

3.7 Interkommunale Kooperation zur Unterstützung von Online-Beteiligungsprozessen – ein Erfahrungsbericht

Stefanie Hohn und Silke Wesselmann

Wie können wir das Internet sinnvoll im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen nutzen, diese Frage stand am Anfang eines interkommunalen Projektverbundes. Insgesamt sechs Kommunen und zwei Kreise wollten Erfahrungen mit dem neuen Medium im Beteiligungskontext sammeln und gleichzeitig Ressourcen durch eine gemeinsame Softwareentwicklung bündeln. Dabei sollten die relevanten Zielgruppen nach Möglichkeit direkt beim Aufbau der Internet-Beteiligungsplattform einbezogen werden. Dies sind auf der einen Seite die in Beteiligungsprozessen engagierten Bürger sowie auf der anderen Seite die Mitarbeiter in den Verwaltungen, die die Beteiligungsprozesse begleiten. Leitlinie der gesamten Systementwicklung war die Frage, welche Anforderungen und Erwartungen diese Zielgruppen an Online-Beteiligungsprozesse haben und wie das System an die jeweiligen Nutzungsbedürfnisse angepasst werden kann.

1 | Projektpartner

Unter dem Titel „online-beteiligung.de – Der Beteiligungsserver für die Region“ hat sich auf Initiative des Instituts für Öffentliches Management an der Fachhochschule Osnabrück und des Planungsamtes im Kreis Steinfurt Mitte 2001 eine interdisziplinäre Projektgruppe zusammengeschlossen, bestehend aus:

- den Kreisen Steinfurt und Warendorf,
- den Städten Ahlen, Oelde, Sendenhorst, Warendorf, Rheine und der Gemeinde Wettringen und
- dem Institut für Öffentliches Management.

Ziel des Projektverbundes *online-beteiligung.de* war es, insbesondere kleineren Kommunen ein verbessertes Instrumentarium bereitzustellen, um Bürgerbeteiligungsverfahren auch über das Internet zu begleiten. Dazu sollte eine bedarfsgerechte Internetplattform entwickelt werden, die einzelne Kommunen für verschiedene Beteiligungsverfahren einsetzen können. Der Fokus lag dabei auf den klassischen Beteiligungsfeldern Flächennutzungs-, Bebauungs- und Landschaftsplanung.

2 | Projektphasen

Das Projekt verfolgte einen kooperativen Ansatz, in dem empirische Forschung, Entwicklung und Implementierung in permanentem Austausch standen. Es gliederte sich in die folgenden Phasen:

- Empiriephase,
- Konzeptphase,
- Implementierungs- und Optimierungsphase.

2.1 Empiriephase

Anforderungen aus Bürgersicht

In den Kommunen des Projektverbundes wurden in der Zeit von Dezember 2001 bis Januar 2002 insgesamt 886 Bürger befragt, die bereits an Planungsprozessen beteiligt waren (Kernzielgruppe)¹. Jeder vierte von ihnen (225) gab Auskunft über seine Gewohnheiten und Erwartungen hinsichtlich einer Nutzung des Internets für Beteiligungsverfahren.

Innerhalb der Kernzielgruppe ist das elektronische Medium deutlich stärker verbreitet als in der Gesamtbevölkerung. 171 Befragte (76,0%) gaben an, das Internet zu nutzen, ein Drittel von ihnen mehrmals täglich. Aber nur 8% der Bürger nennen das Internet als eine ihrer drei wichtigsten Informationsquellen zu kommunalen Themen. Spitzenreiter sind Zeitungen (90,7%) und persönliche Kommunikation (60,4%). Selbst in der Gruppe der täglichen Internetnutzer nimmt das Internet mit 20% nur einen Mittelplatz ein.

Eine Mehrheit von 80,4% der Befragten halten das Internet für ein sinnvolles Hilfsmittel in Beteiligungsverfahren, über 72% halten Investitionen in diesen Bereich trotz öffentlicher Mittelknappheit für angeraten. Wie generell bei der Internetnutzung liegt der Schwerpunkt des Interesses auf der Informationsbeschaffung (67,2%). Online zu diskutieren (16,6%) oder sich mit anderen Interessierten abzustimmen (16,2%) wird als deutlich nachrangig eingestuft.

Für die Rolle des Internets in Beteiligungsverfahren bedeutet dies vorerst eine unterstützende Funktion. Es soll Informationen besser und schneller ver-

fügbarmachen und als unaufwändige Alternative zu Briefpost und Telefon dienen. Diese Rolle gilt es adäquat auszugestalten. Direkte Beteiligung via Internet hingegen ist auf kurze Sicht von untergeordneter Bedeutung.

