

# Kosten der Nicht-Beteiligung

Tilmann SCHULZE-WOLF

(Dipl.-Ing. agr. Tilmann Schulze-Wolf, Ingenieurgesellschaft *entera*,  
Alte Herrenhäuser Str. 32, D-30419 Hannover, schuwo@entera.de)

## 1 EINLEITUNG

Bei der Diskussion über (Online-)Beteiligungsverfahren gilt eine der ersten Fragen den Kosten, die ein solches Verfahren verursacht, bzw. welche Kosten sich durch den Einsatz internetgestützter Techniken einsparen lassen. Bezeichnenderweise wird jedoch nie die Frage gestellt, welche Kosten entstehen, wenn man ein Partizipationsverfahren nicht durchführt. Vor dem Hintergrund der rund 300 Jahre alten Tradition der Kameralistik auf Behördenebene ist es verständlich, dass solche Fragen nicht formuliert werden. Aber mit Blick auf die Einführung der kaufmännischen Buchführung und vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels von der preußischen Behörde zur Service-Agentur werden zukünftig solche Fragen eine immer größere Rolle spielen.

## 2 PARTIZIPATION

Partizipation bedeutet 'Beteiligung, Teilhabe, Teilnahme, Mitwirkung, Mitbestimmung, Einbeziehung' (<http://de.wikipedia.org/wiki/Partizipation>). Auch die Wahlen sind eine Form der Partizipation, aber angesichts der immer geringer werden Wahlbeteiligung erhebt sich berechtigterweise die Frage nach der politischen Legitimation der gewählten Volksvertreter durch die Wahlen. In dem Maße, wie diese Legitimation abnimmt, müssen andere Formen der Mitwirkung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen gefunden werden, um ein noch stärkeres Auseinanderklaffen zwischen „Regierenden“ und „Regierten“ zu vermeiden. Eine zentrale und wichtige Möglichkeit dies zu verhindern stellen die Beteiligungen der Bürger an Entscheidungen dar. Dabei spielt es zunächst einmal eine untergeordnete Rolle, ob es sich dabei um klassische formelle Beteiligungsverfahren (wie z.B. Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren, bzw. Verfahren nach §3 des BauGB) handelt oder ob es sich um informelle Bürgerbeteiligungen z.B. zur Leitbildentwicklung, Gestaltung des Stadtbildes oder zum Haushalt handelt. Entscheidend ist vielmehr, dass in jeder Hinsicht deutlich wird, dass eine Beteiligung nicht nur möglich, sondern vielmehr ausdrücklich erwünscht ist. Partizipation verstärkt das soziale Vertrauen und verbessert Bindungen innerhalb der Gesellschaft.

Entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung (der Öffentlichkeit) ist eine adäquate, d.h. umfassende und angemessene Information über den Inhalt. Es liegt auf der Hand -und die Erfahrungen belegen dies-, dass zwei ganz wesentliche Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Partizipationsverfahren der einfach und frühzeitig Zugang zu allen Informationen einerseits und eine verständliche Bereitstellung dieser Informationen andererseits sind.

Ein weitere entscheidender Erfolgsfaktor neben der Informationsbereitstellung ist es, das Verfassen und Abgeben der Stellungnahmen so einfach wie möglich zu gestalten, um die Hürden für die Beteiligung so niedrig wie möglich zu halten. Diese Grundsätze gelten gleichermaßen für konventionelle wie für Online-Verfahren.

Stillschweigend vorausgesetzt wird an dieser Stelle, dass der Wille zur Beteiligung im politischen Raum vorhanden ist und von einem breiten Konsens zwischen Verwaltung und Politik getragen wird. Solange der Bürgerwille als ein das geordnete Verwaltungshandeln störendes Element betrachtet wird, ist eine echte Partizipation im eigentlichen Sinne des Wortes unmöglich.

