

Neue Kommunikation mit den Bürgern: Online Beteiligung

von Tilmann Schulze-Wolf

Konventionelle Beteiligungsverfahren

Der heute übliche und erforderliche große Aufwand der Beteiligungsverfahren zu komplexen Planungen (Linienbestimmungsverfahren, Planfeststellungsverfahren etc.) ist bekannt: Umfängliche Texte und Karten, die nur für die Dauer des Beteiligungsverfahrens Gültigkeit haben, müssen in großer Auflage aufwändig produziert und verschickt werden und die z.T. in die Zehntausende gehenden Einwendungen vom Vorhabenträger bearbeitet und abgewogen werden.

Neue Bedeutung erhält die Öffentlichkeitsbeteiligung durch zwei EU-Richtlinien: Die sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003) und die sogenannte Plan-UVP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juni 2001).

Das Europarechtsanpassungsgesetz „Bau“ (EAG-Bau), mit dem die zwingenden Vorgaben dieser Richtlinien in das nationale Recht des Städtebaus und der Raumordnung umgesetzt werden, wurde kürzlich fraktionsübergreifend im Deutschen Bundestag beschlossen.

Gleichzeitig schwinden jedoch durch Einsparmaßnahmen die personellen und finanziellen Ressourcen, um die Beteiligungsverfahren (Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) in dem geforderten Umfang durchführen zu können.

Internet-Beteiligung

Vor dem Hintergrund der stark steigenden Verfügbarkeit von PC und Internet insbesondere im privaten Bereich bietet sich das Internet als schnelles und vor allem kostensparendes Kommunikationsmedium für Beteiligungsverfahren an. Bisher durchgeführte Internet-Beteiligungsverfahren beschränken sich jedoch darauf, die Kommunikation zwischen Beteiligten und Behörden mittels E-Mail oder sogar nur über Diskussionsforen abzuwickeln. Ein Beteiligungsverfahren erfordert jedoch immer eine Auswertung und Bearbeitung der abgegebenen Stellungnahmen. Daher müssen solche zwar digital übermittelten Texte aber ebenso wie ein Brief immer noch in das Auswertungssystem (Tabelle oder Datenbank) des Vorhabenträgers übertragen werden. Darüber hinaus wird der E-Mail-Verkehr zunehmend durch Viren, Würmer und Spam-Mails beeinträchtigt, so dass unter Umständen gewünschte Mails durch restriktive Filter der Mailserver aussortiert werden. Und schließlich stellt der (unverschlüsselte) E-Mail-Verkehr eine Sicherheitslücke dar, die vergleichsweise aufwändig abgesichert werden muss. Erst der weitgehende Ersatz der E-Mail-Kommunikation durch eine vom Internetprotokoll unabhängige Kommunikation erlaubt die Ausschöpfung des ganzen innovativen Potenzials eines internetbasierten Beteiligungsverfahrens.

Planungen sind in aller Regel mit kartografischen Darstellungen verbunden, die den planerischen Sachverhalt in einer oder mehreren Karten verdeutlichen. Zu diesen Karten werden von den Beteiligten in ganz erheblichem Umfang Stellungnahmen abgegeben. Bisher existierten jedoch keine geeigneten Instrumente, um grafische Stellungnahmen direkt über das Internet abzugeben, was die Etablierung von Online-Beteiligungsverfahren erheblich erschwerte.

Online-Beteiligung ohne Beschränkungen

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens wurde 2003 erstmalig ein internetbasiertes Beteiligungsverfahren^{1,2} entwickelt und erprobt, das die oben genannten Nachteile nicht aufweist. Diese Plattform wurde ausschließlich auf der Basis von Open-Source Grundmodulen (z.B. UMN-MapServer, MySQL-Datenbank, Apache Web-Server etc.) entwickelt. Das Verfahren wurde inzwischen erheblich weiterentwickelt und stark verbessert und so für den Einsatz in beliebigen Verfahren optimiert.

