

Beteiligung und Kommunikation für Smarte Landkreise

CITY&BITS



prognos
Wir geben Orientierung.

BULE Plus
Bundesprogramm
Ländliche Entwicklung
und regionale Wertschöpfung

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Impressum

Originalausgabe August 2021

© Fraunhofer IESE

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Sämtliche, auch auszugsweise Verwertung
bleibt vorbehalten.

Förderer

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,
Referat 423 – Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung
im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und
Landwirtschaft

Auftragnehmer

City & Bits GmbH
Schreinerstraße 56
10247 Berlin

Auftraggeber und Herausgeber



Fraunhofer-Institut für
Experimentelles Software Engineering IESE
Fraunhofer-Platz 1
67663 Kaiserslautern

Telefon: +49 631 6800-0
E-Mail: info@iese.fraunhofer.de
www.iese.fraunhofer.de

Design und Layout: Isabella Tober
Grafiken (sofern nicht anders ausgewiesen):
Isabella Tober

Autorinnen und Autoren

neuland21

Mathias Großklaus, Ph.D. in Politikwissenschaft an
der Freien Universität Berlin.

Diana Krebs, Bachelor of Arts in Geschichts- und Religi-
onswissenschaft der University of London. Leiterin des
Programmbereichs Open Government bei neuland21.

Silvia Hennig, Master of Public Policy an der Harvard
University, Gründerin und Geschäftsführerin von
neuland21.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einführung: Was ist Beteiligung und wozu kann sie eingesetzt werden? | 7 |
| 2 | Vorüberlegungen und Zielfindung: Beteiligung auf ein starkes Fundament stellen | 12 |
| | 2.1 Beteiligungsziel und Beteiligungsversprechen | 12 |
| | 2.2 Zielgruppen des Beteiligungsprozesses | 14 |
| | 2.3 Punktuelle und langfristige Beteiligung | 15 |
| | 2.4 Handlungs- und Kommunikationsformen in Beteiligungsprozessen | 16 |
| | 2.5 Die Rolle von digitaler Beteiligung | 23 |
| 3 | Vorbereitung: Die Weichen für ein gutes Beteiligungsverfahren stellen | 30 |
| | 3.1 Prozessplanung | 30 |
| | 3.2 Organisatorische Planung | 32 |
| 4 | Kommunikationsplanung: Teilnehmende finden, Ergebnisse bekannt machen | 34 |
| | 4.1 Kriterien für gute Kommunikationsarbeit | 34 |
| | 4.2 Kommunikationskanäle | 34 |
| 5 | Durchführung: Das Geplante umsetzen | 37 |
| 6 | Verstetigung: Vom Beteiligungsverfahren zur Beteiligungskultur | 39 |
| 7 | Checkliste: Erfolgsfaktoren und häufige Fehler | 40 |

Was steht in diesem Papier?

Diese Handreichung soll dabei helfen, einen eigenen Beteiligungsprozess nach individuellen Bedürfnissen anzustoßen, zu planen, umzusetzen und zu kommunizieren. Ein Beteiligungsprozess kann punktuell oder langfristig sein. Er kann sich aus mehreren einzelnen Schritten (und Formaten) zusammensetzen. Er kann rein analog oder rein digital ausgestaltet werden – oder eine Kombination. Das Papier schlüsselt auf, welche Schritte in einem solchen Prozess zu planen sind, welche Fragen bedacht und welche Fehler vermieden werden sollten.

Beteiligung bezeichnet dabei kein festes, standardisiertes Format. Vielmehr umfasst es ein Spektrum aus hunderten Methoden, die zu den verschiedensten Beteiligungszielen passen. Dieses Papier soll zeigen, wie das Finden und Festlegen klarer Beteiligungsziele hilft, geeignete Formate zu identifizieren. Dabei wird auch geklärt, welche Rolle digitale Tools in Beteiligungsprozessen spielen können, welche Mehrwerte sie bieten, welche Fallstricke lauern und wie analoge und digitale Angebote verknüpft werden können. Zur möglichen Nutzung der Beteiligungsplattform CONSUL wird ein kurzer Benutzerleitfaden bereitgestellt.

Die Handreichung ist dabei als Leitfaden gedacht, der Schritt für Schritt durch die Planung und Umsetzung eines Beteiligungsprozesses führt. Zunächst führt Kapitel 1 in den Begriff ein und zeigt, wann und warum Beteiligung eingesetzt wird und welche verschiedenen Wirkungen sie entfalten kann. Die ausführlichen Vorüberlegungen, die zu Beginn eines Beteiligungsprozesses getroffen werden sollten, bauen hierauf auf (Kapitel 2). Sie sind der wichtigste Prozessschritt. Sind sie klar durchdacht, fallen die folgenden Phasen umso leichter: Die Vorbereitungsphase, in der ein entsprechender Prozess- und Organisationsplan entwickelt wird (Kapitel 3), die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit eines Beteiligungsprozesses (Kapitel 4) sowie die konkrete Umsetzung und Auswertung (Kapitel 5). Als Ausblick wird skizziert, wie aus einem Beteiligungsprozess eine dauerhafte Beteiligungskultur entwickelt werden kann (Kapitel 6). Eine abschließende Checkliste führt die wichtigsten Voraussetzungen für einen gelungenen Beteiligungsprozess und die häufigsten Fehler zusammen (Kapitel 7).

1 Einführung: Was ist Beteiligung und wozu kann sie eingesetzt werden?

Landkreise sind smart, wenn sie sich der Aufgabe stellen, die vielfältigen Chancen digitaler Lösungen für die Daseinsvorsorge und Lebensqualität ihrer Bürger:innen optimal zu nutzen. Das umfasst mehr als nur die Einführung neuer Technologien: Vielmehr beschreibt Digitalisierung einen Prozess umfangreichen gesellschaftlichen Wandels, der alle Lebensbereiche berührt. Diese Veränderungen können durch die vorausschauende Planung einer zukunftsorientierten Verwaltung aktiv gestaltet werden. Nachhaltige Transformation funktioniert aber – wie bei analogen Themen – nicht ohne die Beteiligung der Menschen, die vor Ort leben und arbeiten.

Nur durch die Einbindung und Mitarbeit der Bürger:innen kann dafür gesorgt werden, dass aktuelle und zukünftige digitale Technologien nicht als komplizierte, unverständliche und „von außen“ an ländliche Räume herangetragene Fremdkörper wahrgenommen werden – sondern als Werkzeuge, mit denen die Menschen auf dem Land ihre Zukunft in die Hand nehmen können.¹

Was ist mit Beteiligung gemeint?

Immer dann, wenn Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen oder Willensbildungsprozessen teilnehmen, spricht man von Bürgerbeteiligung. Eine einheitliche Definition existiert nicht, in einem breiten Verständnis wird mancherorts sogar die Teilnahme an Wahlen als Beteiligung gefasst. Andernorts gilt das Ausfüllen eines Feedback-Formulars auf einer kommunalen Webseite als Beteiligung. Dazu kommt, dass „Beteiligung“ auch ein politisches Schlagwort ist, unter dem verschiedenste Forderungen zu mehr Mitbestimmungsrechten für Bürgerinnen und Bürger geäußert werden, häufig in Überschneidung zu direkten und repräsentativen Demokratieformen.

In diesem Papier wird dagegen ein engeres Verständnis des Begriffs „Beteiligung“ angelegt: Gemeint sind kollaborative Demokratieformen in Abgrenzung zu Wahlen und Referenden (siehe Kasten rechts). Wichtig ist dabei, dass Bürger:innen tatsächlich mitgestalten können und nicht lediglich informiert werden – der Dialog zwischen Bürger:innen und

Verwaltung soll also keine Einbahnstraße sein. Gleichwohl können rein informierende, aber sehr niedrigschwellige Formate (wie Informationsveranstaltungen oder Newsletter) ein Einstieg in Beteiligungsprozesse sein oder diese ergänzen.² Mit eingeschlossen ist die Beteiligung von organisierten oder gruppierten Interessenvertreter:innen, sogenannten „Stakeholdern“.

Im hier genutzten Definitionsrahmen umfasst Bürgerbeteiligung ein Spektrum an Maßnahmen und Formaten, die von Anhörungen und Bürgersprechstunden über Beteiligungslabore und Zukunftswerkstätten bis hin zu Bürgerhaushalten, Klimaräten oder der Mitwirkung an der Erarbeitung von Gesetzesvorhaben reichen. Welche Form der Beteiligung gewählt werden sollte, hängt davon ab, welche Ziele mit der Maßnahme erreicht werden sollen. Denn Beteiligung kann viele Effekte haben und aus den unterschiedlichsten strategischen Überlegungen heraus angestoßen werden (siehe unten).



Was ist mit Beteiligung nicht gemeint?

- **Repräsentative Demokratie:** Die aktive oder passive Teilnahme an Wahlen
- **Direkte Demokratie:** Die Teilnahme an formellen Referenden, Abstimmungen, Volksbefragungen beziehungsweise deren Initiierung
- Sogenannte **„finanzielle Bürgerbeteiligung“**, private Investitionen in wirtschaftliche Unternehmen wie Bürgerenergiegenossenschaften
- Die Arbeit bestehender **Gremien**
- Reine **Informationsveranstaltungen**, in denen Bürger:innen lediglich Publikum sind und nicht mitgestalten

Wann wird Beteiligung eingesetzt?

Jedes Thema eignet sich für Beteiligung! Die Einbindung von Bürger:innen kann sich bei allen Themen lohnen, von denen diese betroffen sind, und hier besonders bei Fragen, die sich auf das Zusammenleben und Miteinander in der Gesellschaft beziehen. Dazu kommen Bereiche, in denen

¹ Nach der Smart City Charta des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung sind Smarte Landkreise „partizipativ und inklusiv – in einem Smarten Landkreis wirkt die gesamte Bürgerschaft an der Planung und Umsetzung des digitalen Konzepts mit. Die selbstbestimmte Teilhabe wird durch barrierefreie digitale und analoge Angebote ermöglicht.“; BBSR 2017, „Smart City Charta.“, siehe auch neuland21 2021, „Gigabit-Anwendungen für ländliche Räume.“

² Entsprechend schließt das Deliverable 1 (Strategie für smarte Landkreise) solche Formate für die Entwicklung von Strategiepapieren mit ein.

explizit das (Spezial-) Wissen von Bürger:innen eingeholt werden soll. Klassischerweise tauchen Beteiligungsverfahren jedoch besonders häufig im Kontext von Infrastrukturprojekten auf – beim Neubau einer Umgehungsstraße, bei der Umgestaltung einer Innenstadt oder bei der Standortsuche für ein Schwimmbad. Daneben wird in den Bereichen Haushaltsplanung („Bürgerhaushalt“), Klima- und Umweltschutz, Integration, ÖPNV, Digitalisierung, sowie Kinder, Jugend und Soziales häufig auf partizipative Formate gesetzt.

Beteiligung kann auf jeder Stufe von Entscheidungs- und Strategieprozessen sinnvoll sein: zur Bedarfserfassung und zum Abfragen von Stimmungen, bei der Erstellung von Zielbildern, zur Erarbeitung von neuen Maßnahmen bis hin zur Entscheidung über mögliche konkrete Maßnahmen oder als ständige Beratungsgremien der Verwaltung.

Bürgerbeteiligung wird eingesetzt, wenn eine öffentliche Stelle dies freiwillig initiiert, um die Effekte und Vorteile von Beteiligungsprozessen im Rahmen ihrer Vorhaben zu nutzen. Häufig kommt es auch vor, dass es Bürgerinitiativen gelingt, Behörden zur Eröffnung von Beteiligungsverfahren zu bewegen. In einigen Fällen sind Behörden jedoch auch zur Durchführung von Beteiligungsformaten verpflichtet, etwa bei der Erstellung von Bebauungsplänen oder bei Umweltverträglichkeitsprüfungen. Man spricht dann von geregelter oder gesetzlich vorgeschriebener Bürgerbeteiligung. Die Behörde muss jedoch nicht notwendigerweise Rücksicht auf die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses nehmen. Formelle Beteiligungsformen werden häufig als Anhörung durchgeführt. Sie sind daher in den allermeisten Fällen keine dialogischen Verfahren, bei denen Bürger:innen und Verwaltungen in echtem Austausch miteinander stehen.

Wie können Landkreise Beteiligung nutzen?

Beteiligungsprozesse werden häufig mit rein kommunalen Themen in Verbindung gebracht. Sie bergen jedoch viel ungenutztes Potenzial für eine lebendige Mitmach-Kultur auf Kreisebene. Es ist ein Mythos, dass sich Menschen nicht für die vielfältigen (und teils komplexen) Themen interessieren, die im Zuständigkeitsbereich von Kreisen liegen: von Schulentwicklung über zukunftsfähigen ÖPNV hin zu ländlicher Gesundheitsversorgung und öffentlicher Ordnung – Entscheidungen des Kreises prägen den Alltag der Bürger:innen vor Ort. Und auch übergeordnete Strategieprozesse wie etwa zur Kreisentwicklung, zum Klimaschutz oder eben zur Digitalisierung des Kreises sind von größerer Relevanz für individuelle Lebenswelten als das häufig wahrgenommen wird.³

Immer mehr Kreise erkennen diese Potenziale und beteiligen ihre Bürger:innen umfassend. So hat der Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge im Rahmen des Projekts „Smartes Fichtelgebirge“⁴ mehrere Ideenschmieden zu Schwerpunkten von Mobilität über Tourismus bis hin zu Ehrenamt eingerichtet – und auf Grundlage der eingereichten und ausgearbeiteten Vorschläge sein Kreisentwicklungskonzept überarbeitet. Im Landkreis Friesland können ganz ohne speziellen Anlass laufend Ideen und Vorschläge zu beliebigen Themen eingereicht werden. Über die Plattform „Liquid Friesland“⁵ können Bürger:innen dann nachverfolgen, was die Verwaltung mit und aus ihren Ideen macht. Der Rhein-Neckar-Kreis setzt für sein Klimaschutz- und sein Integrationskonzept auf die Mitarbeit der Bürgerschaft und hat analoge und digitale Beteiligungsformen auf einer Plattform vereint.⁶ Der Landkreis Marburg-Biedenkopf organisiert unter anderem Bürgersprechstunden über sein Beteiligungsportal.⁷

Da Verwaltungen häufig zu einer Vielzahl von Anlässen und über alle Arbeitsbereiche hinweg partizipative Formate einsetzen, sind vielerorts zentrale Stellen für Beteiligung eingerichtet worden (siehe dazu auch Kapitel 6). Diese koordinieren die entsprechenden Prozesse landkreisweit, bilden Mitarbeitende weiter und unterstützen methodisch und organisatorisch in konkreten Vorhaben.

³ Siehe dazu auch das Deliverable 1 („Strategie für Smarte Landkreise“)

⁴ www.mach-mit.freiraum-fichtelgebirge.de

⁵ www.liquidfriesland.de

⁶ www.beteiligung-im-kreis.de/rheinneckarkreis/de/home

⁷ www.mein-marburg-biedenkopf.de

Was kostet das?

