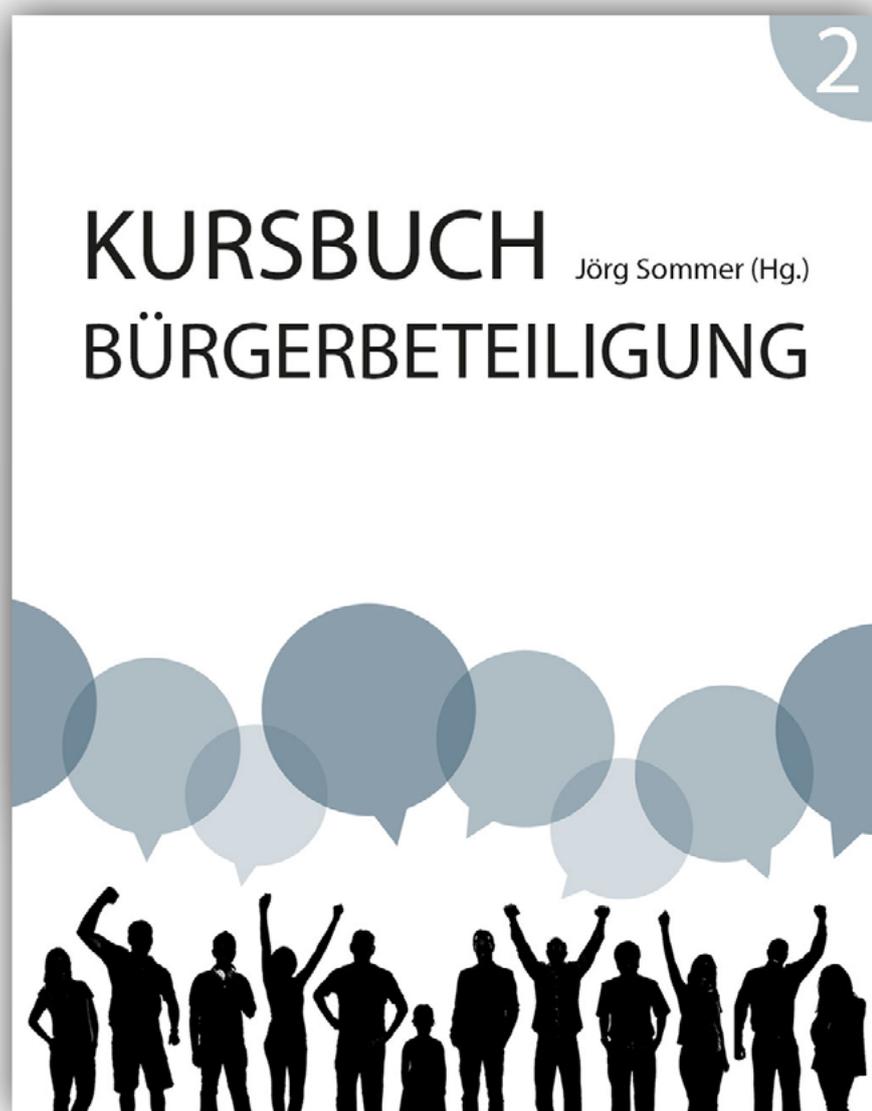
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-26-4

© Februar 2018, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)
**KURSBUCH
BÜRGERBETEILIGUNG #2**
540 Seiten, Berlin, 2017
ISBN 978-3942466158
€ 29,80
www.kursbuch.info

Eine Publikation des



JETZT BESTELLEN!