Zwei aktuelle Beteiligungsverfahren in Niedersachsen stehen kurz vor der Freischaltung für die Öffentlichkeit: der Landschaftsrahmenplan Landkreis Diepholz (www.diepholz.de) und das Freiraumkonzept des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (www.zgb.de). Beide Online-Beteiligungsverfahren werden voraussichtlich noch im Mai 2004 offiziell gestartet. Die beiden Ge-

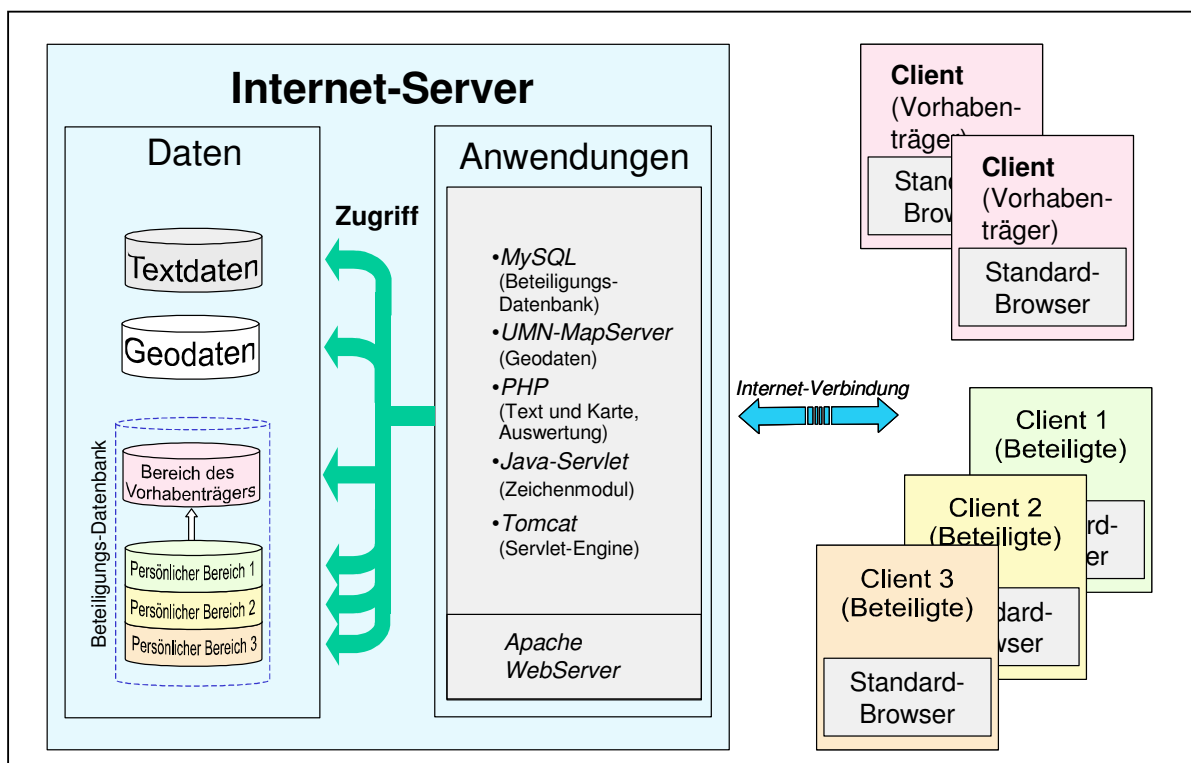
bietskörperschaften versprechen sich mit dem Einstieg in die e-Partizipation wesentliche Vorteile: Neben finanziellen Einsparungen und besserer Nutzung personeller Ressourcen (s.u.) vor allem auch eine positive Öffentlichkeitswirksamkeit und Resonanz aus der Bevölkerung. Der Beteiligungsprozess wird erheblich transparenter und direkter und damit bürgernäher. Über den Zeitraum des offiziellen Beteiligungsverfahrens hinaus soll dieses Instrument überdies einen direkten Austausch von raumbezogenen Informationen zwischen Bürgern und Behörde mittels Karte ermöglichen.

Kommunikation per Datenbank

Die komfortable Visualisierung des Kartenmaterials erfolgt durch einen UMN-MapServer, während die Texte im HTML-Format bereitgestellt werden. Zur einfacheren Handhabung von umfangreichen Texten wird ist eine Volltextsuchmaschine integriert, mit der gezielt bestimmte Textstellen erreicht werden können.