Die Bürger legten großes Gewicht auf Qualitätsaspekte wie Navigation, Ladezeiten oder Suchfunktionen. Das zeigt nicht nur deren grundlegende Bedeutung, sondern ist auch ein Indiz dafür, dass hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.²

Solche Basisfunktionen müssen aber zunächst in guter Qualität bereitstehen, bevor das Augenmerk sich auf komplexere Anwendungsmöglichkeiten richten kann.³ Das Internet ist wie jedes Medium ein Erfahrungsgut, das bedeutet, dass sich die Wertschätzung für seine Möglichkeiten erst mit der Kenntnis und Gewöhnung an diese einstellt.

Für das Projekt bedeuteten die Ergebnisse der Bürgerbefragung den Auftrag, zunächst Verbesserungen im Bereich der grundlegenden Nutzerfreundlichkeit zu schaffen und damit ein solides Fundament für komplexere Anwendungen zu legen.

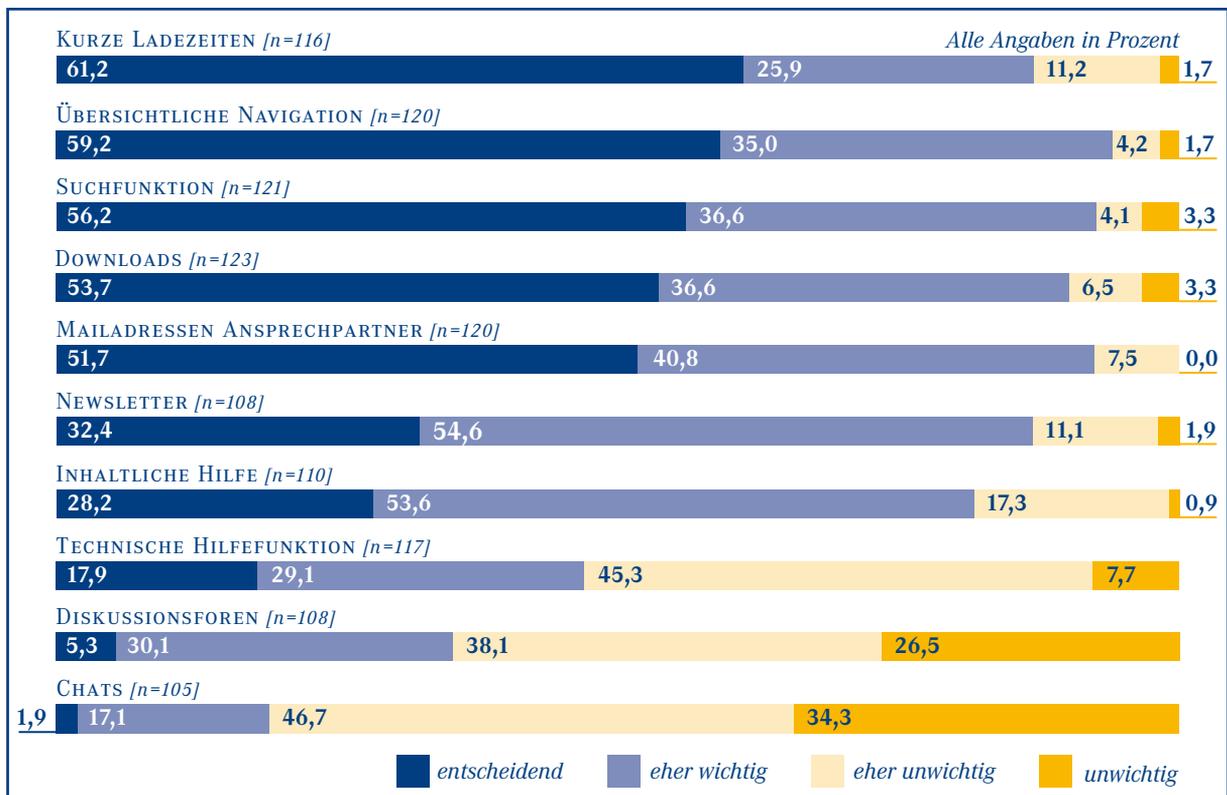


Abb. 1: Anforderungen an Internetangebote

Konkret heißt dies:

- einfache Handhabbarkeit,
- übersichtliche Seitengestaltung mit guten Navigationstools,
- gute Verlinkung und Suchfunktion,
- themenbezogen verfügbare Adressen von Ansprechpartnern und Kontaktformularen,
- adäquate, an den jeweiligen Bedürfnissen orientierte Aufbereitung der Texte, Karten etc.