Beteiligung kann viel bewirken – dennoch fallen für gut gemachte Partizipationsprozesse natürlich Kosten an. Sorgen darüber haben auch schon verhindert, dass Beteiligung angestoßen wurde. Dennoch: Im Verhältnis zu den Gesamtkosten von Projekten machen Beteiligungskosten häufig nur einen kleinen Teil aus.⁸ Lippepark fielen etwa 70.000 Euro für Bürgerbeteiligung an – im Verhältnis zu den Gesamtkosten von 16 Millionen Euro sind das 0,44 Prozent. Im Projekt Hallohpark Bockum-Hövel fielen 20.000 Euro an, 0,21 Prozent der Gesamtprojektkosten von 9,6 Millionen Euro. Für die technische (und DSGVO-konforme) Einrichtung von dauerhaften Online-Beteiligungsplattformen fallen einmalige Kosten an, die je nach Größe der Gebietskörperschaft üblicherweise zwischen 10.000 und 20.000 Euro liegen. Für den Betrieb müssen etwa 5.000 bis 15.000 Euro pro Jahr kalkuliert werden.⁹ Dazu kommt meist eine halbe Projektstelle, die sich um Inhalt und Redaktion kümmert und analoge wie digitale Formate betreut und umsetzt. Die genauen Kosten variieren je nach Umfang, Dauer und Aufwand des gewählten Beteiligungsformates – eine einmalige Bürgersprechstunde ist günstiger als ein langfristig angelegter Prozess mit externer Begleitung sowie umfangreicher Aufarbeitung der Ergebnisse. Detaillierte Hinweise zur Kostenplanung liefert Kapitel 3. Auch die Einrichtung einer zentralen Fachstelle macht Beteiligung durch Bündelung und standardisierte Prozesse kosteneffizienter.

Diese Kosten müssen mit den selbst gesteckten Zielen in Einklang gebracht werden – wenn etwa umfangreiches Bürgerwissen für einen komplexen Planungsprozess eingeholt werden soll oder die Akzeptanz regionaler und lokaler Demokratie gestärkt werden soll, sind entsprechend aufwändigere Formate notwendig. Auch müssen diese Kosten im Verhältnis zum Gesamtvorhaben (etwa eines Infrastrukturprojektes oder Strategieprozesses) betrachtet werden. Dabei sollten nicht nur die Kosten eines Beteiligungsverfahrens betrachtet werden, sondern auch die Frage gestellt werden, was es bedeuten würde, Bürger:innen nicht zu beteiligen.

Was kann Beteiligung bewirken?

Beteiligung erhöht die Qualität von politischen Entscheidungen und Strategien.¹⁰ Häufig verfügen Bürgerinnen und Bürger über Wissen, das in einer Verwaltung kaum formalisiert dokumentiert wird. Dies betrifft ganz praktisch das tägliche Leben vor Ort (insbesondere in ländlichen Räumen) oder die besonderen Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Häufig finden sich in der Bürgerschaft auch Expert:innen zu verschiedensten Fachthemen, die ihre Expertise gerne einbringen und deren Ratschläge Verwaltungen gezielt nutzen können. Besonders dialogorientierte Formate, in denen Bürger:innen, Expert:innen und Verwaltung Argumente austauschen, diskutieren oder gar streiten, führen deshalb häufig zu besseren Ergebnissen als das ohne Austausch der Fall gewesen wären. Hiervon kann Verwaltungsarbeit immens profitieren. Untersuchungen zeigen, dass Beteiligung zum Erfolgsfaktor in der Regional- und Standortentwicklung werden kann. Die Einschätzung, dass politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln durch breite Beteiligung besser werden, glauben laut einer Befragung sowohl Bürger:innen als auch Entscheider:innen (siehe Abb.1).

Beteiligung macht Stimmungen sichtbar.¹¹ Auch jenseits von konkreten Politikergebnissen kann Beteiligung eingesetzt werden, um Stimmungen im Landkreis zu spezifischen Themen abzubilden. Beteiligung bietet damit auch die Möglichkeit, zielgenauer und schneller auf neue komplexe Herausforderungen zu reagieren. Das kann durch einfache Umfragen geschehen oder durch konzeptionelle oder dialogische Formate. Diese können gezielt eingesetzt werden, um gesellschaftliche Bedarfe zielgruppenspezifisch oder regional zu erfassen – etwa für Daseinsvorsorge, Klimaschutz, Infrastruktur oder neue Verwaltungsdienstleistungen. Auch lassen sich im Rahmen solcher Formate etwaige Unzufriedenheiten frühzeitig zu erkennen.

⁸ Allianz vielfältige Demokratie 2017b., „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele.“

⁹ Als Orientierung kann hier beispielhaft die detaillierte Preisübersicht des Anbieters demokratie.today für Einrichtung und Betrieb der Plattform CONSUL herangezogen werden, www.demokratie.today

¹⁰ Nanz und Fritsche 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung; Herntrei 2018, „Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktor in der Regional- und Standortentwicklung“; Michels 2011, „Innovations in Democratic Governance“; Vetter 2014, „Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit“.

¹¹ Allianz vielfältige Demokratie 2017b., „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung.“

Beteiligung macht leise Stimmen hörbar.¹² Ein gut gestalteter Beteiligungsprozess kann der inklusiveren demokratischen Teilhabe dienen und Menschen erreichen, die in konventionellen Gremien (wie z.B. Gemeinderat, Stadtverordnetenversammlung oder Kreistag) weniger sichtbar und repräsentiert sind. So werden die Bedarfe, Interessen und Meinungen von Gruppen sichtbar und hörbar gemacht, die sonst weniger Aufmerksamkeit erhalten – oder denen die Zeit oder die Ressourcen fehlen, sich politisch längerfristig zu engagieren. Voraussetzungen sind hierbei eine bewusste Auswahl von Teilnehmenden und eine entsprechende Begleitung des Beteiligungsprozesses.

Beteiligung erhöht die Akzeptanz von Entscheidungen und schafft Verständnis für Verwaltungshandeln.¹³ Wenn Bürger:innen in politische Prozesse eingebunden sind, verstehen sie besser, wie deren Ergebnisse zustande kommen. Das kann die Akzeptanz für Entscheidungen selbst dann erhöhen, wenn sie gegen den „Bürgerwillen“ ausfallen. Voraussetzung hierbei ist, dass die Beteiligung nicht nur Fassade ist – und die Arbeit und Positionen der beteiligten Bürger:innen auch in die Entscheidungsfindung einfließen. Es muss von Beginn an klar kommuniziert werden, welche realistischen Erwartungen Bürger:innen an die Beteiligung haben können. Zudem werden Bürger:innen, die in solche Prozesse eingebunden sind, zu Multiplikatoren für die Sache und können so ihre Mitbürger:innen für mehr politisches Engagement begeistern. Auch dass die Akzeptanz von Entscheidungen durch Beteiligung verbessert wird, sehen Bürger:innen und Entscheidung:innen laut einer Befragung gleichermaßen (siehe Abb. 1).

Beteiligung schafft gegenseitiges Vertrauen und stärkt die Demokratie.¹⁴ Neben konkreten Politikergebnissen – inhaltliche Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen – führen Beteiligungsprozesse zu mehr gegenseitigem Vertrauen zwischen Bürger:innen, Verwaltung und Politik. Im Austausch mit Politik und Verwaltung öffnet sich für Bürger:innen häufig ein bisher schwer zu durchschauender Bereich – sie erleben, mit wie viel Kompetenz und Sorgfalt im öffentlichen

Dienst Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Alle Beteiligten lernen, wie produktiv gemeinsame Arbeit sein kann. So können über Zeit Vertrauen und echte Augenhöhe zwischen Bürger:innen und Verwaltung wachsen.

Beteiligung bringt Kreativität in das politische Geschehen.¹⁵ Beteiligungsprozesse fördern neuartige, kreative Ideen zu Tage: Ergebnisse, Empfehlungen, Ziele oder Visionen, die vorher nicht Teil der Debatte waren. Solche Momente können verfahrenere Situationen und Interessenlagen durchbrechen und zu echtem Wandel führen. Das belebt das politische Geschehen und macht auch Lokal- und Regionalpolitik interessant, gestaltbar und attraktiv für Engagement.

Beteiligung bildet alle Beteiligten.¹⁶ Gemeinsames Arbeiten in Beteiligungsprozessen bedeutet, dass alle Beteiligten auf verschiedenste Arten dazulernen. Teilnehmende (ob aus der Verwaltung oder der Bürgerschaft) können ihr Wissen erweitern, neue Perspektiven wie auch neue Arten der Zusammenarbeit kennenlernen. Fähigkeiten wie Zuhören, Verstehen fremder Positionen, gegenseitiges Anerkennen, Kompromiss- und Konsensfindung sind nicht nur wichtige soziale Kompetenzen, sondern auch Voraussetzungen für lebendige Demokratie, Bürgerschaft und Lokalpolitik. Diese Befähigung von Bürger:innen (wie auch der Verwaltung) ist ein eigenständiges Beteiligungsziel.

Beteiligung wirbt für Lokal- und Regionalpolitik und schafft Identifikation.¹⁷ Wichtige Entscheidungen werden nicht nur in Berlin und Brüssel getroffen. Lokal- und Regionalpolitik, die auf Bürgerbeteiligung setzt, kann zeigen: Hier vor Ort wird Politik gemacht, die wichtig und greifbar ist – und zwar nicht im Hinterzimmer, Bürger:innen können und sollen sie mitgestalten. Das stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und schafft regionale Identifikation. Beteiligung kann somit auch Landkreise als Ort lebendiger bürgerschaftlicher Mitgestaltung sichtbar machen und stärken. Das ist eine besondere Chance, da Kreise für viele Bürger:innen häufig eher abstrakte Einheiten sind.

¹² Schoßböck, Rinnerbauer, und Parycek 2018, „Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie“; Allianz vielfältige Demokratie 2017b, „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung.“

¹³ Michels 2011, „Innovations in Democratic Governance“; Newig, Jäger, und Challies 2012, „Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität?“.

¹⁴ Vetter 2017, „Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung“; Michels 2011, „Innovations in Democratic Governance“; Schoßböck, Rinnerbauer, und Parycek 2018, „Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie“.

¹⁵ Silva 2013, „Citizen e-participation in urban governance“.

¹⁶ Michels 2011, „Innovations in Democratic Governance“.

¹⁷ Vetter 2014, „Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit“.

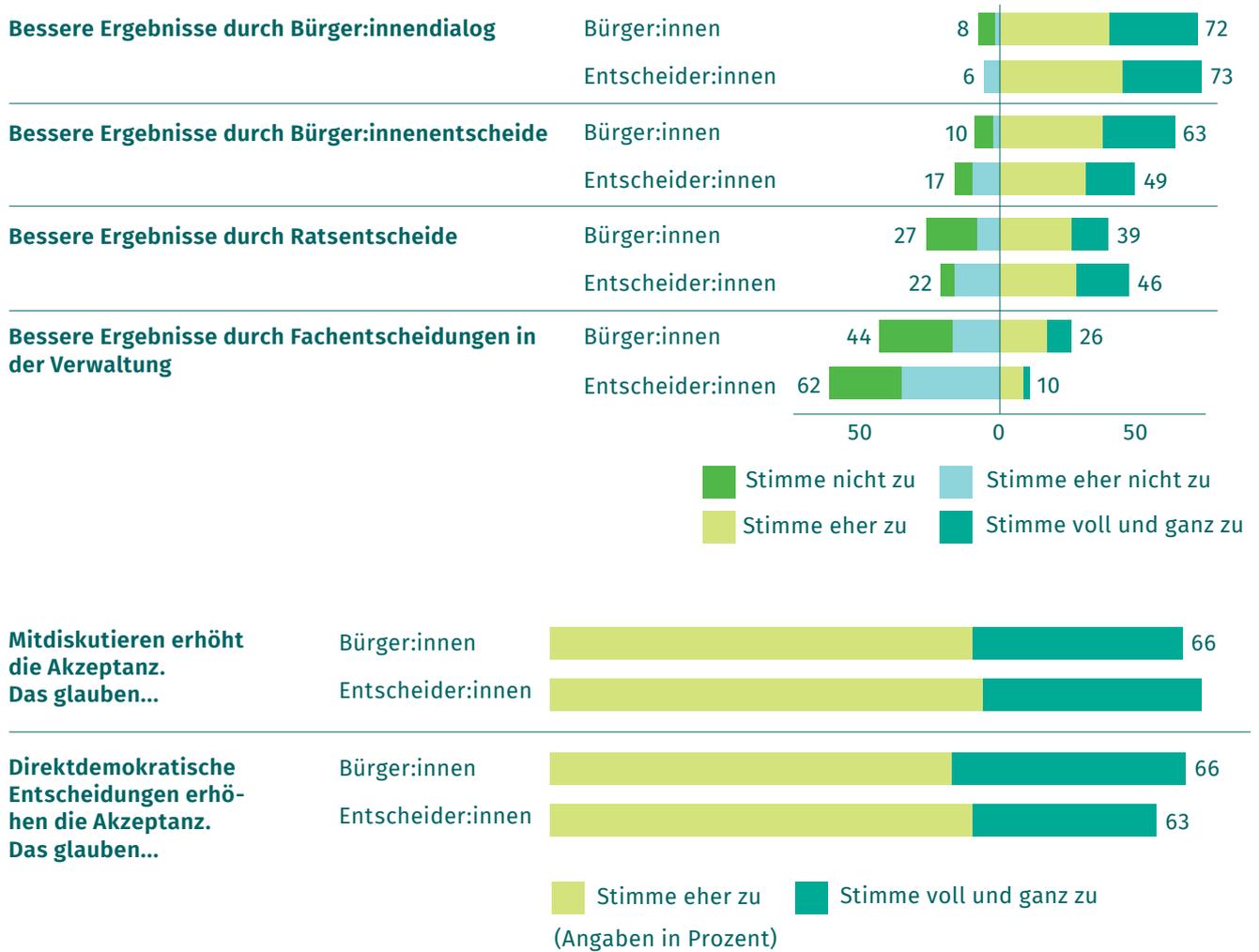


Abb. 1 – **Auswirkungen Bürgerbeteiligung auf Qualität und Akzeptanz von Politikergebnissen,**
 Bildquelle: Eigene Darstellung (neuland21) in Anlehnung an Allianz vielfältige Demokratie 2017b, „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung.“

2 Vorüberlegungen und Zielfindung: Beteiligung auf ein starkes Fundament stellen

Es gibt also viele gute Gründe, auf Beteiligung zu setzen. Aber welchen Zweck soll sie in einem konkreten Verfahren überhaupt erfüllen? Zu Beginn eines jeden guten Beteiligungsprozesses stehen strukturierte Vorüberlegungen, die in der Praxis allzu häufig vernachlässigt werden: Was soll die Mitwirkung bewirken? Wann kann sie als gelungen betrachtet werden? Wer soll mitmachen? Was sollen die Bürger:innen überhaupt tun? Und soll der Beteiligungsprozess analog und vor Ort oder digital über eine Online-Plattform stattfinden – oder gar eine Kombination aus beidem? Diese Fragen gilt es zu klären, bevor organisatorische Schritte geplant werden – und bevor ein konkretes Beteiligungsformat ausgewählt wird. Das spart später im Prozess viel Arbeit.