## 3 NICHT-BETEILIGUNG

Der Begriff der „Nicht-Beteiligung“ soll im Folgenden immer in zweierlei Hinsicht verstanden werden: Im engeren Wortsinn sind damit Beteiligungsverfahren gemeint, die zu bestimmten Themen nicht durchgeführt wurden. Solche Verfahren finden sich zwangsläufig nur dort, wo Beteiligung nicht verpflichtend ist sondern als „freiwillige Leistung“ eine Behörde durchgeführt wird, also die weiter oben erwähnten, so genannten informellen Bürgerbeteiligungsverfahren

Im erweiterten Wortsinn bezeichnet „Nicht-Beteiligung“ aber vor allem Beteiligungsverfahren, welche zwar auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen stattfinden, die aber mit dem Ziel durchgeführt werden, möglichst wenig Einwendungen, Anmerkungen und Anregungen der Beteiligten zu erhalten. Dies betrifft insbesondere die formellen Verfahren, da hier durch die Gesetzgebung wie z.B. die Novelle des BauGB oder durch die Einführung der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme (SUP) eine Bürgerbeteiligung bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung explizit vorgeschrieben wird. Derart durchgeführte Beteiligungsverfahren haben ausschließlich Alibi-Charakter und dienen nur der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen.

Aus Sicht einer unter zunehmender Ressourcen-Verknappung leidenden Verwaltung ist es vordergründig zunächst verständlich, Partizipation auf möglichst niedrigem Niveau zu halten, um die daraus resultierende Arbeitsbelastung zu minimieren. Gleichwohl wird damit jedoch ein großes Potential verschenkt, da die z.T. sehr aufwändigen Verfahren ein nicht zu unterschätzendes demokratisches Potential besitzen (s.u.). Beteiligungsverfahren können außerdem auf sehr direkte Weise die Arbeit einer Kommunalverwaltung bei der Entscheidungsfindung unterstützen und die Umsetzung von abgestimmten Planungen wesentlich vereinfachen.

## 4 KOSTEN DER NICHT-BETEILIGUNG

Bisher werden im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren nur die durch das Verfahren selbst verursachten Kosten betrachtet, also z.B. die Kosten der Vervielfältigung, des Versandes, Personalkosten zur Bearbeitung der Einwendungen oder aber die Kosten die durch ein internetgestütztes Verfahren anfallen. Es stellt sich jedoch immer mehr auch die Frage, welche Kosten entstehen oder können entstehen, wenn eine (Öffentlichkeits-)Beteiligung nicht durchgeführt wird. Vor allem im Sinne einer Gesamtbilanzierung

der Tätigkeiten der Öffentlichen Hand müssen aber auch die Kosten mit berücksichtigt werden, die sich durch die wie oben skizzierte Nicht-Beteiligung mittel- und langfristig ergeben.

Die durch Nicht-Beteiligung entstehenden Kosten werden im wirtschaftswissenschaftlichen Kontext als Opportunitätskosten bezeichnet. Es handelt sich dabei um Kosten, die dadurch entstehen, dass Möglichkeiten (Opportunitäten) zur maximalen Nutzung von Ressourcen nicht wahrgenommen wurden (<http://de.wikipedia.org/wiki/Opportunit%C3%A4tskosten>; 12/2005).

Sie können sowohl monetärer als auch immaterieller Art sein. Allerdings manifestieren sich auch die immateriellen Kosten zu einem späteren Zeitpunkt in der Regel in Form von Geld. Die monetären Kosten sind verständlicher Weise leichter zu beschreiben als immaterielle Kosten. Ganz grundsätzlich sind hier jedoch Zustände gemeint, die typischerweise durch Fehlplanungen im weitesten Sinne entstehen. Fehlplanungen finden in den stark regulierten Staaten der EU beinahe täglich statt und werden sich nie ganz vermeiden lassen. Gemeint sind hier jedoch solche Fehlplanungen, die vermeidbar gewesen wären, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hätte bzw. wenn dieses Teilnahmeverfahren mit dem Ziel einer echten Teilhabe der Bürger an der Planung durchgeführt worden wäre.