Weiterhin machen sowohl die geringe Neigung zur Onlinepartizipation wie auch das generelle Medien-nutzungsverhalten der Bürger deutlich, dass eine intensive Vernetzung von Internet und anderen Medien erforderlich ist. Im Kontext der Bürgerbeteiligung bedeutet dies zugleich die Integration bzw. Koordination von Online- und Offlineverfahren (Multi-Channel-Management). Ein bloß additives Internet-Beteiligungsangebot, das nicht in den Prozessablauf der konventionellen Beteiligungsverfahren eingebettet wäre, würde eher zusätzliche Schnittstellenprobleme hervorrufen als eine verbesserte Partizipation sicherstellen.

Von anderen lernen (Internetrecherche und Best-Practise-Analyse)

Zu Beginn des Projektes wurden darüber hinaus der Status quo der Onlinebeteiligung und die Anforderungen an partizipationstaugliche Internetauftritte untersucht. Dazu wurden aus der Perspektive interessierter Besucher⁴ 450 Webauftritte deutscher Kommunen im Hinblick auf Beteiligungsangebote untersucht. Einzelne Webauftritte wurden anhand ausgewählter Kriterien selektiert und einer weitergehenden Best-Practice-Analyse unterzogen. Ziel war es, „das Rad nicht immer wieder neu zu erfinden“, sondern von beispielhaften Lösungen zu lernen und diese in das von der Projektgruppe gemeinsam erarbeitete Pflichtenheft einfließen zu lassen.

Die Übersichtlichkeit des Internetauftritts und damit das Auffinden der gewünschten Inhalte stellte das erste und womöglich entscheidende Problem dar. Kurze, gut nachvollziehbare Navigationswege waren eher eine Ausnahme. Nur bei 9,6% der Kommunen wurden Informationen zu aktuellen Bauleitplan-Verfahren (BLP) gefunden. Für die Bürgerbeteiligung wichtige Informationen über Verfahrensablauf, Termine, beteiligte Institutionen und ähnliches fanden



Abb. 2: Ausgewählte Ergebnisse der Internetrecherche

sich wiederum nur auf sehr wenigen Seiten; nach Einschätzung der Probanden boten nur 1,4% der Internetauftritte eine umfassende Information zu diesem Thema.

Bei 43,1% der Internet-Auftritte sind die E-Mail-Adressen von Ansprechpartnern für spezifische Themenbereiche benannt. Aber nur auf 8,5% der Sites wird erläutert, in welcher Weise die Bürger sich über diese Kanäle einbringen können und welche Rolle ihren Beiträgen im weiteren Verfahren zukommt.

Ob Bürger sich beteiligen, hängt jedoch in hohem Maße von der Transparenz im Umgang mit ihren Beiträgen und der zuerkannten Relevanz ab. Es sollte daher dokumentiert werden, dass eingebrachte Meinungen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden. Genau dies geschieht jedoch kaum, nur 2,7% der Kommunen geben im Internet die eingegangenen Beiträge von Bürgern zu planerischen Themen wieder.

Die anspruchsvolleren Formen der Onlinekommunikation, Diskussionsforen oder Chats, in denen Bürger sich über politische Themen austauschen können, sind mit 1,1% eine Seltenheit. Auch dort, wo die technischen Möglichkeiten zum Online-Meinungsaustausch existieren, werden sie nicht unbedingt im Sinne der Bürgerbeteiligung genutzt. Nur gut die Hälfte der vorgefundenen Foren ist nachvollziehbar redaktionell betreut.

Diese Status-quo-Analyse der kommunalen Internetseiten bestätigt, dass deren Einbindung in die Organisations- und Kommunikationsstruktur der Beteiligungsverfahren die eigentliche Entwicklungsaufgabe darstellt. Insbesondere die schlechte Beurteilung der Informationsqualität und der Auffindbarkeit relevanter Inhalte verdeutlicht, dass beim Einsatz des Internets zunächst die Basisqualitäten verbessert werden müssen. Die Schlussfolgerungen der Bürgerbefragung werden durch die

Internetrecherche vollkommen bestätigt. Die gefundenen Defizite lieferten direkte Ansatzpunkte für die Gestaltung der technischen Eigenschaften der zu entwickelnden Software.