Um die beschriebenen Nachteile der E-Mail-Kommunikation zu umgehen, wurde als zentrale Komponente eine Datenbankanwendung entwickelt, die sich auf einem Internet-Server befindet. Alle Einwendungen werden direkt und ohne Umweg über das Internetprotokoll (also z.B. E-Mail) in die Datenbank geschrieben. Zusätzlich werden sensible Daten (z.B. Passworte) verschlüsselt übertragen (SSL).

Diese Beteiligungs-Datenbank besteht aus zwei strikt voneinander getrennten, passwortgeschützten Bereichen: Die persönlichen Arbeitsbereiche der Beteiligten und der Auswertungsbereich des Vorhabenträgers. In dem persönlichen Bereich jedes Beteiligten werden die Einwendungen so lange als veränderbare Entwürfe gespeichert, bis er sie in den Auswertungsbereich des Vorhabenträgers übertragen hat. Danach verbleibt im Arbeitsbereich ein unveränderbares Belegexemplar jeder Einwendung, welches natürlich auch ausgedruckt oder lokal abgespeichert werden kann.



Neben der Datenbank als Kommunikationsdrehscheibe ist eine weitere Besonderheit des neuen Verfahrens die Möglichkeit, außer Einwendungen zum Text auch kartografische Einwendungen mit Hilfe eines einfach zu bedienenden Zeichenmoduls direkt online in Originalausschnitte der Karten einzuzeichnen. Diese grafischen Einwendungen werden zusammen mit entsprechenden Anmerkungen in der Datenbank gespeichert.

Auf Seiten des Vorhabenträgers dient die Beteiligungs-Datenbank zur Analyse, Bearbeitung, Abwägung und Druckausgabe der Einwendungen. Mit Hilfe eines Abfrage-Editors kann die Daten-

bank nach beliebigen Kriterien durchsucht oder sortiert werden. Durch die Authentifizierung des Beteiligten mittels Benutzername und Passwort sind alle Einwendungen eindeutig einem Einwender bzw. einer Institution zugeordnet. Die kommentierten Zitate des Textes sind ebenso Bestandteil der Datenbank wie die georeferenzierten Kartenausschnitte der Originalkarten. Auch hier besteht die Möglichkeit, die Daten verschlüsselt zu übertragen.

Klare Vorteile

Der Landkreis Diepholz und der Zweckverband Großraum Braunschweig wollen mit der Online-Beteiligung neben der Kostenersparnis bei der Vervielfältigung vor allem die Bearbeitung der Einwendungen mit Hilfe der Datenbank erheblich effizienter und schneller durchführen. Darüber hinaus sind alle Daten (Karten und Texte) und Einwendungen zu jedem Zeitpunkt jedem Mitarbeiter vollständig zugänglich und so auch z.B. bei internen Besprechungen oder öffentlichen Erörterungsterminen immer abrufbar, ohne dass Berge von Aktenordnern und großformatigen Karten transportiert werden müssen.

Insbesondere bei Beteiligungsverfahren mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit, stellt die datenbankgestützte Online-Beteiligung ein wichtiges Instrument dar, um solche Verfahren Anforderungen möglichst schnell und effizient und damit kostengünstig durchzuführen. Anfänglich kann es als Aufwertung und zum teilweisen Ersatz konventioneller Verfahren eingesetzt werden. Mittelfristiges Ziel sollte jedoch ein medienbruchfreies Verfahren sein, welches dann nur noch online durchgeführt wird. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Notwendigkeit von Bürgerbeteiligungen werden rein papiergebundene, analoge Beteiligungsverfahren in absehbarer Zeit kaum noch finanzierbar sein. Vielmehr muss auch behördliches Handeln im Sinne von e-Government den sich rapide verändernden Kommunikations-Möglichkeiten und -Bedürfnissen der Informationsgesellschaft Rechnung tragen.

¹Roland Hachmann: Beteiligung für alle - Der Interaktive Landschaftsplan Königslutter. In: GeoBIT Heft 10.2003, S. 11

²Roland Hachmann: Webmapping am Elm. In: Kommune21 Heft 1.2004, S. 30

Tilmann Schulze-Wolf
Ingenieurgesellschaft entera
Alte Herrenhäuser Str. 32
30419 Hannover
Tel. 0511/16789-41

schuwo@entera.de