Am Ende dieses Kapitels (Kasten ab S. 17) steht zum besseren Verständnis eine Übersicht, in der ein Spektrum möglicher Beteiligungsformate kurz erläutert wird. Die Kategorien von Beteiligungsfahren, die in der Folge ausführlich vorgestellt werden (Zweck, Dauer, Kommunikationstyp, Beteiligungsversprechen), werden den einzelnen Formaten entsprechend zugeordnet. Es ist dennoch wichtig, sich in diesem Planungsschritt (den Vorüberlegungen) noch auf keine konkrete Methode(n) festzulegen, sondern ganz auf die Zielstellung zu fokussieren. Es ist ein häufiger Fehler in Beteiligungsprozessen, von einem bestimmten Veranstaltungstyp her zu denken („In einem früheren Planungsprozess wurde ein Weltcafé sehr gut angenommen, wie lässt sich das auch für meine Digitalisierungsstrategie verwenden?“). Die konkrete Formatauswahl findet erst im nachfolgenden Schritt, in der Vorbereitungsphase statt (Kapitel 3).

2.1 Beteiligungsziel und Beteiligungsversprechen

Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck. Wie bereits deutlich wurde, kann Beteiligung zu den unterschiedlichsten Zwecken eingesetzt werden. Je nach Zweck kann sich auch unterscheiden, wie mit den Ergebnissen eines Beteiligungsprozesses umgegangen werden soll und welche Funktion diesen in einem Entscheidungsprozess zukommt. Ein geplanter Beteiligungsprozess sollte deswegen zuallererst – vor dem eigentlichen Verfahren – klären, welche Beteiligungsziele zu Grunde liegen und damit, welches Beteiligungsversprechen der Bevölkerung gemacht wird.

Als erste Orientierung hilft die sogenannte Beteiligungsleiter (siehe Abb. 2). Sie verdeutlicht, dass sich Beteiligungsprozesse dadurch unterscheiden, wie ausgeprägt oder intensiv die angestrebte Beteiligung ist – von der reinen Information (beziehungsweise sogar Nichtbeteiligung) am unteren Ende der Leiter bis hin zur vollständigen Abgabe von Entscheidungsgewalt in die Hände der beteiligten Personen am oberen Ende. Die Kernfrage ist, wie viel und auf welche Weise der Bevölkerung Macht zugestanden werden soll.



Abb. 2 – Die „Beteiligungsleiter“, adaptiert nach Arnstein, Bildquelle: eigene Darstellung (neuland21) in Anlehnung an Arnstein 1969, „A Ladder of Citizen Participation“.

Für die Praxis von Beteiligungsprozessen lässt sich diese Leiter auf fünf wesentliche Stufen reduzieren: Informieren, Konsultieren, Einbeziehen, Kollaborieren und Ermächtigen (siehe Abb. 3). Die Stufen unterscheiden sich dadurch, wie mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses – dem geäußerten Willen der beteiligten Bürger:innen – umgegangen wird. Je nach Stufe unterscheidet sich nicht nur das übergeordnete Beteiligungsziel, sondern auch das Beteiligungsversprechen, das explizit oder implizit an die Bürger:innen gemacht wird.

Es ist essentiell, den geplanten Beteiligungsprozess in diesem Spektrum zu verorten. Ein mehrstufiger Beteiligungsprozess, der eine Vielzahl von Formaten über einen längeren Zeitraum umfasst, kann dabei zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene Stufen an Beteiligung umfassen. Jeder Schritt im Beteiligungsprozess muss – je nach Stufe der Beteiligung – geeignete Formate verwenden. Zum Beispiel: Bürger:innen wird im ersten Schritt einer Beteiligung

die Entscheidung über die inhaltlichen Schwerpunkte eines Maßnahmenprogramms zugestanden. Im zweiten Schritt der Beteiligung werden die Bürger:innen für die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen jedoch nur noch konsultiert.

Zunächst hilft es für die (verwaltungs-)interne Prozessplanung ungemain, sich über das konkrete (interne) Beteiligungsziel und die damit verbundenen Implikationen beziehungsweise geweckten Erwartungen klar zu werden. Aus letzterem Grund ist es auch die Basis einer guten Kommunikation über einen Beteiligungsprozess, transparent zu kommunizieren, was Bürgerinnen und Bürger von der Beteiligung erwarten können – was also das Beteiligungsversprechen ist. Klar ist: je höher der Grad der Beteiligung, desto größer ist auch der Anreiz für Bürger:innen, sich am Verfahren zu beteiligen. Umgekehrt wird mit höherer Intensität der Beteiligung auch mehr Handlungsspielraum von der Verwaltung an die Bürger:innen abgegeben.

| Zunehmender Einfluss auf die Entscheidung | | | | | |
|---|--|--|---|--|---|
| | Informieren | Konsultieren | Einbeziehen | Kollaborieren | Ermächtigen |
| Beteiligungsziel | Bürger:innen mit Informationen versorgen; ihnen dabei helfen, Probleme, Alternativen, Möglichkeiten und/oder Lösungen (besser) zu verstehen. | Rückmeldungen der Bürger:innen erhalten (Meinungen, Stimmungen, Interessen oder Wissen). | Direkt mit den Bürger:innen zusammenarbeiten. Sicherstellen, dass ihre Meinungen, Interessen und Bedenken verstanden werden und in das Verwaltungshandeln einfließen. | Mit Bürger:innen auf Augenhöhe und in jedem Schritt einer Entscheidungsfindung oder eines Prozesses zusammenarbeiten. | Die Entscheidung in die Hände der Bürger:innen legen. |
| Beteiligungsversprechen | Wir werden dich informiert halten. | Wir werden dich informiert halten. Wir werden dir zuhören und erkennen deine Themen, Vorschläge und Bedenken an. Wir werden dir mitteilen, wie dein Feedback unser Handeln und/oder unsere Entscheidungen beeinflusst hat. | Wir arbeiten mit dir zusammen. Wir garantieren, dass deine Themen, Vorschläge und Bedenken direkten Einfluss auf unser Handeln und unsere Entscheidungen haben werden. Wir werden dir mitteilen, wie dein Feedback unser Handeln und unsere Entscheidungen beeinflusst hat. | Wir werden mit dir gemeinsam nach Lösungen suchen. Deine Empfehlungen werden so umfassend wie möglich in unsere Entscheidung einfließen. | Wir werden umsetzen, was du entscheidest. |

Abb. 3 – **Beteiligungsziele und Beteiligungsversprechen in fünf Stufen nach IAP2**,
 Bildquelle: Eigene Darstellung (neuland 21) in Anlehnung an IAP2 o.J. „Public Participation Pillars“

Nach der Entscheidung über ein Beteiligungsziel kann dem geplanten Verfahren zusätzlich eine Funktion zugeordnet werden, nach der später ein konkretes Beteiligungsformat ausgearbeitet werden soll (siehe die folgende Aufzählung).¹⁸ Auch hier ist es wichtig, intern Klarheit über die geplanten Funktionen zu schaffen und diese auch transparent zu kommunizieren. So können Bürger:innen abschätzen, was auf sie zukommt, es werden keine falschen Erwartungen geweckt.

Auch wenn von Beginn an feststeht, dass ein Beteiligungsverfahren nur geringen Einfluss auf politische Entscheidungen haben wird, kann es dennoch sinnvoll sein: Beteiligte erweitern ihr Wissen zum Themengebiet (etwa über die Organisation von Nahverkehr, die Voraussetzungen guter Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum oder die Abläufe in einer Kreisverwaltung) und bauen bürgerschaftliche-demokratische Kompetenzen aus. Beteiligungsverfahren können – auch wenn sie keinen oder geringen Einfluss auf Entscheidungen haben – öffentliche Debatten beeinflussen oder gar anstoßen. Argumente und Ergebnisse können medial aufgegriffen werden, manchmal werden sie sogar in politischen Prozessen auf anderen Ebenen und Regionen herangezogen, womöglich sogar als Entscheidungsgrundlage. Für alle Beteiligten bieten sie die Möglichkeit zum Entstehen von Gemeinschaftsstrukturen (Community Building). Auf diese Weise lässt sich sogar ein Fundus an Bürger-Expert:innen zu bestimmten Themen aufbauen, auf deren Expertise und Mitarbeit zu späteren Zeitpunkten zurückgegriffen werden kann.

In vielen Beteiligungsverfahren kommt den Beteiligten primär eine beratende Funktion zu. Am Ende des Prozesses haben die beteiligten Bürger:innen Empfehlungen, Anmerkungen, Forderungen, Kritik oder andere Ratschläge formuliert, die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung beim Treffen von Entscheidungen beziehungsweise beim Formulieren von Zielen und Strategien helfen sollen. In welcher Form diese Ergebnisse Einfluss auf die Entscheidung haben, liegt bei den Entscheidenden. Möglich ist, dass sich diese im Vorfeld zumindest dazu verpflichten, nachträglich Feedback zu geben und zu erläutern, warum und auf welche Weise Empfehlungen in die Entscheidungsfindung eingeflossen sind oder warum nicht. Eine solche Konsultationsfunktion findet sich in sehr vielen etablierten Formaten wieder.

Am Ende dieses Spektrums steht die Übertragung von Entscheidungsverantwortung an das Beteiligungsgremium. Dafür ist es notwendig, im Vorfeld sehr genau abzustecken, für welche Fragen das Gremium entscheidungsbefugt sein soll.

2.2 Zielgruppen des Beteiligungsprozesses

Eine wichtige (und ebenso häufig vernachlässigte) Frage ist es, wer überhaupt am Beteiligungsverfahren teilnehmen soll. Wer soll sich angesprochen fühlen, wer eingebunden, wessen Perspektiven und Praxiserfahrungen eingeholt werden? Soll das jede:r sein, der oder die möchte? Expert:innen mit Fachwissen zum Thema? Ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung? Oder ganz besonders Menschen, die sich sonst weniger am Willensbildungsprozess beteiligen, ärmere Schichten, Migrant:innen, Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen? Vielleicht sollen auch andere spezifische Zielgruppen erreicht werden, etwa Pendler:innen, wenn es um attraktiveren ÖPNV geht, Kinder und Jugendliche bei Klimafragen oder potenzielle Zuziehende aus einer nahegelegenen Großstadt? Oder nur die Bewohner:innen ländlicher Gegenden oder Anlieger:innen eines Infrastrukturprojekts? Es ist wichtig, diese Fragen vor der Wahl eines bestimmten Formates zu stellen – denn dies wird stark beeinflussen, wer sich angesprochen fühlt. Dazu sind aufsuchende Formate (also die Einbindung von Beteiligung in alltägliche Situationen wie beim Einkaufen oder im Rahmen von Festen) besonders dann notwendig, wenn beteiligungsferne Gruppen Teil des Prozesses sein sollen. Das sind Menschen, die üblicherweise nicht bei Beteiligungsverfahren mitmachen, weil sie keine Zeit dafür haben beziehungsweise das Verfahren abstrakt oder trocken scheint (etwa Berufstätige, Alleinerziehende, Jugendliche, Menschen aus sozial schwächeren Schichten). Aufsuchende Formate sind unabhängig davon sinnvoll, ob die Beteiligung rein analog oder auch digital stattfinden soll.

Ein sinnvoller Zugang ist es, zunächst eine Analyse der Gebietskörperschaft mit Blick auf die Zielgruppen vorzunehmen. Wer ist vom Vorhaben (ob Strategiepapier oder Baumaßnahme) überhaupt konkret betroffen? In welche sozialen Gruppen („Milieus“) lassen sich die entsprechenden Bürger:innen einteilen? Gibt es weitere soziodemographische Besonderheiten (etwa in Bezug Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen, Erwerbsstatus, Herkunft, Familienstand, Gesund-

¹⁸ Nanz und Fritsche 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung.

heit)? Und welche weiteren Akteure sind betroffen (sogenannte „Stakeholder“)? Mögliche Stakeholder sind Vereine und Verbände, Unternehmen und Gewerbetreibende, Akteure aus Wissenschaft und Bildung sowie Kultur und Medien. Dazu kommen auf Seiten von Politik und Verwaltung Stakeholder der Kreispolitik (Parteien und gewählte Gremien wie der Kreistag), kreisangehörige Städte und Gemeinden, weitere Ämter und Behörden sowie Eigenbetriebe. Auch hierfür lohnt eine strukturierte Voranalyse, ein sogenanntes „Stakeholder-Mapping“ (siehe dazu auch das Deliverable 1, „Strategie für smarte Landkreise“, Kapitel 4.1).

Schließlich sollte hier geklärt werden, ob nur Bürger:innen (und Stakeholder) an den einzelnen Veranstaltungen teilnehmen sollen – oder eine gemischte Gruppe aus Bürger:innen, Stakeholdern und Vertreter:innen von Verwaltung und Politik.

Darüber hinaus gibt es viele Möglichkeiten, die Zusammensetzung der Teilnehmenden zu steuern – über Selbstauswahl, Zufallsauswahl, gezielte Ansprache oder Verfahren mit Perspektivwechsel (siehe Kapitel 3.1). Hier sollte die Schwierigkeit im Blick behalten werden, dass Bürger:innen häufig keine genauen Vorstellungen davon haben, welche Themen in die Zuständigkeit eines Landkreises fallen – Menschen identifizieren sich in der Regel zunächst mit der Gemeinde. Vor diesem Hintergrund kann es sinnvoll sein, bei der Ansprache und Akquise von Teilnehmenden mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu kooperieren.

Unabhängig von der Art der Auswahl der Teilnehmenden – die spätere Zusammensetzung der Teilnehmenden (und damit die Qualität des Beteiligungsverfahrens) hängt immer auch davon ab, wie gut (und zielgruppenspezifisch) im Vorfeld über das Verfahren informiert und für die Teilnahme geworben wurde (siehe Kapitel 4). Auch hierfür ist es wichtig, das Beteiligungsziel klar zu formulieren – dann wissen potenzielle Teilnehmende, welche Erwartungen sie durch ihre Teilnahme haben können, was die Beteiligung also konkret bewirken wird.

2.3 Punktuelle und langfristige Beteiligung

Beteiligung kann langfristig oder punktuell erfolgen – eine einmalige Befragung zur Einschätzung von Stimmungen oder die jahrelange Arbeit eines bürgerschaftlichen Planungsgremiums. Auch diese Frage steht vor der Entscheidung über konkrete Formate. Und mehrere einzelne Formate können Teil eines langfristigen Beteiligungsprozesses sein – abhängig vom selbst gesteckten Beteiligungsziel. So kann ein Strategieprozess, an dessen Ende die Umsetzung bestimmter Klimaschutzmaßnahmen oder die Umgestaltung einer Innenstadt steht, aus mehreren Elementen (mit unterschiedlichen Zielen und Graden der bürgerschaftlichen Mitwirkung) bestehen. So kann zu Beginn eine Ideenphase stehen, in denen Bürger:innen und/oder Stakeholder Impulse und Visionen geben oder gar über die Schwerpunktsetzung entscheiden können. Im weiteren Verlauf kann die Verwaltung (mit Beteiligung der Bürger:innen oder ohne) konkrete Maßnahmevorschläge ausarbeiten. Diese können dann zur Abstimmung oder zur Kommentierung gestellt werden. Auf diese Weise lassen sich auch analoge und digitale Formate kombinieren. Eine Ideenphase kann analog beginnen, um möglichst sichtbar zu sein. Die weitere Ausarbeitung von Konzepten kann beispielsweise hybrid stattfinden – laufend über eine Beteiligungsplattform (um möglichst vielen Menschen die Mitarbeit zu erlauben) kombiniert mit thematischen, analogen Schwerpunktworkshops. Eine Abstimmung über Vorschläge kann rein online umgesetzt werden.