Ergänzend zu der breiten Internetrecherche wurden 41 ausgewählte Kommunenauftritte einer Best-Practice-Analyse unterzogen. Bei 28 dieser Seiten wurden Detaillösungen zur Onlinebeteiligung gefunden, die wertvolle Anstöße für weitere Entwicklungen geben können. Diese reichten von besonders gut gestalteten Kontaktmasken (Onlinekritik, Arnsberg) über gelungene Planungsamt-Informationen (Bamberg) und Kartenpräsentationen (Ahlen) bis zu einzelnen Onlinebeteiligungen (z.B. Karlsruhe, Bremen, Dortmund, Dresden). Dennoch ist auch das Fazit der Best-Practice-Analyse gegenwärtig noch ernüchternd: Eine durchgängig gut präsentierte, inhaltlich vollständige und aktuelle Darstellung von laufenden Beteiligungsverfahren findet sich nach diesen Recherchen noch nicht.

Ausgehend von der Internetrecherche wurde als dritte Säule der Vorstudien eine Befragung von 94 Experten durchgeführt. Es handelte sich um die Internetverantwortlichen der in der Recherche positiv aufgefallenen kommunalen Internetangebote und um weitere Fachexperten, die über ihre Erfahrungen und Erwartungen zum Thema Online-Bürgerbeteiligung befragt wurden.

Die Ergebnisse bestätigten die Schlussfolgerungen aus der Internetrecherche und der Bürgerbefragung. Auch die Experten stuften als die momentan wichtigste Funktion des Internets die Informationsdistribution ein. Die Vernetzung zwischen „Offline- und Onlinekommunikation“ nimmt nach diesen Befragungsergebnissen erste Formen an, denn nur eine Minderheit von 19% wies nicht regelmäßig über andere Medien auf das Internetangebot hin. Die meisten tun dies über amtliche Veröffentlichungen (86%) und die Presse (80%).

Auch die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem Internetauftritt wurde nach eigenem Bekunden von einer knappen Mehrheit der ausgewählten Kommunen (53%) überprüft; 26% von ihnen ermittelten dies über Befragungen.

Obwohl die Befragten nach bereits bestehenden Beteiligungsansätzen ihrer Internetauftritte ausgewählt wurden, gaben lediglich 37% von ihnen an, das Internet als Instrument der Bürgerbeteiligung einzusetzen. Allerdings wurde die grundsätzliche Tauglichkeit des Internets für Bürgerbeteiligungs-Prozesse

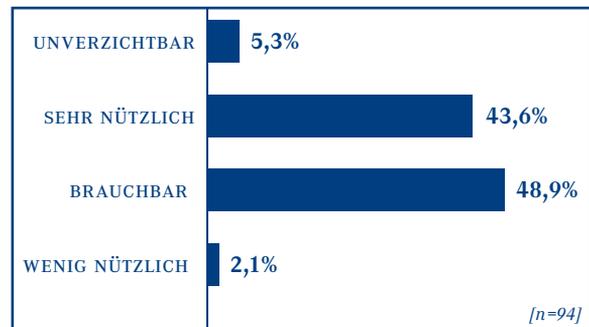


Abb. 3: Einschätzung der Tauglichkeit des Internets für Bürgerbeteiligungs-Prozesse (Expertenbefragung)

von den befragten Experten sehr hoch eingeschätzt.

Die Qualität von online eingehenden Beiträgen wurde überwiegend (68%) als gleichwertig mit konventionellen Beteiligungsäußerungen von Bürgern eingestuft, 25% stuften sie als niedriger ein.

Die zukünftige Rolle des Internets wurde optimistisch, jedoch nicht euphorisch gesehen. 84% der Befragten wiesen ihm eine ergänzende Rolle zu, nur 15% sahen das Internet zukünftig als zentrales Instrument der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung. Ein wesentlicher Vorbehalt besteht darin, bestimmte Gruppen könnten bei forciertem Interneteinsatz ausgegrenzt werden.

Fazit der empirischen Untersuchungen

Fasst man die empirischen Untersuchungen zusammen, so lässt sich Folgendes feststellen. Eine direkte Onlinepartizipation findet zur Zeit praktisch nicht statt, wird aber auch von Bürgerseite aus nur zum Teil gewünscht. Das Hauptinteresse der Bürger liegt in einer Unterstützung konventioneller Verfahren durch Informationsbereitstellung im Internet sowie durch den Einsatz von E-Mail für die Kommunikation mit der Verwaltung. Allerdings werden diese Basis-Anliegen noch unzureichend erfüllt.