#### **4.1 Monetäre Kosten**

Bei den direkt monetär bewertbaren Kosten sind neben Individualkosten, also solche, die Einzelpersonen z.B. durch längere Fahrzeiten entstehen, hier natürlich in erster Linie die Planungs- und Baukosten zu sehen. Dazu zählen aber auch die direkten und indirekten Folgekosten durch laufende Unterhaltungs- oder Pflegemaßnahmen, Betriebs- und Personalkosten und schließlich Aufwendungen, die durch Rückbau und Entsorgung entstehen, wenn das fehlgeplante Objekt wieder beseitigt werden soll. Man nennt diese Kosten auch **Life Cycle Costing**, also Kosten innerhalb eines Lebenszyklus ([http://de.wikipedia.org/wiki/Life\\_Cycle\\_Costing](http://de.wikipedia.org/wiki/Life_Cycle_Costing) , 12/2005)

#### **4.2 Immaterielle Kosten**

Die immateriellen Kosten hingegen sind zwar schwerer zu fassen als die monetären Kosten, sie haben aber häufig weitreichendere Konsequenzen. Bei diesen immateriellen Kosten sind vor allem politische Kosten und soziale Kosten zu unterscheiden..

Als Politische Kosten müssen z.B. der weitere Verlust von Wählerstimmen angesehen werden, der sich in einer rapide sinkende Akzeptanz von Verwaltungshandeln und einer zunehmenden allgemeinen Politikverdrossenheit der Bürger äußert.

Die sozialen Kosten der Nicht-Beteiligung sind weitaus gravierender, wie die jüngsten dramatischen Beispiele der sogenannten Jugendunruhen in Frankreich drastisch vor Augen geführt haben. Sie fangen jedoch viel früher an. Auch hier sind die Ursachen in einer verfehlten Politik (Fehlplanung) zu sehen, die man durch eine Beteiligung der betroffenen Stadtteile sicherlich erheblich hätte abmildern oder gar verhindern können. Die Nicht-Teilhabe an bzw. die Abkopplung von politischen bzw. gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen führt häufig zunächst zu einer Isolierung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Eine schleichende Folge dieser Abkopplung ist häufig eine Verwahrlosung des Wohnumfeldes und des sozialen Milieus, welches dann meist in Aggressivität und schließlich in Gewalt- und Drogenkriminalität mündet.

Die politischen und sozialen Kosten der Nicht-Beteiligung lassen sich zunächst kaum monetär bewerten. Sie belasten auch den öffentlichen Haushalt anfänglich nicht. Erst zu einem viel späteren Zeitpunkt (als z.B. in der aktuellen Wahlperiode) werden sie als wachsende Haushaltsposten immer deutlicher wahrnehmbar und gewinnen schließlich eine Eigendynamik, die sich kaum noch kontrollieren lässt.

Daher werden die immateriellen Kosten der Nicht-Beteiligung von verantwortungsbewussten und nicht in Wahlperioden denkenden Politikern als wesentlich gravierender eingestuft als die monetären Kosten.

### **5 ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG ALS STAATSTRAGENDE MAßNAHME**

Politikverdrossenheit ist in den meisten EU-Staaten inzwischen kein Schlagwort mehr, sondern für viele Politiker bittere Realität. Aktuelle Beispiele sind die Memoranden zur EU-Verfassung. Nach Ansicht von Soziologen ist diese allgemeine Politikverdrossenheit jedoch nicht gleichbedeutend mit einer fehlenden Bereitschaft zu gesellschaftspolitischem Engagement. Der Soziologe Backhaus-Maul aus Halle betont: „Je skeptischer es [das Volk] gegenüber der Regierungspolitik ist, desto stärker beteiligt es sich selber“ (zitiert nach Ott, 2005).. Erfahrungen in verschiedenen deutschen Klein- und Großstädten belegen diese These.

Gut durchgeführte Partizipationsverfahren fördern durch die Auseinandersetzung mit z.B. einem konkreten Planungsvorhaben eine Annäherung an den als anonym kritisierten Staat. Eine rechtzeitige und offene Beteiligung an Planungen führt zu einer höheren Akzeptanz der durchzuführenden Maßnahmen, da die Beteiligten selbst Bestandteil des Verfahrens werden.