Es ist dabei wichtig, sowohl ein übergeordnetes Beteiligungsziel für den gesamten Prozess als auch die jeweiligen Beteiligungsziele (und entsprechenden Beteiligungsversprechen) für die einzelnen Elemente zu definieren: Worum geht es in den jeweiligen Schritten? Um das Einholen von Wissen? Um die Ermächtigung der Bürger:innen? Wie werden die Ergebnisse in den weiteren Prozess einfließen? Was können die Bürger:innen mit ihrer Teilnahme konkret bewirken?

Schon hier sollte an wesentliche Zuständigkeiten gedacht werden: Wer ist für den Gesamtprozess zuständig? Welche Fachbereiche müssen Bescheid wissen, welche Gremien informiert werden? Wer ist Ansprechperson – verwaltungsintern und nach außen? Ebenso sollte schon hier mitgedacht werden – bevor in späteren Schritten genauere Kosten- und Ressourcenplanungen vorgenommen werden – welche finanziellen und materiellen Ressourcen für den anvisierten Beteiligungsprozess notwendig werden und woher diese beschafft werden können.

2.4 Handlungs- und Kommunikationsformen in Beteiligungsprozessen

Je nach Beteiligungsformat kommunizieren die Teilnehmenden auf unterschiedliche Art miteinander. Das reicht vom schlichten Zuhören bei einer Informationsveranstaltung über das Vorbringen von Argumenten bis hin zum Austausch von Argumenten oder einer Verhandlung. Es ist daher wichtig, vor der Auswahl eines konkreten Beteiligungsformats festzulegen, welche Aktions- und Interaktionsform im Vordergrund stehen soll.¹⁹

Zuhören und Beobachten: Bei Veranstaltungsformaten, die reinen oder vornehmlichen Informationscharakter haben, sind die Teilnehmenden Zuhörer:innen. Durch diese Passivität kann hier nicht von echter Beteiligung gesprochen werden. Das gilt auch für Formate, bei denen Bürger:innen Einblicke in Prozesse erhalten, die der Öffentlichkeit sonst verschlossen bleiben, etwa Verwaltungsabläufe, internen Verhandlungen und Entscheidungsfindungen. Dies kann wichtige Transparenz schaffen, ist aber allein dadurch (noch) keine Mitwirkung.

Interessen artikulieren: In bestimmten Beteiligungsformen erhalten Menschen die Möglichkeit, ihre Interessen, Wünsche oder Kritiken kundzutun. Das kann in Bürgersprechstunden, Fragerunden oder Umfragen, aber auch in längerfristigen Gruppenprozessen geschehen. Die Beteiligungsziele können dabei variieren: Es kann darum gehen, ein Stimmungsbild einzuholen, bestimmte Meinungen besser zu verstehen und/oder voneinander zu lernen. Wie mit diesem Ergebnis umgegangen wird, wird außerhalb des Beteiligungsprozesses entschieden.

Argumente austauschen und miteinander reden: In dialogorientierten Formaten geht es um den Dialog zwischen verschiedenen Gruppen. Hier steht der Prozess des Austauschs und „Miteinander-Redens“ im Vordergrund, nicht die einfache Artikulation von Meinungen oder das Finden eines Kompromisses – man spricht auch von sogenannter deliberativer Beteiligung. Auch hier sind Ergebnisse wichtig, auch hier kann am Ende eine gemeinsame Position stehen – ein Schwerpunkt liegt aber darauf, dass alle Beteiligten ihre Positionen ausführlich darlegen sowie die der anderen kennenlernen. Solche Verfahren sollen dazu führen, dass andere Standpunkte nicht nur gehört, sondern auch verstanden (und gegebenenfalls übernommen) werden. Das gilt sowohl für die dialogische Interaktion zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen als auch zwischen Bevölkerung und Verwaltung (und/oder Politik). Voraussetzung für deliberative Beteiligung ist, dass alle Beteiligten die Bereitschaft mitbringen, an einem Willensbildungsprozess teilzunehmen und eine gemeinsame Lösung zu erarbeiten. Ebenso setzt es die Bereitschaft voraus, sich auf andere Argumente einzulassen und gegebenenfalls überzeugen zu lassen (auch das gilt sowohl für Teilnehmende aus der Bevölkerung als auch für Verwaltung und Politik). Das Ergebnis eines deliberativen Prozesses kann, muss jedoch nicht notwendigerweise ein Konsens sein. Dem Ergebnis geht ein Prozess des Austauschs und des voneinander Lernens voraus.

Verhandeln: In anderen Formaten geht es darum, eine gemeinsame Position zu finden, statt lediglich ein Spektrum an Interessen abzubilden und zu verstehen. Dies geschieht meist in Form eines Kompromisses zwischen uneinigen Interessengruppen. Verhandlungsformate (wie die Mediation) werden häufig eingesetzt, wenn Konflikte im Vordergrund stehen, etwa bei strittigen Infrastrukturprojekten.

¹⁹ Nanz und Fritsche 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung.

Übersicht über mögliche Beteiligungsformate

Formate und Methoden der Bürgerbeteiligung gibt es viele.²⁰ Aber welche sind für ein konkretes Beteiligungsvorhaben geeignet? Welche unterschiedlichen Zwecke erfüllen sie? Wie lassen sie sich den verschiedenen Beteiligungsversprechen zuordnen? Welche Kommunikationsform herrscht vor? Im Folgenden sind mögliche Formate und Methoden skizziert (häufig ist der Übergang fließend) Im kommenden Methodenkoffer („Playbook“) werden diese weiter ausgearbeitet und mit konkreten Abläufen, Teilnehmendenzahlen und ungefähren Kosten versehen.

Fast immer ist es für einen Beteiligungsprozess sehr sinnvoll, unterschiedliche Formate zu verbinden. So können thematische Workshops frühere Umfragen aufgreifen, vertiefende Formate die Ergebnisse von Ideenfindungs-Veranstaltungen weiter ausarbeiten und Bürger-Gremien Beteiligung verstetigen. Alle Formate lassen sich vor Ort umsetzen; häufig ist eine Kombination aus Präsenz-Elementen und online-gestützter Arbeit (etwa über eine Beteiligungsplattform) sinnvoll.

Aktivierende Befragung

Bei einer aktivierenden Befragung werden Bewohner:innen bestimmter Gebiete dazu befragt, was sie von ihrem Wohnort halten, welche Probleme sie sehen und welche Veränderungen sie sich wünschen. Die Befragung findet üblicherweise – vorankündigt – bei den entsprechenden Personen zuhause statt. Sie kann aber auch an öffentlichen Orten (wie Fußgängerzonen oder Bahnhöfen) durchgeführt werden. Eine aktivierende Befragung ist damit eine gute Möglichkeit, erste Stimmungen einzuholen. Sie eignet sich als erster Schritt in längeren Verfahren.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: kurzfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Bürgerbudget

Das Bürgerbudget ist eine Variante des Bürgerhaushaltes. Einer bestimmten Gruppe (Bewohner:innen eines Ortsteils, Schüler:innen einer Schule, Kund:innen eines öffentlichen Unternehmens) wird ein Budget zugestanden, über das sie selbstbestimmt eigene Projekte zu einem vorgegebenen Zweck umsetzen kann. Das dient nicht nur der Aktivierung, sondern wird häufig eingesetzt, um kreative und innovative Ideen zu generieren.

Zweck: Entscheidungsrechte gewähren, aktivieren, Stimmung/Meinungen einholen, Wissen einholen.

Dauer: mittel- bis langfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: ermächtigen

Bürger-Gremium/Bürger-Beratungsgruppe

Wenn Beteiligungsformate erfolgreich waren, können diese verstetigt werden, etwa als Bürger-Gremium. Ein fester oder offener Personenkreis aus Bürger:innen dient dann als (ständiges) Beratungsgremium für die Verwaltung. Diesem können unterschiedliche (Mit-)Entscheidungsrechte zugestanden werden.

Zweck: Wissen einholen, zusammenarbeiten

Dauer: mittel- oder langfristig

Aufwand: niedrig – mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen, Verhandeln

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis ermächtigen

²⁰ Allianz vielfältige Demokratie 2017b, „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung.“; Stiftung Mitarbeit 2021a, „Bürgerbeteiligung in der Praxis: Methoden und Verfahren von A-Z“; Initiative Allianz für Beteiligung 2016, Neuland gestalten! Praxishandbuch: Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden; Nanz und Fritsche 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung.

Bürgerforum

Ein Bürgerforum ist eine (einfache) Großgruppenmethode, am Ende derer ein Bürger-Aktionsplan steht. Es handelt sich dabei um ein Dokument, das von den Bürger:innen erarbeitet wird, kein kollaboratives Erarbeiten mit der Verwaltung. Im Vorfeld eines solchen Formats werden konkrete Schritte festgelegt, wie das Bürgerprogramm in den politischen Prozess einfließen soll. In einer (mehrtägigen) Auftaktwerkstatt werden erste Ideen ausgearbeitet. In einer folgenden mehrwöchigen Phase werden diese ausgearbeitet und zu einem „Bürgerprogramm“ zusammengeführt. Diese Arbeitsphase kann online über eine Beteiligungsplattform stattfinden. In einer Abschlussveranstaltung wird das Programm vorgestellt und mit Entscheider:innen diskutiert.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Wissen einholen

Dauer: mittelfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Bürgergutachten/Planungszelle

Das Bürgergutachten ist eine Variante des Bürgerrates. Hier erhalten zufällig ausgewählte Bürger:innen die Aufgabe, als beratende Gutachter:innen bei einer anstehenden Entscheidung (oder in einem Strategieprozess) zu fungieren. Unterstützt von Fachexpert:innen erarbeiten sie Handlungsempfehlungen, die dann den Entscheider:innen vorgelegt werden.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Zusammenarbeiten, Wissen einholen

Dauer: mittelfristig

Aufwand: mittel – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Bürgerhaushalt

In sogenannten Bürgerhaushalten wird Bürger:innen die Möglichkeit eingeräumt, über Teile des Verwaltungsbudgets mitzuzentscheiden. Dazu legt die Verwaltung im Vorhinein einen Betrag fest, über den Bürger:innen frei entscheiden können. Diese reichen dann Vorschläge für Ausgaben ein und stimmen über die Vorschläge anderer ab. Die Verwaltung sortiert lediglich Initiativen aus, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Vorschläge mit den meisten Stimmen werden umgesetzt. Unter dem Begriff „Bürgerhaushalt“ kursieren auch Verfahren mit weniger Entscheidungsmacht. Hier werden lediglich die Meinungen von Bürger:innen zum Haushalt eingeholt.

Zweck: Entscheidungsrechte gewähren, Stimmung/Meinungen einholen, Wissen einholen

Dauer: mittelfristig

Aufwand: hoch

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: ermächtigen

Bürger-Ideenlabor

Ein Bürger-Ideenlabor (häufig auch „Bürger-Think-Tank“ oder „Ideen-Crowdsourcing“) ist eine dauerhafte Innovationsplattform. Über sie soll das Wissen der Bevölkerung zu bestimmten festgelegten Themen eingeholt und gesammelt werden. Es kann auch dazu eingesetzt werden, Vorschläge für Maßnahmen zu entwickeln beziehungsweise daran mitzuarbeiten. Solche Labore basieren häufig (auch) über Online-Plattformen, können aber auch analog umgesetzt werden.

Zweck: Wissen einholen, zusammenarbeiten

Dauer: mittel- oder langfristig

Aufwand: mittel – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Bürgerjury

Bürgerjurs sind Varianten von Bürgerbudgets beziehungsweise Bürgerhaushalten. Zufällig ausgewählte Bürger:innen entscheiden über die Vergabe bestimmter Mittel, etwa eingereichte Projektvorschläge für bestimmte Budgets.

Zweck: Entscheidungsrechte gewähren, aktivieren und Diskussionen starten, langfristig zusammenarbeiten

Dauer: mittel- bis langfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: ermächtigen

Bürgerkonferenz/Konsenskonferenz

Bei einer Bürgerkonferenz diskutieren Bürger:innen gemeinsam mit Expert:innen strittige Zukunftsfragen. Deren Expertise soll zu besseren Politikergebnissen führen und Konflikte vermeiden. Solche Bürgerkonferenzen haben sich vor allem in der Technologiefolgenabschätzung etabliert, sind aber viel breiter einsetzbar (etwa zu Klimafragen, Digitalisierung oder zur Zukunft ländlicher Räume). Der Einfluss der Ergebnisse auf die Politik variiert stark.

Zweck: Wissen einholen, zusammenarbeiten

Dauer: kurz- bis mittelfristig

Aufwand: mittel – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis ermächtigen

Bürgerpanel

Ein Bürgerpanel bezeichnet die regelmäßige (mehrmals im Jahr) stattfindende Befragung von Bürger:innen zu einem bestimmten Thema. Themen und Fragen werden von Verwaltung und/oder Politik erarbeitet, gegebenenfalls auch von Bürger:innen. Für die Beantwortung der Fragen werden repräsentative Stichproben aus der Bevölkerung gezogen. Die Abstimmungsergebnisse können zur Meinungsbildung in Politik und Verwaltung genutzt werden – oder unter bestimmten Umständen sogar verbindlich gemacht werden.

Zweck: Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: langfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis ermächtigen

Bürgerrat

In einem Bürgerrat erhalten zufällig ausgewählte Bürger:innen die Möglichkeit, Politik und Verwaltung zu einem bestimmten Thema zu beraten. Derzeit etabliert sich nach diesem Format auf den unterschiedlichsten Ebenen die Einrichtung sogenannter Klimaräte, möglich sind sie aber zu jedem Thema. In einer mehrtägigen Veranstaltung oder über mehrere Veranstaltungen über längere Zeit hinweg erarbeitet die Gruppe Lösungssätze zu einem bestimmten Thema. Die Ergebnisse dienen der Beratung, sie fließen üblicherweise in bestehende (nicht-partizipative) Strategie- oder Entscheidungsprozesse ein.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, zusammenarbeiten, Wissen einholen

Dauer: mittelfristig

Aufwand: hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Charette

Die Charette (französisch für Pferdewagen) ist ein öffentlicher Planungsworkshop. Dabei kommen interessierte Bürger:innen und Betroffene mit Entscheider:innen, Planer:innen, Unternehmer:innen und Projektentwickler:innen zusammen, um ein geplantes Vorhaben gemeinsam und öffentlich zu diskutieren (in der Regel ein Bauvorhaben). Das Verfahren ähnelt der Perspektivenwerkstatt.

Zweck: Zusammenarbeiten

Dauer: mittelfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Dragon Dreaming

Dragon Dreaming ist eine Methode zur partizipativen Entwicklung von Projekten. Sie besteht aus vier Prozessphasen: Träumen, Planen, Handeln und Feiern. Der sehr kollaborative Ansatz unter Beteiligung von Bürger:innen und Entscheider:innen ermöglicht weitreichende Auswirkungen der Ergebnisse – so kann etwa gemeinsam ein (grobes) Budget und ein Zeitplan für das Projekt festgelegt werden.