Die schlechte Auffindbarkeit und die mangelnde Aktualität der gewünschten Inhalte wurden als primäre Probleme identifiziert. Die Gründe hierfür liegen im Technikeinsatz und Design, vor allem aber in der „Architektur“ der Internetauftritte. Websitegestaltung folgt gegenwärtig noch nicht in hinreichenden Maße der Besucherperspektive und den bekannten Regeln der Softwareergonomie. Die untersuchten kommunalen Internetseiten repräsentieren oft eher

die organisatorische Struktur der Verwaltung als die Logik eines Besucheranliegens.

Der primäre Ansatzpunkt für die Verbesserung der Aktualität besteht in der Bereitstellung einfach zu handhabender Werkzeuge, die die inhaltlich Verantwortlichen in die Lage versetzen, für den Beteiligungsprozess relevante Inhalte zeitnah im Internet bereit stellen zu können. Diese Erkenntnis wurde zur Richtschnur für die weitere Systementwicklung im Rahmen des Projektes. Sie lässt sich auf die einfache Formel reduzieren: „Ohne Mitarbeiterbeteiligung keine Bürgerbeteiligung“.

2.2 Konzeptphase

Spezifizierung der Software-Anforderungen und Usability-Tests

Auf der Grundlage der oben dargestellten Ergebnisse der empirischen Begleitforschung hat die Projektgruppe die Anforderungen an den Beteiligungsserver in einem ersten Pflichtenheft zusammengefasst und in den weiteren Projektsitzungen konkretisiert. Das Pflichtenheft fixiert zunächst die Ansprüche der Endnutzer (Besucher) sowie die Kriterien der Nutzerfreundlichkeit (Usability) der Bearbeitungsoberfläche aus Perspektive der Anwender (Sachbearbeiter). Die Ansprüche beider Nutzergruppen wurden in Gestaltungsgrundsätzen konkretisiert und in technische Softwarekriterien transformiert.

Als wesentliche Systemanforderungen wurden bestimmt:

- modularer Aufbau,
- dezentrale Redaktion (Zugang via Internet),
- einfache Bedienung (max. eintägige Schulung; Pflege selbstständig durch Sachbearbeiter möglich),
- optische Anpassung an den jeweiligen Kommunen-Internetauftritt.

Folgende Inhalte sollten unterstützt werden:

- Startseite mit Vorstellung der Planung und Hintergrundinformationen (ggf. Rückverlinkung zur Kommunenseite),
- Plandarstellung mit Textinfo, Karten und Downloads (PDF-Dokumente),
- GIS-Karten (optional),
- Aktuelles/Presse: Informationen, Termine, Verfahrensstand, Presseberichte,
- Kontakt/Ansprechpartner (E-Mail),

- Service: Linkliste, Newsletter-Abo, Seite versenden, evtl. Sitemap,
- Chat (optional),
- Infobrett/ Forum (optional), moderiert durch Sachbearbeiter,
- Newsletter (optional),
- Suchfunktion,
- Hilfe.

Die rechtsstehende Tabelle fasst die inhaltlichen Anforderungen an einzelne Module zusammen.

Nach mehreren Versionen des Pflichtenheftes lag im Juli 2002 ein Rahmenkonzept vor, das detaillierte Funktions- und Gestaltungsaspekte des Internetauftritts festlegte.

2.3 Implementierungs- und Optimierungsphase

Auf der Grundlage des Pflichtenheftes wurde der erste Prototyp erstellt, der dann in mehreren Testrunden auf seine Nutzerfreundlichkeit (Usability) hin überprüft wurde. Die dabei zu Tage geförderten Verbesserungsvorschläge flossen direkt in die weiteren Programmierungsphasen ein. Das Projekt konnte für die Optimierung der Software auf das neu entstandene Usability-Labor (www.ulab.uni-osnabrueck.de/de) der Universität Osnabrück zurückgreifen.

Dem Forschungsprojekt liegt die Hypothese zugrunde, dass die zentralen Anforderungen an Internetangebote wie Aktualität, Verknüpfung mit „Offline-Beteiligungsangeboten“ etc. nur zu gewährleisten sind, wenn die Pflege der entsprechenden Seiten ohne großen Zusatzaufwand in die Arbeitsprozesse der inhaltlich verantwortlichen Mitarbeiter integriert werden kann. Einer benutzerfreundlichen und flexibel erweiterbaren Software kommt daher zentrale Bedeutung zu.