Erfolgreiche Teilnahmeverfahren sind daher demokratie- und damit staatsfördernd, da sie den Menschen eine Möglichkeit bieten, sich konkret in Entscheidungsprozesse einzubringen, von denen sie direkt oder indirekt betroffen sind. Erfolgreiche Teilnahmeverfahren führen dazu, dass Bürger sich mit ihren Wünschen und Bedürfnissen wieder stärker wahr und ernst genommen fühlen. Wichtig ist, dass im Verlauf solcher Verfahren transparent gemacht wird, ob und wie die Einwendungen in den Planungsprozess eingeflossen sind. Dabei ist nicht nur von Bedeutung, ob der tatsächliche Einwand berücksichtigt wurde, sondern dass er überhaupt von der Verwaltung zur Kenntnis genommen wurde und wie damit verfahren wurde.

### **6 E-PARTIZIPATION**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzgebung (z.B. EU-Richtlinien, SUP-Gesetz, EAG-Bau bzw. BauGB-Novelle, Wasserrahmenrichtlinie) ist in den nächsten Jahren mit einer stark steigenden Zahl formeller Teilnahmeverfahren zu rechnen. Durch die in diesen Vorgaben festgelegte Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Transparenz behördlicher Entscheidungen und ihre Kontrolle durch die Bürger zu verbessert werden sowie die Umwelterziehung und das Verständnis für die Umwelt gefördert werden (FISAHN 2004).

Im Zusammenhang mit der demokratischen Bedeutung von Partizipation einerseits und angesichts schwindender finanzieller und personeller Kapazitäten bei der öffentlichen Hand andererseits stellt sich die Frage, wie diese Flut von Partizipationsverfahren bewältigt werden kann.

Hier bietet die e-Partizipation, also Beteiligungsverfahren, die das Internet als Kommunikationsweg nutzen, einen praktikablen und vielfach erprobten Ausweg.

Mit Hilfe internetgestützter und datenbankbasierter Beteiligungsverfahren können inzwischen Beteiligungsverfahren aller Größenordnungen, vom Bebauungsplan bis zum Flughafenbau von der Haushaltsdiskussion bis zum Leitbildentwurf vollständig im Netz durchgeführt werden. Neben dem wichtigen sozialpolitischen Aspekt der Beteiligungsverfahren, bieten insbesondere e-Partizipationstechniken für formelle Beteiligungsverfahren ein enormes Einsparpotential. So können die Aufwendungen für Veröffentlichung und Versand von Planungsunterlagen in erheblichem Umfang reduziert werden. Aber auch die erforderlichen Personalkapazitäten für die Verarbeitung (Abwägung) eingehender Einwendungen oder die durchzuführenden Erörterungstermine lassen sich in ganz erheblichem Maße vermindern.

Durch entsprechend gestaltete Werkzeuge werden die Anmerkungen, Anregungen und Bedenken direkt im Internet auf der Basis der Original-Unterlagen erstellt und direkt vom Einwender in eine zentrale internetbasierte Datenbank eingegeben. Insbesondere bei umfangreichen Planungen erleichtert die digitale Nutzung der Unterlagen die Arbeit der Beteiligten und des Vorhabenträgers erheblich..

In Deutschland wurden und werden inzwischen zahlreiche formelle Beteiligungsverfahren mit Hilfe von internetbasierten Beteiligungsverfahren durchgeführt. Die Spannweite der eingesetzten Verfahren ist dabei recht groß. Sie reicht von einer einfachen PDF-basierten Bereitstellung von Plänen mit einem kurzen e-Mail-Formular für Einwendungen über die Nutzung von Online-Datenbanken bis hin zur vollständigen Abbildung komplexer formeller Beteiligungsverfahren einschließlich Abwägungsprozess im Internet.