Zweck: Zusammenarbeiten

Dauer: kurz- bis mittelfristig

Aufwand: niedrig – mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Mediation

Die Mediation ist ein strukturiertes Verfahren zur Beilegung von Konflikten. Parteien mit Interessenkonflikten erarbeiten, begleitet durch eine:n Mediator:in, eine gemeinsame Lösung, die schriftlich festgehalten wird.

Zweck: Konflikte beilegen

Dauer: kurz- bis mittelfristig

Aufwand: niedrig – mittel

Kommunikationstyp: Verhandeln

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Deliberationsforum

Ein Deliberationsforum (häufig auch „Deliberative Polling“, deliberative Befragungen) kombiniert Umfragen mit Workshopformaten. Das Format eignet sich für umstrittene Themen und soll eine hohe öffentliche und mediale Aufmerksamkeit erzielen. Dabei wird eine repräsentative Stichprobe aus der Bevölkerung zu einem bestimmten Thema befragt (telefonisch, persönlich, schriftlich oder online). Aus den Teilnehmenden wird wiederum eine Gruppe ausgewählt, die am weiteren Beteiligungsprozess teilnehmen will. Auch diese Gruppe muss repräsentativ sein. In der folgenden Informationsphase erhalten die Teilnehmenden weiterführende Informationen, werden somit also zu „Laien-Sachverständigen“. In einer folgenden (meist eintägigen) Veranstaltung diskutieren die Bürger:innen in zufälligen Kleingruppen und entwickeln Lösungsvorschläge. Diese werden dann mit anwesenden Politiker:innen und Expert:innen diskutiert, die eine abschließende Position auf Basis des Meinungsbildes der Bürger:innen entwickeln. Im letzten Schritt findet wieder eine Befragung statt: Unter den Bürger:innen wird abgefragt, inwieweit sich ihre Meinung durch die stattgefundene Debatte verändert oder weiterentwickelt hat. Auch unter den Expert:innen und Politiker:innen wird dies evaluiert.

Zweck: Zusammenarbeiten, Stimmungen/Meinungen einholen

Dauer: mittelfristig

Aufwand: hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: einbeziehen bis kollaborieren

Papiergestützte Befragung

Die papiergestützte Befragung (Auch „Paper-Pencil-Befragung“) ist eine klassische Methode der Marktforschung. Die Teilnehmenden füllen dabei einen Papier-Fragebogen aus. Dies kann mit persönlicher Ansprache im Rahmen einer Veranstaltung oder beispielsweise in einer Fußgängerzone geschehen. Die Fragebögen können auch per Post verschickt werden. Hierbei ist üblicherweise mit niedrigen Rücklaufquoten zu rechnen. Papiergestützte Befragungen können Online-Befragungen ergänzen.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: kurzfristig

Aufwand: niedrig

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Offener Raum/Open Space/BarCamp

Das Konzept des offenen Raums (häufiger: „Open Space“) ist ein offenes Format zur kreativen, selbstorganisierten Arbeit in Gruppen. Es kann als kurzer Workshop oder mehrtägige Konferenz zur gemeinschaftlichen Erarbeitung von Ideen oder Konzepten durchgeführt werden. Das Grundprinzip: Kein fest vorgegebener Ablauf, (fast) alles soll im Prozess durch die Beteiligten entstehen („offener Raum“). Zu Beginn steht lediglich ein Oberthema fest. Die Einteilung in Gruppen, die Moderation, mögliche Methoden, der zeitliche Ablauf (innerhalb des zur Verfügung stehenden Rahmens) – all das wird durch die Teilnehmenden selbst festgelegt. Entsprechend sind Open Spaces ergebnisoffen und können zu sehr kreativen Ergebnissen führen. Teilnehmende können nur Bürger:innen oder Bürger:innen und Verwaltungen sein. Eng verwandt mit Open-Space-Konferenzen sind sogenannte Barcamps: Konferenzen, deren Inhalte und Ablauf von den Teilnehmern selbst entwickelt und laufend angepasst werden.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Zusammenarbeiten

Dauer: kurzfristig

Aufwand: niedrig (Workshop), mittel (Konferenz)

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Planning for Real

Dieses Planungsverfahren basiert darauf, dass Bürger:innen gemeinsam entwickeln, wie sich ihre unmittelbare Wohn- oder Lebensumgebung verändern soll. Im Mittelpunkt steht dabei ein dreidimensionales Modell, das selbst entwickelt beziehungsweise gebastelt wird. Anhand dieses Modells werden dann Veränderungsstrategien entwickelt.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Zusammenarbeiten

Dauer: mittelfristig

Aufwand: mittel – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Planspiel

Planspiele sind spielerische Simulationen der Wirklichkeit. Die Teilnehmenden schlüpfen in fremde Rollen (etwa Bürger:innen in die von Politiker:innen und umgekehrt oder Dorfbewohner:innen in die Rolle von Städter:innen). Das hilft, sich in fremde Lebensumstände oder Interessen einzufühlen und fremde Standpunkte besser zu verstehen.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Zusammenarbeiten, Konflikte lösen, Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: kurzfristig bis mittelfristig

Aufwand: mittel – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren

Spaziergang/Begehung

Dialogische Spaziergänge oder Begehungen werden eingesetzt, damit Bürger:innen und Politik beziehungsweise Verwaltung an Ort und Stelle über ein Vorhaben diskutieren können – an einer Baustelle, in einem Waldstück oder in einer Fußgängerzone.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: kurzfristig

Aufwand: niedrig

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: konsultieren

Szenario-Workshop

Szenario-Workshops entstammen der Zukunftsforschung. Anders als Zukunftswerkstätten zielen sie nicht auf bestehende Probleme, sondern auf die Antizipation zukünftiger Probleme in einem bestimmten Themenfeld ab. In Gruppen werden vier mögliche Zukunftsszenarien entwickelt: zwei positive und zwei negative. Abschließend werden gemeinsam für alle vier Szenarien passende Strategien und Maßnahmen ausgearbeitet.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/ Meinungen einholen, Wissen einholen, Zusammenarbeiten

Dauer: kurzfristig

Aufwand: mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Runder Tisch

Runde Tische sind Beteiligungsverfahren, bei denen diejenigen Gruppen, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind (meist durch Vertreter:innen), zusammenkommen. Im Dialog soll eine gemeinschaftlich getragene, möglichst verbindliche Lösung gefunden werden. Zur konkreten Umsetzung können unterschiedliche Methoden eingesetzt werden.

Zweck: Zusammenarbeiten, Konflikte lösen

Dauer: kurzfristig bis mittelfristig

Aufwand: niedrig

Kommunikationstyp: Argumente austauschen, verhandeln

Beteiligungsversprechen: einbeziehen bis ermächtigen

Umfrage

Eine Umfrage ist die einfachste Form der Befragung. Themen und Fragen werden von Verwaltung und/oder Politik erarbeitet, gegebenenfalls auch von Bürger:innen. Für die Beantwortung der Fragen werden üblicherweise repräsentative Stichproben aus der Bevölkerung gezogen. Auch nicht-repräsentative Umfragen sind möglich. Die Abstimmungsergebnisse können zur Meinungsbildung in Politik und Verwaltung genutzt werden – oder unter bestimmten Umständen sogar verbindlich gemacht werden.

Zweck: Stimmung/Meinungen einholen

Dauer: kurzfristig

Aufwand: niedrig – mittel

Kommunikationstyp: Interessen artikulieren

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis ermächtigen

Weltcafé

Das Weltcafé (häufig auch: „World Café“) ist ein Format zur Entwicklung von Ideen in Gruppen, das vergleichsweise wenig Vorbereitung braucht und für kleine wie sehr große Gruppengrößen geeignet ist. Wie in einem Café kommen die Teilnehmenden in kleinen Gruppen von etwa 4-5 Personen um kleine Tische zusammen. Jedem Tisch ist ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Diskussionsfrage zugeordnet. Im Verlaufe des Prozesses wechseln die Teilnehmenden mehrmals die Tische, so dass sich die Gespräche ständig neu zusammensetzen und durch Ideen aus vorangegangenen Unterhaltungen befruchtet werden. Die Methode ist sehr flexibel einsetzbar von breiten Ideensammlungen bis hin zu spezifischer inhaltlicher Arbeit.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/ Meinungen einholen, Wissen einholen, Zusammenarbeiten

Dauer: kurzfristig

Aufwand: niedrig

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis kollaborieren

Wertschätzende Erkundung

Die wertschätzende Erkundung (oft auch „Appreciative Inquiry“ oder AI) ist eine Methode zur Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen im Gemeinwesen. Sie zielt darauf ab, gute Beispiele („Best Practices“) aus anderen Bereichen und Regionen zu identifizieren und zu erkunden, welche belebende Wirkung diese haben können. AI ist dabei als ein Planungsansatz zu verstehen und gibt kein konkretes Format vor. Sie ist in mehrere Phasen untergliedert, in der Bürger:innen und Entscheider:innen gemeinsam Vision, Design und Plan entwickelt. Am Ende steht ein gemeinschaftlicher Maßnahmen- und Aktionsplan. Dessen Umsetzung kann ebenfalls partizipativ bearbeitet werden.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Zusammenarbeiten

Dauer: mittel- bis langfristig

Aufwand: niedrig – hoch

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis einbeziehen

Zukunftswerkstatt

Die Zukunftswerkstatt ist eine Methode, um gemeinsame Zukunftsvisionen zu entwickeln, diese aber gleich in konkrete Umsetzungsschritte zu überführen. An ihr können Bürger:innen, aber auch eine Kombination aus Bürger:innen und Verwaltungsmitarbeitenden teilnehmen. Der Prozess ist in drei Phasen unterteilt: In der Kritikphase wird die aktuelle Situation eines Themas erhoben (ob breit wie „Klimawandel“ oder spezifisch wie „ÖPNV am Wochenende“). Dabei geht es darum, bestehende Probleme herauszuarbeiten. In der Utopiephase steht das freie Fantasieren über ideale Zukunftsvisionen im Mittelpunkt – zunächst völlig unabhängig davon, wie realistisch oder finanzierbar diese sind. In der abschließenden Phase werden Problemdefinition/Kritik und Utopien gegenübergestellt. Es geht dann darum, gemeinschaftliche Lösungswege bis hin zu konkreten Projektvorhaben oder Maßnahmen zu finden (Realisierungsphase). Solche Werkstätten können verstetigt werden oder in andere langfristige Beteiligungsprozesse eingebunden werden.

Zweck: Aktivieren und Diskussionen starten, Stimmung/Meinungen einholen, Zusammenarbeiten, langfristig zusammenarbeiten

Dauer: kurzfristig bis langfristig

Aufwand: niedrig – mittel

Kommunikationstyp: Argumente austauschen

Beteiligungsversprechen: konsultieren bis ermächtigen

2.5 Die Rolle von digitaler Beteiligung

Neben klassischen Beteiligungsformaten hat digitale Bürgerbeteiligung über entsprechende Online-Tools zuletzt einigen Zulauf erhalten. Dies ist jedoch zunächst nur eine Durchführungsform, die wie bei analogen Formen verschiedenste Ziele vom Einholen von Meinungen, Konsultation, das kollaborative Erarbeiten von Lösungen oder das Treffen von Entscheidungen haben kann. Nicht zu verwechseln ist digitale Beteiligung mit sogenannten E-Government-Technologien, über die Verwaltungsleistungen online zugänglich gemacht werden. Diese zielen nicht auf die aktive Einbindung von Bürger:innen ab.

Wichtig ist dabei, dass der Einsatz von digitalen Beteiligungsformaten nicht heißt, dass bewährte analoge Betei-

ligung nicht mehr stattfindet. Vielmehr bedeutet dies eine Erweiterung und Ergänzung der analogen Palette an Beteiligungsformen.

Ob ein Beteiligungsprozess online, analog oder hybrid stattfindet, ist eine Entscheidung, die von den zuvor festgelegten Beteiligungszielen und Zielgruppen abhängt. So zeigt auch die Formate-Sammlung (siehe oben), wie viele analoge Formate sich auch online durchführen lassen, davon sogar profitieren würden oder für eine Kombination von digitaler und Vor-Ort-Veranstaltung geeignet sind.

Wenn sie gezielt eingesetzt wird, kann digitale Beteiligung eine wichtige Ergänzungsfunktion zu klassischen Formaten einnehmen, denn diese bringen als digitale Agora einige große Vorteile mit sich – aber auch einige Fallstricke, die es

zu vermeiden gilt (siehe zusammenfassend auch Abb. 4).²¹ Besonders vielversprechend sind spezielle Beteiligungsplattformen, über die öffentliche Stellen ihre Partizipationsvorhaben bündeln können.

Mehrwert: Gründe für digitale Beteiligung

Höhere Reichweite, breitere Beteiligung: Digitale Beteiligung nutzt die Vorteile des Internets: theoretisch können unbegrenzt viele Menschen unabhängig von Zeit und Ort mitmachen. Dennoch kann auch bei Online-Formaten der Kreis der Teilnehmenden beschränkt werden. Nicht nur die reine Zahl der Beteiligten steigt, sondern auch deren Diversität: Bei (den meisten) Online-Formaten können Menschen überall und zu jeder Zeit mitmachen, unabhängig von ihren Arbeitszeiten, Wohnorten und persönlicher Mobilität. Auch Anfahrtszeiten entfallen. Das ermöglicht es, Personengruppen anzusprechen, die sich bei klassischen Formaten seltener beteiligen: insbesondere junge Menschen, aber auch Menschen im Schichtdienst oder mit viel Arbeit im familiären Kontext (Care-Arbeit). Gerade in ländlichen Gebieten bietet es die Möglichkeit, auch Menschen anzusprechen, die nicht in den Zentren wohnen, wo analoge Beteiligungsformate üblicherweise stattfinden. Umgekehrt kann digitale Beteiligung auf Menschen abschreckend wirken, die im Umgang mit digitalen Tools (noch) wenig geübt sind. Um diese Potenziale auszuschöpfen braucht es zusätzlich gute Kommunikation, zielgruppengerechte Ansprache und geeignete Kanäle (siehe Kapitel 4).

Niedrigschwelligkeit: Digitale Formate bieten die Möglichkeit, ganz einfach in Beteiligungsprozesse hineinschnuppern zu können oder nur punktuell mitzuarbeiten. Sie sind ein niedrigschwelliger Zugang besonders auch für Menschen, die sich in Gruppen oder bei großen Versammlungen nicht wohlfühlen.

Zugriff auf alle Informationen: Alle Informationsmaterialien für die Teilnehmenden können direkt online zur Verfügung gestellt und um Bilder, Grafiken oder Erklärfilme ergänzt werden. Es entsteht kein sogenannter „Medienbruch“, alle Informationen stehen im selben Medium (meist einer Beteiligungsplattform, siehe unten) zur Verfügung.

Transparenz: Die Arbeit und die Ergebnisse von digitalen-Beteiligungsformen sind öffentlich sichtbar (in manchen Fällen mit entsprechender Anmeldung auf einer Beteiligungsplattform). Das bedeutet, dass sich jeder ein ausführliches Bild vom Prozess machen kann, egal ob er oder sie selbst mitarbeiten möchte. Die Information der Bevölkerung wird dadurch zudem unabhängiger von medialer Berichterstattung.