Aus diesem Grund wurden zunächst mit Sachbearbeitern Usability-Tests zum Redaktionssystem durchgeführt. Dabei erwies sich die Funktionalität des Systems als bereits weitgehend ausgereift. Seine Komplexität stellte jedoch hohe Anforderungen an die Benutzer. Durch die Tests wurden einige Anwenderprobleme identifiziert und Möglichkeiten zur Vereinfachung bzw. zur Unterstützung der Benutzer gefunden.

Einzelne Handhabungsprobleme wurden in enger Kooperation mit dem Programmierer in Detailverbesserungen des Systems umgesetzt. Dabei handelte

EINSTIEGSSEITE	UNTERPUNKTE/INHALTE	BEDEUTUNG FÜR ENDNUTZER
	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung des Projekts (Beteiligungsverfahren) • Hinweise zu Bürgerbeteiligung (Hintergründe) • Begründung für Online-Beteiligungsangebot • Verweis auf www.onlinebeteiligung.de 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierungshilfe/ Einführung (Klärung des Anliegens und der Optionen der Site) • Abschätzung des Aufmerksamkeitswertes
	<p>Das Anliegen „Online-Beteiligung“ ist keine etablierte Selbstverständlichkeit. Die Startseite dieses Bereiches sollte deshalb ähnlich einer Homepage Sinn und Zweck erklären, die Verantwortlichen vorstellen und die Möglichkeiten, die die Beteiligungsseiten den Besuchern bieten, erläutern. Nur Besucher, die einen Nutzen darin sehen, werden die Site anwenden.</p>	
HINTERGRÜNDE	<ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche Grundlagen • Hintergrund/Bedeutung des Verfahrens (z.B. BLP) • Verwaltungskontext (Zuständigkeit etc.) Verbände, politische Gremien etc. • Verfahrensablauf • Erläuterung der Beteiligungsformen • Glossar 	Vertiefung der Thematik der Einstiegsseiten: Erläuterungen zum Verfahren und den eigenen Handlungsmöglichkeiten
AKTUELLE VERFAHREN	<p>Informationen zum Beteiligungsverfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • offizielle Texte • Erläuterungen und Karten (sofern digital vorliegend, über GIS-Server) • Gutachten • Termine • Chronik des Verfahrensverlaufes • kontextbezogene Kontaktformulare • kontextbezogene Ansprechpartner • Verlinkungen (intern: Projekthomepage, Kommunenangebote)/(extern: Initiativen, Ämter etc.) • Verweise (andere Medien, Publikationen) • bisherige Beteiligung (evtl. mit Bürgervoten) • aktuelle Meldungen zu den einzelnen Verfahren • Glossar 	<ul style="list-style-type: none"> • aktueller Informationsstand • Kommunikationsoptionen
ANSPRECHPARTNER	<ul style="list-style-type: none"> • Übersicht aller für die Beteiligungsverfahren relevanten Ansprechpartner • konkrete Ansprechpartner im Kontext einzelner Themen 	<ul style="list-style-type: none"> • aktueller Informationsstand • Kommunikationsoptionen
	<p>Hinweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> • durchgängige Identifizierbarkeit des konkreten Verfahrens (Layout, Navigation, evtl. Projektlogo) und der Verantwortlichen gewährleisten • ausgewählte Beiträge parallel unter „Aktuelles“ anzeigen <p>Der wesentliche Vorzug des Internets für Beteiligungsverfahren ist zurzeit in der Schnelligkeit und Verfügbarkeit von Informationsangeboten zu sehen. Kommunikationsoptionen dienen eher der Möglichkeit gezielter Nachfrage als der direkten Partizipation. Bei aktuellen Verfahren kommt diese Stärke am deutlichsten zum Tragen – vorausgesetzt, die Verwaltungen pflegen die Seiten entsprechend zeitnah und umfassend. Aktuelle Meldungen können einzelnen Verfahren als Unterpunkte oder dem gesamten Beteiligungsbereich zugeordnet werden (weshalb sie hier gesondert genannt sind).</p>	
	<p>Hinweise:</p> <p>Zu integrieren sind (technisch) verschiedene Formen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • reine Kontaktinformation (Textbaustein) • E-Mail-Links • (personalisierte) Mailformulare <p>Die schnelle Verfügbarkeit kontextbezogener Kontaktinformationen, die in jede Meldung eingebunden und direkt benutzt werden können, ist eine besondere Stärke des Internets. Um diese Stärke zu nutzen, sollten insbesondere kontextbezogene Kontaktformulare verfügbar sein, die sich unaufwändig von einzelnen Bearbeitern personalisieren lassen.</p> <p>Hinweise:</p> <p>Das Glossar bedarf eines besonderen Layouts (inkl. interner Navigation). Eine Basisversion sollte bei Systemeinrichtung enthalten sein.</p> <p>Die Aufgabe des Glossars ist es, Verständnishilfe für Bürger zu leisten – entsprechend sollten die Begriffserläuterungen formuliert sein.</p>	