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens (Haaren et al. 2005) wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Hannover von der Ingenieurgesellschaft *entera* erstmalig ein solches Beteiligungsverfahren realisiert. Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Forschungsvorhabens entstand *Beteiligung-Online* als Plattform für internetgestützte Beteiligungsverfahren (Schulze-Wolf, 2005). Diese Lösung basiert im wesentlichen auf einer zentralen Beteiligungsdatenbank und einem MapServer Komponente für die Kartendarstellung. Beides wird auf einem leistungsfähigen Internetserver gehostet, so dass an die Hard- und Softwareausstattung der Nutzerrechner außer Internetzugang keine Anforderungen gestellt werden. Die Datenbank dient sowohl der Erfassung der Einwendungen, die von den Beteiligten direkt dort eingegeben werden, als auch der Bearbeitung und Abwägung der Einwendungen durch den Vorhabensträger. Der innovative Ansatz von *Beteiligung-Online* erlaubt es den Beteiligten außerdem, über rein textliche Formulierungen hinaus auch zeichnerische Einwendungen zu den Originalplänen online zu erstellen und zu übermitteln. Damit wird der relativ unsichere Weg der e-Mail-Kommunikation auf die weniger wichtigen Kommunikationsmails reduziert, während die relevanten und verbindlichen Einwendungen bzw. die erfolgten Abwägungen ausschließlich in der passwortgeschützten Beteiligungsdatenbank ausgetauscht werden. Darüber hinaus bietet *Beteiligung-Online* die Möglichkeit, die Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Beteiligten durch teilautomatisierte Arbeitsschritte zu vereinfachen und zu beschleunigen und den Beteiligungsprozess und die Entscheidungsfindung transparenter zu gestalten. Durch eine Verkürzung der Bearbeitungszeit (Abwägung) können Beteiligungsverfahren deutlich beschleunigt werden. Dies kann insbesondere bei großen Bauprojekten ein entscheidender Faktor sein, da eine Verkürzung des Zeitraums bis zur Inbetriebnahme z.B. eines Flughafens einen handfesten wirtschaftlichen Vorteil für die Betreiber darstellt. Durch entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen ist *Beteiligung-Online* inzwischen hinsichtlich Authentifizierung, Rechtssicherheit und Datensicherheit besser bzw. sicherer einzustufen als konventionelle Verfahren.

Neben verschiedenen kommunalen Anwendern setzen inzwischen zahlreiche Fachbehörden und Ministerien der Länder auf *Beteiligung-Online* um damit ihren gesetzlichen Pflichten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nachzukommen. So können sie bei einer Verringerung des Aufwandes ihre Beteiligungsverfahren optimieren und beschleunigen und gleichzeitig die demokratischen Potentiale der Bürgerbeteiligung voll ausschöpfen.

Die Grad der Nutzung der Online-Beteiligungsverfahren durch die zu Beteiligten ist ein wichtiger Gradmesser für die Akzeptanz solcher Verfahren. Eine gerade abgeschlossene Studie (Hachmann et al., 2005) zum Nutzungsverhalten von beteiligten Trägern Öffentlicher Belange zeigte, dass die Vorteile von Online-Beteiligungsverfahren klar erkannt und genutzt werden. Eine Verbesserung der Nutzung kann jedoch erreicht werden, wenn Online-Verfahren eine stärkere Anknüpfung an den internen Workflow bieten und wenn die bereitgestellten kartografischen Informationen zwecks Abgleich mit lokal vorliegenden geografischen Daten in vorhandene Geografische Informationssysteme übernommen werden können.

## 7 LITERATUR

- Fisahn, A. (2004): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. - ZUR 3/2004: 136-140.
- Haaren, C. v., Meiforth, J., Neumann, A., Friese, K.-I., Hachmann, R., Warren-Kretzschmar, B. (2005): Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm. Schriftenreihe Naturschutz und Biologische Vielfalt (im Druck).
- Hachmann, R., Schulze-Wolf, T. und H. Mennewisch (2005): Evaluierungsbericht Online – Beteiligungsverfahren; Träger öffentlicher Belange Freiraumkonzept 2004 des Zweckverband Großraum Braunschweig, unveröffentlicht
- Schulze-Wolf, T. (2004) Internetgestützte Beteiligungsverfahren in der Raumplanung – Ressourceneinsparung und zentraler Baustein einer e-Democracy-Strategie . CORP 2005
- Ott, U. (2005) Nichts geht mehr? Von wegen!, Brigitte 15/2005