Alles an einem Ort: Häufig richten öffentliche Stellen sogenannte digitale Beteiligungsplattformen ein. Diese verbinden alle einzelnen Vorhaben über die verschiedensten Themenfelder hinweg und können so zu zentralen Anlaufstellen für die Bürger:innen werden. Entsprechend angenommen können diese Plattformen zu Informations- und Kommunikationszwecken beziehungsweise für niedrigschwellige Stimmungsbilder genutzt werden.

Einfachere Auswertung: Die Auswertung von Beteiligungsprozessen ist über digitale Beteiligungsformate einfacher. Hierzu können besonders leicht direkt über die entsprechenden Plattformen standardisierte Verfahren eingesetzt werden, etwa über Fragebögen mit automatisierter Aufbereitung.

Weniger Aufwand und geringere Kosten: Häufig sind digitale Beteiligungsformate einfacher durchzuführen und deutlich kostengünstiger als ihre analogen Gegenstücke. So fallen keine Raummieten und Kosten für Verpflegung an. Dennoch ist auch digitale Beteiligung nicht kostenlos und sollte nicht lediglich eingesetzt werden, um Aufwand und Kosten zu sparen.

²¹ Landeszentrale für politische Bildung NRW 2021, „Online-Bürgerbeteiligung“; Lots* 2020, „E-Partizipation: So lässt sich digitale Beteiligung sinnvoll einsetzen.“

| Vorteile von digitaler Beteiligung | Hürden von digitaler Beteiligung | Lösungsmöglichkeiten |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ortsunabhängige Teilnahme • Zeitunabhängige Teilnahme • Größere Reichweite • Breitere Beteiligung • Niedrigschwelligkeit • Zugriff auf alle Informationen und Materialien ohne Medienbruch • Transparenz • Bündelung mehrere Beteiligungsprozesse auf einer zentralen Plattform • Einfachere Auswertung • Geringerer Aufwand und Kosten | Es nehmen hauptsächlich digitalaffine Menschen teil | Gezielte Ansprache, Erklärformate, einfache Plattform, Prozessbegleitung und Moderation |
| | Mangelnde Nutzerfreundlichkeit | Gute Auswahl, Konfiguration, Pflege, Betreuung des Tools |
| | Fehlende Technik bei Teilnehmenden | Technik zur Verfügung stellen |
| | Beteiligungsprozess wird zu wenig betreut | Verantwortlichkeiten klären, Prozessplanung, Pflege von Technik und Inhalten |
| | Digitale Beteiligung findet kaum Teilnehmende | Gezielte Bewerbung und Öffentlichkeitsarbeit |
| | Analog und digital werden getrennt gedacht | Übergreifende Planung, ganzheitliches Beteiligungskonzept |

Abb. 4 – Vorteile, Herausforderungen und Lösungsansätze von und für digitale Beteiligung

Hürden: Wie gelingt digitale Beteiligung?

Neue Beteiligungsformen schaffen neue Möglichkeiten, bringen aber auch ganz eigene Hürden mit sich. Diese gilt es zu vermeiden oder durch kluge Gestaltung auszugleichen.

Ungewohnte Umgebung: Dazu zählt zunächst das angesprochene Problem, dass Gruppen, die weniger digitalaffin sind, vom Mitmachen abgeschreckt werden – insbesondere Senior:innen. Wie auch bei analoger Beteiligung muss gezielt dafür gesorgt werden, dass die anvisierte Zielgruppe auch wirklich teilnimmt und alle Interessen entsprechend vertreten sind – gegebenenfalls muss gezielt nachrekrutiert werden. Ebenso kann es sein, dass Menschen, die sich in digitalen Umgebungen besonders wohlfühlen, den Prozess dominieren und sich weniger digitalaffine Teilnehmende abgehängt oder ausgeschlossen fühlen. Hier müssen gute Prozessplanung und gute Moderation gegensteuern.

Zentrale Hürde Nutzerfreundlichkeit: Niedrigschwellig aktivieren und wirkliche Reichweite entfalten kann digitale Beteiligung nur dann, wenn die technische Lösung auch wirklich nutzerfreundlich ist, eine digitale Beteiligungsform also leicht zu bedienen und intuitiv verständlich ist. Ist es mit viel Aufwand verbunden, sich in ein entsprechendes Format (beziehungsweise Software) einzuarbeiten oder dieses überhaupt erst zu durchdringen, ist der Mehrwert gegenüber analogen Beteiligungsformen dahin. Bereits ein komplizier-

ter Registrierungsprozess kann abschrecken (siehe auch linker Kasten S. 28). Wichtig ist hierbei, die Nutzerfreundlichkeit einer digitalen Beteiligungsform (insbesondere einer Beteiligungsplattform) im Vorfeld testen zu lassen – jedoch nicht ausschließlich durch digitalaffine Zielgruppen, sondern insbesondere auch durch ältere Menschen. Mittelfristig sollten Beteiligungsplattformen auch barrierefrei werden. Das bedeutet, dass sie für alle Menschen nutzbar sind, unabhängig von einer Behinderung oder altersbedingten Einschränkungen. Dazu sollten Texte vertont sowie in leichter Sprache angeboten werden, Videos sollten mit Untertiteln versehen werden. Dies kann schrittweise geschehen.

Fehlende Technik: Die Teilnahme an digitalen Beteiligungsformaten setzt nicht nur Medienkompetenz, sondern auch entsprechende technische Gerätschaften voraus. Auch das kann manche, insbesondere einkommensschwache oder ältere Menschen ausschließen (sowie Menschen, die bewusst auf Technologie verzichten). Eine Lösungsmöglichkeit hierfür kann es sein, entsprechende Geräte zur Verfügung zu stellen, ob leihweise oder an gut erreichbaren Orten wie beispielsweise Bibliotheken, Rathäusern oder Dorfgemeinschaftszentren.

Auch digitale Beteiligung muss betreut werden: Trotz häufig niedrigerer Kosten als für analoge Formate, geschieht (gute) digitale Beteiligung nicht von allein. Der Prozess muss ge-

nauso geplant, Materialien erstellt, mit den Teilnehmenden interagiert und Ergebnisse ausgewertet werden. Die technische Lösung, über die eine digitale Beteiligungsform umgesetzt wird, muss betrieben und gepflegt werden (etwa eine Beteiligungsplattform). Das umfasst z.B. das Hosting, die Inhaltserstellung zu laufenden, beendeten und anstehenden Beteiligungsverfahren sowie das Anpassen der Lösung und seiner Funktionen. Es ist wichtig, dass für die Nutzenden von Seiten der Verwaltung eine klare Ansprechperson bestimmt ist. Dieser fällt auch die Aufgabe zu, Diskussionen zu moderieren und auf mögliche problematische Kommentare zeitnah zu reagieren (beziehungsweise diese zu löschen).

Auch digitale Beteiligung muss bekannt gemacht werden:

Das Internet bietet viele Möglichkeiten, ein Beteiligungsvorhaben schnell sehr breit zu streuen. Das geschieht jedoch nicht von allein. Damit ein Beteiligungstool nicht ein Nischendasein fristet, muss es zunächst gut auffindbar und erreichbar sein – durch einen QR-Code auf Plakaten und Postkarten, durch einen (einfachen, gegebenenfalls entsprechend gekürzten) Link auf allen digitalen Veröffentlichungen. Daneben ist es wichtig, dass die Plattform gezielt beworben wird, sowohl über digitale Kanäle (Newsletter, Webseiten, Social Media, Smart-Village-App, E-Mail-Verteiler) als auch über analoge (Aushänge/Schwarze Bretter, Plakate, Postkarten, Amtsblatt). Auch hier kann es sinnvoll sein, mögliche Teilnehmende oder Multiplikatoren (wie Vereine) direkt anzusprechen (siehe dazu ausführlich Kapitel 4).

Analoge und digitale Formate werden getrennt gedacht:

Idealerweise ergänzen sich analoge und digitale Formate – sie werden da eingesetzt, wo sie für das Beteiligungsziel am meisten Sinn ergeben. So können sich Online-Konsultationen, die auf große Reichweite und Beteiligung abzielen, sehr gut mit Präsenzveranstaltungen ergänzen, in denen eine kleinere Gruppe in die Detailarbeit geht.

Formen digitaler Beteiligung

Digitale Beteiligung bietet also die Möglichkeit, breiter und einfacher zu beteiligen. Welche Formen der Beteiligung werden bislang online umgesetzt? Auch diese lassen sich entlang des gesamten Beteiligungsspektrums finden.²² Konkrete Funktionen sogenannter Beteiligungsplattformen illustriert der rechte Kasten auf S. 28

Befragungen: Sehr häufig wird digitale Beteiligung von staatlichen Stellen genutzt, um breite Meinungsbilder der Bevölkerung zu erhalten. Das können sehr spezifische Fragestellungen sein, wie etwa die Online-Konsultation der Europäischen Union zur möglichen Abschaffung der Sommerzeit im Jahre 2018. Kommunen nutzen den Weg häufig, um abzufragen, welche Bedarfe und Wünsche bei den Bürger:innen bestehen, etwa in Bezug auf Schulen, Betreuungsangebote, Spielplätze oder Nahverkehr. Diese Fragen können ebenfalls spezifisch gestaltet werden („Welche Bepflanzung des Kreisverkehrs gefällt ihnen besser?“, „Wie viel Aufpreis würden Sie für einen flexiblen Rufbus bezahlen?“) bis hin zu allgemeineren Fragen („Was fehlt in Ihrem Dorf?“, „Wie stellen Sie sich den ländlichen ÖPNV der Zukunft vor?“).

Digitale Dialoge: Online-Tools sind aber auch für weitergehende, offenere Beteiligungsformen geeignet. Das können beispielsweise online abgehaltene Bürgersprechstunden oder Foren sein. Solche Formate zielen darauf ab (und enthalten das Versprechen), dass durch den Austausch von Argumenten ein gegenseitiger Lernprozess stattfindet. Ob dieser auch tatsächlich stattfindet, variiert von Fall zu Fall. Tools für den Online-Dialog können auf einer eigenen Beteiligungsplattform enthalten sein, auf Verwaltungswebsites eingebunden werden oder gar auf Social-Media-Seiten durchgeführt werden (siehe Kasten auf S. 27).

Digitale Entscheidungsbeteiligung: Immer mehr Kommunen nutzen Online-Tools, um ihren Bürger:innen auch Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen, die über Online-Sprechstunden hinausgehen. Das geschieht, indem sie beispielsweise über klar abgesteckte Sachfragen entscheiden können oder auf vorher festgelegte Weise mit Entscheidungsträger:innen zusammenarbeiten – bis hin zur Mitarbeit an Gesetzgebungsverfahren und Haushalten. Dass solche Beteiligung auch online funktioniert, unterstreicht etwa das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz. Dabei konnten Bürger:innen über zwei Jahre hinweg Empfehlungen zum Gesetzesentwurf kommentieren. Diese wurden im Verlauf auf Grundlage der Kommentare immer wieder überarbeitet. In der Vergangenheit hat sich aber auch gezeigt, dass solche Mitentscheidungsverfahren zu komplexen Themen wie Gesetzestexten teils auf nur geringe Beteiligung stoßen.

²² Müller-Brehm und Otto 2019, „Online-Bürgerbeteiligung.“



Beteiligung über soziale Netzwerke

Eine Alternative zu Beteiligungsplattformen ist die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern über bestehende soziale Netzwerke. Hier gibt es jedoch einiges zu beachten, da diese nicht über staatliche Infrastruktur, sondern über privatwirtschaftliche Anbieter laufen.

Der Vorteil ist, dass sich die gesuchte Zielgruppe hier schon tummelt und die Funktionslogik der Plattformen bereits verstanden wird. Der Nachteil ist, dass datenschutzrechtliche Einwände bestehen können. Vielfach bestehen Zweifel, ob die geltenden Nutzungsbedingungen entsprechender Plattformen mit europäischen beziehungsweise deutschem Recht vereinbar sind.²³ So hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die öffentlichen Stellen des Bundes aufgefordert, bestehende Facebook-Auftritte bis Januar 2022 einzustellen. Ein DSGVO-konformer Betrieb solcher Seiten sei derzeit nicht möglich.²⁴

Ebenso sind Social-Media-Plattformen mitunter anfällig für diskriminierende Äußerungen („Hate Speech“ oder Hassrede) und bewusste Provokationen („Trolling“). Dazu kommt, dass sich Menschen, die nicht auf einer solchen Plattform angemeldet sind, dies in der Regel für die bloße Teilnahme an einer Bürgerbefragung auch nicht tun werden.

Die Beteiligungsmöglichkeiten sind hier zudem stark eingeschränkt: Soziale Medien eignen sich am besten für (nicht-repräsentative) Befragungen beziehungsweise das Beantworten von Fragen. Wirklich kollaborative Formate und strukturierte, längerfristig angelegte Zusammenarbeit ist hier kaum möglich. Und ob Bürgersprechstunde via Youtube-Livestream oder Bürgerdialog via Facebook und Twitter – auch hier bedeutet das Vertretensein auf Social Media nicht gleich Beteiligung. Auch hier braucht es eine klare Zielstellung, wie mit den Ergebnissen des Dialogs umgegangen wird und wie diese in Entscheidungsprozesse einfließen.

Welche Rolle können Beteiligungsplattformen spielen?

Das Potenzial von digitaler gestützter Beteiligung ist groß – schon allein, weil sie Menschen die niedrigschwellige Möglichkeit zum Mitmachen unabhängig von Ort und Zeit eröffnet. In der Praxis wird dieses Potenzial jedoch noch zu selten ausgereizt. Das liegt zum einen daran, dass analoge und digitale Beteiligung häufig als zwei völlig getrennte Dinge verstanden werden. Online-Tools kommen zwar zum Einsatz, werden häufig aber nicht in laufende, übergeordnete und bekannte Beteiligungsprozesse eingebunden. Zum anderen gibt es zahllose Portale, Webseiten und Plattformen, über die sich Bürger:innen beteiligen können (von der Verwaltungswebseite über Facebook bis hin zu unzähligen Einzelentwicklungen für die verschiedensten Projekte). Eine einheitliche, wiedererkennbare Funktionslogik im Hinblick auf das Nutzungserlebnis hat sich bislang noch nicht etabliert – so wie das im analogen Raum mit Runden Tischen, Zukunftswerkstätten oder Bürgergutachten der Fall ist.

Deswegen sind in den letzten Jahren vermehrt sogenannte Beteiligungsplattformen entstanden. Das sind Online-Portale, über die Kommunen, Landkreise oder Bundesländer ihre digitalen Beteiligungsangebote bündeln können. Sie bieten einer öffentlichen Einrichtung eine Vielzahl von Grundfunktionen – von Umfragen über Debattenportale bis hin zu kollaborativem Arbeiten an Strategiepapieren –, die je nach Bedarf genutzt werden können. So muss nicht für jedes Beteiligungsverfahren (oder für Situationen, in denen nur ein Stimmungsbild der Bevölkerung eingeholt werden soll), eine neue Webseite aufgesetzt werden, sondern es können einfach die entsprechenden Funktionen der Plattform genutzt und gegebenenfalls angepasst werden. Verwaltungen erhalten mithin die Möglichkeit, kleinere und größere Mitwirkungsformate ohne größeren Aufwand umzusetzen. Bürger:innen erhalten eine einfache und niedrigschwellige Möglichkeit, ihre Wünsche und Bedürfnisse zu äußern, Informationen zu erhalten sowie die Politik vor Ort aktiv mitzugestalten – und eine einheitliche, zentrale Anlaufstelle.