es sich im Wesentlichen um Begrifflichkeiten und Benennungen, Seitengestaltung (Gliederung, Anordnung einzelner Funktionselemente) sowie Navigationshilfen. Zugleich wurden Hinweise für Kontexthilfen gesammelt, die an Problemstellen ins Administrationssystem integriert wurden. Dieser Projektphase wurde deutlich mehr Gewicht eingeräumt als ursprünglich geplant.

Zwei der Partnerkommunen erstellten mit der Prototyp-Software Internetpräsentationen zu aktuellen Bürgerbeteiligungsverfahren, bei drei weiteren wurden Systeme eingerichtet und die Arbeiten aufgenommen. Exemplarisch für diese Pilotanwendungen wird im Weiteren der Nutzertest für das Online-Angebot der Stadt Sendenhorst kurz dargestellt.

Usability-Test durch Bürger

Im Mai 2003 hat die Stadt Sendenhorst Informationen zu einem Investorenwettbewerb und dem anschließenden Bauleitplanverfahren im Internet veröffentlicht. Es handelt sich um den Abriss einer Sporthalle und die Neubebauung des Geländes, wobei eine Änderung des Flächennutzungsplanes erforderlich wird. Die für das Verfahren verantwortlichen Sachbearbeiter verfügten zuvor nicht über Erfahrung in der Gestaltung von Internetinhalten. Die Westtorhallen-Präsentation wurde komplett aus dem neu entwickelten Administrationssystem generiert und ist über den Menüpunkt „Bürgerbeteiligung“ von der Sendenhorster Homepage aus aufzurufen. Navigation und Layout wurden nach den Vorgaben der Stadt erstellt.

Am 10. Juni 2003 wurde die Westtorhallen-Präsentation in einer so genannten Videokonfrontation⁵ von sechs Probanden auf Problemstellen hin getestet. Da es sich um die Erstversion der Site handelte, wurde das Schwergewicht auf generelle Aspekte gelegt.

Mit einer Ausnahme gaben die Probanden ein positives Gesamturteil über die Site ab. Insbesondere gelobt wurden:

- schlichte, informationsbetonte Darstellung,
- Übersichtlichkeit der Site (Navigation),
- Informationsgehalt/-umfang,
- die Konzeptpräsentation der Wettbewerbssieger (Holz GmbH),
- Ansprache der Bürger, Appell,
- Kontaktoptionen (Ansprechpartner und Kontaktformular).

Überwiegend als verbesserungsbedürftig eingeschätzt wurden:

- Präsentation/Hervorhebung von Kernaussagen im Text,
- Einbindung von graphischen Informationen direkt auf den html-Seiten.

Ergebnisse

Bei der Mehrzahl der Probanden war zu beobachten, dass sie sich überwiegend mittels integrierter Links durch die Site bewegt haben. Aus den Kommentaren geht hervor, dass die Besucher das subjektive Empfinden klarer Orientierung hatten (mit punktuellen Ausnahmen). Anhand einzelner Nachfragen erwies sich diese subjektiv empfundene Sicherheit allerdings als trügerisch. Den meisten Probanden war die Gesamtstruktur der Site-Navigation nicht klar, mehrere hatten einzelne Menüpunkte nicht gefunden, weil ihnen Teilmenüs entgangen waren. In einem Fall wurde in der Rekapitulation klar, dass dies auf die von der Kommune vorgegebene Teilung der Navigation in linkes und oberes Menü zurückzuführen war, deren Systematik (Hauptmenü oben, aktives Untermenü links) nicht erkannt wurde.

Die beobachteten langen Lese- und Suchphasen bestätigen die subjektiven Einschätzungen über die mangelnde Präsentation/Hervorhebung wichtiger Aspekte. Die Probanden haben hierzu ausführliche Erläuterungen gegeben, die im Wesentlichen übereinstimmen. Den Kernaussagen der Site sollte bevorzugter Raum eingeräumt werden (Überblick auf Startseite, Themenstartseiten) und sie sollten im laufenden Text stärker hervorgehoben werden. Dabei ist darauf zu achten, die Kernaussagen aus Perspektive der Informationssuchenden auszuwählen. Gefragt wurden insbesondere folgende Aspekte:

- die konkrete Planung (Nutzungsart und visuelle Darstellung der Bebauung),
- Termine/Überblick über Ablauf,
- Möglichkeiten zur Beteiligung.