Solche Plattformen können in der Regel sehr individuell an die eigenen Wünsche angepasst werden, sowohl was die Funktionen als auch die Nutzungsmodalitäten angeht (siehe auch linker Kasten auf S. 28). Einige Portale lassen sich zudem mit dem Melderegister verknüpfen, etwa um nur bestimmte Gruppen zu Umfragen zuzulassen (Einwohner:innen

²³ Deutscher Bundestag 2020, „Social Media und Datenschutz. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste.“

²⁴ Stenner 2021, „Facebook-Auftritte von Bundesbehörden sind nicht datenschutzkonform“.

bestimmter Gebiete oder Altersgruppen). Anders als etwa Social-Media-Plattformen oder sonstige Software großer Technologieanbieter sind diese zumeist auf die speziellen Datenschutz-Anforderungen öffentlicher Stellen zugeschnitten.



Mit Anmeldung oder ohne?

Grundsätzlich ist es möglich, eine Teilnehmungsplattform so einzurichten, dass die Teilnahme auch anonym oder ganz ohne Registrierung möglich ist. Das kann dazu dienen, die Beteiligung möglichst niedrigschwellig zu machen. Dennoch entscheiden sich viele öffentliche Stellen, zumindest eine Registrierung vorzusetzen – um sicherzustellen, dass nur echte Personen teilnehmen, um Spam zu vermeiden und die Wichtigkeit der Themen zu unterstreichen. Dies kann per Pseudonym oder per Klarnamen geschehen. Es genügt dann jedoch eine einmalige Anmeldung, um an sämtlichen Teilnehmungsprozessen teilzunehmen, die über die entsprechende Plattform laufen. Für Abstimmungen ist es möglich, eine Wählerüberprüfung vorzunehmen, um doppelte Stimmen zu vermeiden.

Welche Plattform ist geeignet?

Technische Lösungen (und Geschäftsmodelle) für solche Teilnehmungsportale gibt es mehrere. So gibt es proprietäre Plattformen von Softwarefirmen beziehungsweise von auf Partizipation spezialisierten Agenturen, die eingekauft werden können. Manche Plattformen werden nach dem Modell Software-as-a-Service betrieben. Hier fallen keine Lizenzgebühren an, sie kann „gemietet“ werden: Ein Dienstleister übernimmt Betrieb und Pflege für einen vereinbarten Zeitraum.

Als alternatives Modell etabliert sich die Nutzung von vollständig offener Software. Entsprechende Open-Source-Teilnehmungsplattformen können von öffentlichen Stellen selbst betrieben werden. Durch ihren baukastenartigen Aufbau ist es möglich, die Plattformen nach individuellen Bedürfnissen anzupassen – sowohl optisch als auch im Funktionsumfang. Solche Anpassungen sind jedoch immer mit Ressourcenaufwand verbunden. In Deutschland nutzen bereits Kommunen in den unterschiedlichsten Größenordnungen solche Tools – vom ländlichen Bad Belzig über Städte wie Detmold und Castrop-Rauxel bis hin zu den Metropolen Hamburg und München.

Beispielhaft sind etwa die Plattformen CONSUL (siehe Kasten rechts), Adhocracy, DIPAS oder Decidim. Diese werden häufig von gemeinnützigen Einrichtungen betreut. Im Falle von CONSUL etwa berät der Verein Demokratie e.V. derzeit kos-

tenlos bei Einführung und Umsetzung und organisiert auch die Vernetzung der umsetzenden Kommunen.



Beispielfunktionen einer Open-Source-Teilnehmungsplattform (CONSUL)²⁵

- **Debatten und Fragen:** Alle Bürger:innen können die Möglichkeit erhalten, einen Diskussionsthread zu starten, in dem zu einem beliebigen Thema diskutiert wird. Der Diskussionsbereich kann thematisch gegliedert oder eingegrenzt werden. Auch Vertreterinnen von Politik und Verwaltung können sich (über verifizierbare Profile) an diesen Debatten beteiligen. Es besteht auch die Möglichkeit, dass Bürger:innen Fragen an die Verwaltung stellen, die dann von entsprechenden Vertreter:innen beantwortet werden.
- **Bürgervorschläge:** Über die Plattform können alle Bürger:innen Vorschläge dazu einreichen, was in einer Region verbessert werden könnte. Ist ein Vorschlag eingereicht, können ihn andere Menschen unterstützen. Bei einer bestimmten Anzahl von Unterstützer:innen kann er zur Abstimmung gestellt werden.
- **Abstimmungen und Umfragen:** Bürger:innen oder Institutionen reichen Vorschläge ein, die dann zur Abstimmung gestellt werden. Die Stimmberechtigung kann eingeschränkt werden (etwa nur eine Altersgruppe oder nur Bewohner:innen eines bestimmten Gebiets). Auch Verwaltung beziehungsweise Politik können Vorschläge zur Abstimmung stellen. Die Funktion kann auch für reine Umfragen genutzt werden.
- **Kollaborative Ausarbeitung von Leitlinien, Strategiepapieren oder Gesetzen:** Bürger:innen können sich aktiv an der Ausarbeitung von offiziellen Dokumenten beteiligen. Das können Entwürfe für Gesetzestexte sein, aber auch Strategiepapiere und Aktionspläne (wie etwa Klimaschutzmaßnahmenprogramm, oder Digitalisierungs- und Kreisentwicklungsstrategien). Hier sind sowohl offene Debatten möglich als auch die Kommentierung bestimmter Abschnitte beziehungsweise Bezugnahme auf bestehende Kommentare.
- **Bürgerhaushalt:** Diese Funktion erlaubt es Bürger:innen, über Teile des Verwaltungsbudgets mitzuentcheiden. Dazu legt die Verwaltung im Vorhinein einen Betrag fest, über den Bürger:innen frei entscheiden können. Diese reichen dann Vorschläge für Ausgaben ein und stimmen über die Vorschläge anderer ab. Die Verwaltung sortiert lediglich Initiativen aus, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Vorschläge mit den meisten Stimmen werden umgesetzt.

²⁵ Mehr Demokratie e.V. 2020, „CONSUL: Open Software für Bürgerbeteiligung“.

Neben der kostenlosen Nutzung, der Abwesenheit von kommerziellen Interessen und der freien Konfigurierbarkeit sind die wachsenden Communities, die hinter den Projekten stehen, ein wesentliches Argument für Kommunen und Landkreise, eine der bestehenden Open-Source-Lösungen zu nutzen. Zum einen kann sich einfach und informell mit anderen nutzenden Gebietskörperschaften ausgetauscht werden. Best Practices aus anderen Regionen, die auf derselben Plattform beruhen, können sehr leicht übertragen werden. Dazu kommt die Entwicklergemeinschaft, die hinter den entsprechenden Projekten steht. So werden die Plattformen kontinuierlich verbessert, es entstehen neue Funktionen für neue Anwendungsbereiche. Auch diese können (mit den entsprechenden Ressourcen) integriert werden.

Beteiligungsplattformen verbinden online und offline

Digitale und analoge Beteiligungsformate haben spezifische Stärken, sinnvollerweise umfasst ein ganzheitlicher Beteiligungsprozess Elemente aus beiden Sphären. Digitale Beteiligungsplattformen kann dabei eine Brückenfunktion zukommen. So können die Ergebnisse von Präsenzveranstaltungen

auf einer digitalen Plattform aufgearbeitet werden, sodass ein möglichst großer Personenkreis informiert wird und gegebenenfalls wiederum kommentieren und Vorschläge einreichen kann. Auf analogen Veranstaltungen kann dann eine Einführung in die Plattform gegeben werden. Umgekehrt wirken digitale Prozesse besser, wenn sie in entsprechende analoge Begleitformate eingebettet sind. Abb. 5 gibt einen Überblick darüber, welche möglichen Vor-Ort-Methoden die Kern-Beteiligungsmöglichkeiten von digitalen Plattformen ergänzen können.

Darüber hinaus können die Teilnehmenden von analogen Formaten eine digitale Plattform zur Kommunikation zwischen den Veranstaltungen nutzen. Dies ist ein häufig übersehener Aspekt in der Planung klassischer Formate. Häufig geschieht das über E-Mail-Listen oder selbstorganisiert über Messenger-Gruppen oder Social Media. Eine Beteiligungsplattform bietet eine dauerhafte, auffindbare und immer erreichbare Kommunikationsmöglichkeit, vom formlosen Austausch bis hin zu inhaltlicher Arbeit.

| Digitale Beteiligungsmöglichkeiten | Auswahl analoger Begleitformate |
|------------------------------------|---|
| Umfrage | Papiergestützte Befragung Begehung/Spaziergang Deliberationsforum |
| Bürgerhaushalt | Bürger-Gremium Bürgerforum Offener Raum |
| Abstimmung | Bürgerversammlung Zukunftswerkstatt Lokale Begehungen |
| Debatte | Weltcafé Mediation Zukunftswerkstatt Konsenskonferenz |
| Bürgerrat/Klimarat | Bürgerversammlung Szenario-Workshop Zukunftswerkstatt Konsenskonferenz |
| Kollaborative Gesetzgebung | Bürgerversammlung Offener Raum Zukunftswerkstatt Bürgergutachten |

Abb. 5 – Digitale Beteiligungsformen und mögliche analoge Begleitformate

3 Vorbereitung: Die Weichen für ein gutes Beteiligungsverfahren stellen

Nun müssen die konkreten Vorbereitungen getroffen werden, um den geplanten Beteiligungsprozess organisatorisch vorzubereiten. Dies umfasst eine Vielzahl einzelner Arbeitsschritte – wenn der vorausgegangenen Phase aber genügend Raum gewidmet wurde, Ziel und Zweck des Beteiligungsverfahrens also bereits klar und im Detail durchdacht sind, fallen diese entsprechend leicht. Eine ausführliches, verschriftlichtes Ergebnis der Vorüberlegungen ist hierfür als Arbeitsgrundlage wichtig.

3.1 Prozessplanung

Zunächst gilt es, die Ergebnisse der Vorüberlegungen in einen Prozessplan zu überführen: Wie lange soll der Beteiligungsprozess dauern? Setzt er sich aus mehreren Abschnitten zusammen, die sich unterschiedlichen Beteiligungsstufen zuordnen lassen? Was sind die einzelnen Beteiligungsziele und Beteiligungsversprechen? Hier muss geklärt werden, in welcher zeitlichen Abfolge die einzelnen Prozessschritte geschehen sollen und wie sie sich aufeinander beziehen. Etwa: Müssen die Ergebnisse einer Umfrage fertig aufbereitet sein, damit eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Arbeit beginnen kann? Welche zeitlichen Puffer braucht es, um den Gesamtprozess nicht zu gefährden?

Konkrete Formate auswählen

Im nächsten Schritt werden den Prozessschritten konkrete Beteiligungsformate zugeordnet (oder einer einmaligen Beteiligungsaktion entsprechend ein einzelnes) – etwa ein Weltcafé zur Ideengenerierung, eine Online-Umfrage zum Einholen eines Stimmungsbildes oder eine Zukunftswerkstatt beziehungsweise kollaborative Arbeit über eine Beteiligungsplattform zur Ausarbeitung konkreter Maßnahmen. Die Format- beziehungsweise Methodenauswahl geschieht entlang der oben diskutierten Kategorien und wird durch das festgelegte Beteiligungsziel strukturiert. Eine erste Übersicht liefern die Auflistung möglicher Beteiligungsformate auf S.15 beziehungsweise die Grundfunktionen einer Beteiligungsplattform auf S.34. Zur detaillierten Planung wird später ein entsprechendes Methodenhandbuch („Playbook“) zur Verfügung gestellt.

Auswahl der Teilnehmenden vorbereiten

Welche Zielgruppen sich angesprochen fühlen sollen, war bereits ein wichtiger Aspekt der Vorüberlegungen. Nun steht die Frage an, wie dafür gesorgt werden kann, dass diese Menschen auch tatsächlich teilnehmen. Grundsätzlich lassen sich drei Formate der Teilnehmendenauswahl unterscheiden:²⁶

Selbstausswahl: Solche Verfahren sind offen für alle interessierten Menschen. Jeder, der teilnehmen möchte, kann das tun. Die Praxis zeigt, dass in solchen Verfahren bestimmte Teilnehmende überrepräsentiert sind: gut ausgebildete Personen, Angehörige der Mittelschicht sowie Menschen, die über viel Zeit verfügen (etwa Senior:innen). Wird auf Online-Beteiligungsformate gesetzt, so muss davon ausgegangen werden, dass überdurchschnittlich viele junge Menschen teilnehmen, beziehungsweise nur Personen, die über die entsprechenden technischen Fertigkeiten verfügen. Selbstausswahl bedeutet einerseits den geringsten Planungsaufwand, bedeutet aber andererseits, dass sich nicht notwendigerweise die Menschen beteiligen, die angesprochen werden sollen oder die vom Thema besonders betroffen sind.

Zufallsauswahl: Eine zufällige Auswahl von Teilnehmenden – etwa über Meldedaten – kann dazu führen, dass der Kreis der beteiligten Bürger:innen repräsentativ ist, also nicht nur verschiedene Gruppen und Milieus, sondern auch entgegenstehende Meinungen und Interessen umfasst. Theoretisch ist dies besonders demokratisch – es ist aber nicht von vorneherein gegeben, dass sich die ausgewählten Personen auch wirklich zum Mitmachen bereit erklären. Auch hier ist davon auszugehen, dass sich die oben geschilderten Gruppen überdurchschnittlich oft engagieren werden. Dem kann entgegengewirkt werden, indem die Zufallsstichprobe mit einer gezielten Auswahl (siehe unten) kombiniert wird. Vertreterinnen von Gruppen, die in der ersten Auswahl unterrepräsentiert sind, können gezielt angesprochen und nachrekrutiert werden.

Gezielte Auswahl: Bei der gezielten Auswahl von Teilnehmenden werden bewusst bestimmte Personengruppen eingeladen. Dafür eignen sich bestimmte Merkmale wie Alter, Bildung, Geschlecht, aber auch etwa Migrationshintergrund.

²⁶ Nanz und Fritsche 2021, Handbuch Bürgerbeteiligung.

Je nach Thema kommen weitere Merkmale hinzu, wie etwa berufliche und familiäre Situation, Gesundheitszustand oder Wohnort (etwa bei der Erarbeitung eines ÖPNV-Konzepts für ländliche Räume). Eine Sonderform ist die Expertenbeteiligung, hier werden gezielt Menschen mit spezifischem Wissen zum Thema ausgewählt.

Verfahren mit Perspektivwechsel: Eine Sonderform stellen Verfahren dar, bei denen die Beteiligten nicht ihre eigenen Interessen vertreten, sondern die Perspektiven anderer Personengruppen einnehmen sollen. Dies setzt eine hohe Beteiligungsbereitschaft voraus, häufig sind dafür die Ergebnisse von besonders hoher Qualität.

Die Art der Teilnehmendenauswahl ist wiederum Grundlage für die spätere Kommunikationsstrategie (siehe Kapitel 4). Diese muss spezifisch auf die anvisierte Zielgruppe ausgerichtet sein. Bei der Online-Beteiligung sind die spezifischen Herausforderungen solcher Formate zu beachten (siehe Kapitel 2.5).