Die Probanden hatten übereinstimmend den Eindruck, dass die Stadt Sendenhorst Wert auf ihre Meinung legt. Die Ansprache ist somit gelungen. Wesentliches Gewicht kommt dabei den Kontaktoptionen zu, die als nutzerfreundlich eingeschätzt wurden. Positiv bemerkt wurde, dass beim Kontaktformular direkt erläutert wird, was mit Beiträgen weiter geschieht.

Die Westtorhallen-Präsentation ist insgesamt gelungen und spricht Bürger an. Problematisch ist hauptsächlich die Gewichtung der Inhalte, die nicht ausreichend die Interessen von Besuchern widerspiegelt. Insbesondere werden Kernaussagen nicht schnell genug erkennbar. Eine ausführliche Beschreibung aller im Test als problematisch erkannten Details wurde der Kommune zur Verfügung gestellt. Diese fließen in die weiteren Aktualisierungen der Seiten ein.

3 | Fazit

Anhand der skizzierten Nutzertests wird deutlich, dass die eigentliche Optimierungsaufgabe in der inhaltlichen Überarbeitung der angebotenen Informationen liegt und nun erst beginnt. Nur durch die kleinteiligen und zeitaufwändigen Nutzertests lässt sich eine verbesserte Bürgerorientierung erreichen. Dabei ist zwischen technischen und inhaltlichen Verbesserungen zu unterscheiden.

Die im Projektverbund gemeinsam entwickelte Software stellt die notwendige, keineswegs die hinreichende Bedingung für ein bürgerorientiertes Online-Angebot dar. Allerdings stehen für diese kontinuierlichen Feedbackrunden nach Projektende kaum Ressourcen zur Verfügung. Die im Projektverbund engagierten Mitarbeiter aus den Planungsämtern mussten die Projektarbeit neben ihren normalen Aufgaben bewältigen. Dies führte auch zu deutlichen Verzögerungen im ursprünglichen Zeitplan. Auch die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Kommunen hat länger gedauert als geplant. Trotz dieser Hemmnisse überwiegen die Vorteile einer interkommunalen Kooperation deutlich. Es ist gelungen, durch einen gemeinsamen „Kraftakt“ Ressourcen und Erfahrungen zu bündeln und insbesondere kleineren Kommunen ein an ihren Bedürfnissen orientiertes Redaktionssystem mit entsprechendem Qualifizierungsprogramm zur Verfügung zu stellen, mit dem sie Bürgerbeteiligungsprozesse auch online begleiten können.

Weitere Informationen über den Projektverbund unter www.online-beteiligung.de. ■

Anmerkungen

- 1 Diese Auswahl resultiert aus empirischen Voruntersuchungen, aus denen hervorging, dass das Interesse an Planungsprozessen den größten Einfluss auf die Nutzung von Online-Beteiligungsangeboten hat. Vgl. Hohn, Stefanie: Das Internet als Instrument der Bürgerbeteiligung, untersucht am Beispiel des Flächennutzungsplanes der Stadt Osnabrück. Vortrag auf dem Media@Komm-Kongress in Esslingen am 13. Juni 2001. In: Media@Komm Bürgerkommune im Netz. Tagungsband des 2. Fachkongresses am 11./12.06.2001 in Esslingen. Hrsg. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Berlin 2002.
- 2 Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Internetrecherche.
- 3 So wird sich ein Besucher erst Gedanken über die Qualität eines Diskussionsforums machen können, wenn er dieses überhaupt gefunden hat.
- 4 Drei „Test-User“ mit durchschnittlicher Internet- und Sachkenntnis haben die Internetauftritte „abgesurft“ und parallel einen Erhebungsbogen ausgefüllt. Der inhaltliche Schwerpunkt lag auf dem Beispielthema „Bauleitplanung“.
- 5 Bei der Videokonfrontation handelt es sich um ein Usability-Testverfahren, bei dem jeder Proband einzeln ein Set von Testaufgaben bearbeitet. Die Arbeitsphase wird aufgezeichnet, wobei der Moderator beobachtete Irritationen, Stockungen, Wiederholungshandlungen etc. notiert. Anschließend analysieren Proband und Moderator gemeinsam anhand der Videoaufzeichnung die aufgetretenen Probleme. Diese Methode dient zur Identifikation von Usability-Problemen.