Soll die Beteiligung belohnt werden?

Nicht immer werden Beteiligungsprozesse gut angenommen. Häufig liegt das daran, dass Bürger:innen nicht glauben, dass ihre oftmals zeitintensive Mitarbeit wirklich etwas bewirken kann (sofern sie sich die nötige Freizeit überhaupt leisten können). Hier hilft ein eindeutiges Beteiligungsversprechen (siehe Kapitel 2.1), das auch eingehalten wird. Ergänzend kann es sehr sinnvoll sein, den Zeitaufwand und die Ideen der Bürger:innen auch zu belohnen – insbesondere bei gezielter Auswahl der Teilnehmenden. Das zeigt Wertschätzung und beweist, dass das Beteiligungsverfahren auch verwaltungsseitig ernst genommen wird. Helfen kann das bei Verfahren, die sehr zeitintensiv sind und/oder Verbindlichkeit und Zuverlässigkeit erfordern. Auch wenn beteiligungsferne Zielgruppen angesprochen werden, sind Anreize für die Teilnahme eine gute Möglichkeit, zum Mitmachen zu bewegen. Möglich sind Aufwandsentschädigungen in Form von Geld oder Gutscheinen, denkbar sind aber auch zielgruppenspezifische Vergünstigungen bei kommunalen Dienstleistungen (wie Schwimmbadeintritt, Sportveranstaltungen oder ÖPNV-Ticket) beziehungsweise eine Kombination aus beidem.

Zentrale Zuständigkeit klären und Strukturen schaffen

Spätestens jetzt sollte die zentrale Zuständigkeit für das Gesamtvorhaben festgezurrert werden: Wer ist für die Koordination des Gesamtprozesses verantwortlich, für den Blick auf

das große Ganze? Wer kümmert sich darum, Beteiligungsziele im Blick zu behalten? Wer koordiniert zwischen verschiedenen Abteilungen? Wer ist zentrale Ansprechperson nach innen und außen? Und besonders wichtig: wer fängt auf, wenn es an einzelnen Stellen im Prozess hakt? Idealerweise übernimmt eine Person diese übergreifende Zuständigkeit.

Die Verantwortung für einzelne Prozessschritte kann auf mehrere Schultern beziehungsweise Arbeitsbereiche verteilt werden. Es kann sinnvoll sein, eine regelmäßige Steuerungsgruppe einzurichten, die zu gleichen Teilen aus Bürger:innen, Verwaltungsmitarbeitenden, Zivilgesellschaft und Gewerbetreibenden besteht. Diese Steuerungsgruppe sollte jedoch engmaschig von der Person koordiniert werden, die für den Beteiligungsprozess zentral zuständig ist.

Es muss hierbei geklärt werden, wer für die jeweilige Betreuung der Bürger:innen im konkreten Beteiligungsprozess zuständig ist. Es sollte keinesfalls darauf vertraut werden, dass sich Beteiligungsprozesse (ob situativ oder langfristig) durch das Engagement der Bürger:innen selbst organisieren. Insbesondere digitale Beteiligungsprozesse können hohe Anforderungen an die Betreuung einer Plattform mit sich bringen (etwa durch die Notwendigkeit der ständigen Moderation und der Entfernung von Kommentaren, die gegen die Nutzungsrichtlinien verstoßen). Es braucht eine verantwortliche Begleitung und Steuerung seitens der Verwaltung, die über entsprechende zeitliche Ressourcen verfügt.

Wichtige Akteure informieren

Weil ein guter Beteiligungsprozess wichtige Auswirkungen auf Entscheidungen und Verwaltungshandeln hat, betrifft er auch eine Vielzahl verschiedener Akteure. Entsprechend müssen auch diese informiert und eingebunden werden – alle, die für das Gelingen des Prozesses erheblich sind. Und alle, die dessen Ergebnisse später nutzen, aufgreifen oder umsetzen sollen. Das sind zunächst die politische Ebene der Verwaltung sowie die betroffenen Fachabteilungen und Arbeitsgruppen. Je nachdem, welche Rolle die Ergebnisse im weiteren politischen Prozess spielen sollen, kommen relevante Gremien bis hin zum Kreistag hinzu. Abhängig von der thematischen Ausrichtung der Beteiligung müssen auch verwaltungsexterne Akteure vorab informiert werden, die betroffen sind (Sogenannte Stakeholder, beispielsweise Vereine, Schulen, Unternehmen oder der Träger des öffentlichen Nahverkehrs). Diese Akteure können auch in eine mögliche Steuerungsgruppe eingebunden werden.

Den Austausch mit den Kommunen und anderen Landkreisen suchen

Unterhalb der Landkreisebene verfügen die Kommunen im Landkreis über umfangreiche Erfahrungen mit Beteiligungsvorhaben. Diese kennen die lokalen Besonderheiten und teilen gern ihre praktischen Erfahrungen beziehungsweise ihr Wissen über zu vermeidende Fehler. Dazu kommt auch, dass sich Bürger:innen sehr häufig zunächst über die Zugehörigkeit zur Gemeinde identifizieren. Ein frühzeitiger Austausch ist wichtig, auch weil die Kommunen als Multiplikatoren später eine wichtige Rolle bei der Akquise von Teilnehmenden sowie bei der Bekanntmachung der Ergebnisse spielen.

Auch außerhalb des eigenen Landkreises ist der Austausch mit Kommunen und Landkreisen fruchtbar, die bereits ähnliche Vorhaben umgesetzt haben (ob zum selben Thema oder mit einem ähnlichen Format). Auch die Gebietskörperschaften, die bestimmte Open-Source-Beteiligungsplattformen eingeführt haben, haben begonnen, sich untereinander zu vernetzen (siehe Kapitel 2.5).

3.2 Organisatorische Planung

Nun kann damit begonnen werden, die konkrete Umsetzung vorzubereiten. Dazu sollte zunächst eine Übersicht aller anfallenden Aufgaben erstellt werden. Es kann dann entschieden werden, welche dieser Aufgaben durch die Verwaltung selbst übernommen werden und welche ausgeschrieben werden sollen.

Welche Aufgaben fallen typischerweise an?

- Projektmanagement und die Gesamtkoordination des Prozesses und seiner einzelnen Schritte.
- Ansprechperson für die Bürger:innen, die am Beteiligungsprozess teilnehmen
- Redaktionelle Zuständigkeit für den Beteiligungsprozess. Das kann vom Erstellen eines Textes mit Antwortmöglichkeiten für Umfragen bis hin zur Erarbeitung von Hintergrund- und Infomaterialien für die inhaltliche Arbeit reichen.
- Zuständigkeit für die redaktionelle Pflege einer Beteiligungsplattform. Auch hier reichen die Aufgaben vom Einstellen von Inhalten, dem Freischalten von Funktionen bis hin zum Erstellen von Arbeitsmaterialien oder gar Erklärfilmen o.ä.
- Moderation der einzelnen Veranstaltungen
- Dokumentation der Ergebnisse der einzelnen Veranstaltungen
- Technische Begleitung der Beteiligungsplattform inklusive technischem Support. Dazu kommt das Hosting des Dienstes.
- Aufarbeitung der Gesamtergebnisse des Beteiligungsprozesses (als Entscheidungsgrundlage, Beschlussvorlage, Strategiepapier o.ä. sowie als Grundlage für die Kommunikation der Ergebnisse in die Öffentlichkeit)
- Akquise von Teilnehmenden
- Begleitende Öffentlichkeitsarbeit vor, während und nach dem Beteiligungsverfahren
- Sofern einzelne Aufgaben an Dienstleister abgegeben werden: Ausschreibung von möglichen Aufträgen

Ausschreiben oder selbst organisieren?

Häufig werden die Moderation von Veranstaltungen, die inhaltlich-redaktionelle Arbeit sowie die Aufarbeitung der Ergebnisse ausgeschrieben. Auch die Ausgestaltung und Organisation des gesamten Beteiligungsprozesses kann extern vergeben werden. Die Voraussetzung für gutes Gelingen des Beteiligungsprozesses sind dann aber eine lokale Verortung oder gute lokale Kenntnisse des externen Dienstleisters. Ist diese nicht vorhanden, sollte die ausschreibende Stelle der Verwaltung enge Abstimmungs- und Kommunikationszyklen mit dem Dienstleister einplanen. Ein Beteiligungsprozess ist auch immer eine Vertrauensangelegenheit, sowohl für Bürger:innen als auch Mitarbeitende der Verwaltung.

Hierbei ist auch zu beachten, dass man sich durch die Vergabe keiner unliebsamen Aufgabe entledigen kann. Beteiligung funktioniert, auch wenn sie extern beauftragt und koordiniert ist, nur als beidseitiger Prozess zwischen Bürger:innen und Verwaltung. Sie greift nur dann, wenn seitens der Verwaltung die Bereitschaft zur Mitarbeit sowie die entsprechenden personellen und zeitlichen Ressourcen gegeben sind. In der Regel gelingen einzelne Teile eines Beteiligungsprozesses, etwa die Akquise von Teilnehmenden oder gar Stakeholdern für analoge Beteiligungsformate ohnehin besser, wenn die Einladung dafür direkt vom Landrat kommt, statt von einer Agentur oder einem Dienstleister.

Bei der Nutzung von Beteiligungsplattformen gibt es mehrere Modelle, um externe Dienstleister einzubinden. Einige spezialisierte Agenturen übernehmen ganze Beteiligungsprozesse inklusive der Zurverfügungstellung der entsprechenden Software (siehe Kapitel 2.5). Bei der Nutzung einer Open-Source-Beteiligungsplattform ist es häufig hilfreich,

für die technische Betreuung der Plattform (nicht aber die inhaltliche Arbeit wie das Einstellen von Umfragen) eine Softwarefirma zu beauftragen.

Kostenplanung

Schließlich sollte eine Kostenplanung vorgenommen werden. Zentrale Kostenpunkte sind notwendiges Personal in der Verwaltung, Kosten für einzelne Veranstaltungen, Kosten für eine Online-Beteiligungsplattform, sowie Kosten für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Sofern für einzelne Arbeitspakete Unteraufträge vergeben werden sollen, müssen diese entsprechend budgetiert werden. Kostenschätzungen für einzelne Veranstaltungsformate wird das Methodenhandbuch („Playbook“) enthalten. Im Einzelnen sind folgende Einzelposten zu erwarten:

- Personalaufwand in der Verwaltung bei Schaffung einer Fachstelle (mind. 50% VZÄ): Projektmanagement, Prozessbegleitung, Aufarbeitung der Ergebnisse, ggf. Bildung und Betreuung einer Steuerungsgruppe
- Kommunikationskosten: Bekanntmachung und Bewerbung des Verfahrens, Akquise von Teilnehmenden, Kommunikation der Ergebnisse
- Bei analogen Formaten: Konzeption und Planung, Veranstaltungskosten (Raummiete, Catering, Materialien, ggf. Speaker- Honorare)
- Bei digitalen Formaten: Recherche, Design und Implementierung, Kosten für Technik, Hosting und Wartung der Online-Beteiligungstools. Die Einrichtung einer Open-Source-Beteiligungsplattform inklusive Schulung kostet üblicherweise zwischen 10.000 und 20.000 Euro, abhängig von der Größe der Gebietskörperschaft. Das Hosting schlägt mit etwa 1.000 Euro pro Jahr zu Buche, laufende Kosten für einen Dienstleister (Betreuung, Support, Einspielen von Funktions-Updates) liegen je nach Funktionsumfang und Betreuungsaufwand zwischen 5.000 und 15.000 Euro pro Jahr. Als Orientierung kann hier beispielhaft die detaillierte Preisübersicht des Anbieters demokratie.today für Einrichtung und Betrieb der Plattform CONSUL herangezogen werden.²⁷
- Redaktionelle Begleitung einer Beteiligungsplattform: Als Mindestaufwand sind hier 20% VZÄ zu kalkulieren.
- Gegebenenfalls Kosten für externe Begleitung und/oder Organisation des Beteiligungsprozesses
- Gegebenenfalls Kosten für Aufwandsentschädigungen für Teilnehmende

27 www.demokratie.today

4 Kommunikationsplanung: Teilnehmende finden, Ergebnisse bekannt machen

Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit kommt in Beteiligungsprozessen zwei wesentlichen Funktionen zu. Zunächst ist das das Bekanntmachen des Vorhabens und die Akquise von Teilnehmenden – entweder möglichst vielen oder möglichst passgenau zur gewünschten Zielgruppe. Dazu kommt die Kommunikation der (Zwischen-) Ergebnisse in die breitere Öffentlichkeit.

4.1 Kriterien für gute Kommunikationsarbeit

Kommunikation ist eine dauerhafte Aufgabe

Damit das gelingt, ist Kommunikation eine wichtige Aufgabe, die dauerhaft während des gesamten Prozesses zu leisten ist – nicht nur vor Beginn und am Ende. Insbesondere längerfristige Beteiligungsprozesse, die aus mehreren Stufen und Formaten bestehen, müssen über den gesamten Verlauf sichtbar und transparent bleiben. Auch Bürger:innen, die nicht selbst teilnehmen, sollten zu jeder Zeit auf dem Laufenden darüber gehalten werden, woran gerade gearbeitet wird und was bewegt wurde. So kann Beteiligung auch auf Menschen wirken, die diesmal nicht selbst mitmachen. Das ist ein wichtiger Baustein, wenn vor Ort eine dauerhafte Beteiligungskultur wachsen soll (siehe Kapitel 6). Auch wenn eine Online-Beteiligungsplattform als zentrale Anlaufstelle etabliert werden soll, braucht diese eine regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit. Pünktuell müssen einzelne Beteiligungsveranstaltungen beziehungsweise Beteiligungsmöglichkeiten (wie Umfragen) jeweils gesondert beworben werden.

Einen klaren Plan haben

Entsprechend sollte bereits in der Planungsphase ein entsprechender Kommunikationsplan erstellt werden. Dies kann Teil eines größeren Kommunikationskonzeptes sein (und entweder selbst erstellt und durchgeführt oder extern vergeben werden), sollte aber spezifisch auf den Beteiligungsprozess zugeschnitten sein. Es muss – anhand des Prozessplans – festgelegt werden, zu welchen Zeitpunkten welche Zielgruppen angesprochen werden sollen und über welche Kanäle das geschehen soll. Darauf aufbauend kann ein

Redaktionsplan erstellt werden, der die Zuständigkeiten für die Erstellung von Inhalten verteilt.

Auf den Content kommt es an

Jede noch so gute Kommunikationsstrategie ist nichts wert, wenn die Inhalte fehlen: Ob Postkarte, Poster, Pressemitteilung oder Social-Media-Post – für jeden Kanal müssen geeignete, auf das Publikum zugeschnittene Inhalte erarbeitet werden. Es kann nicht darauf gesetzt werden, dass allein das Schlagwort „Beteiligung“ begeistern wird. Es kann sogar sein, dass unter den Bürger:innen Vorbehalte bestehen, weil „Beteiligung“ eher mit verstaubten Themen oder Alibi-Veranstaltungen in Verbindung gebracht wird. Es braucht also eine gute Redaktion, die die festgelegten Beteiligungsziele und Beteiligungsversprechen klar auf den Punkt bringen kann: Warum sollte ich mich beteiligen? Was kann ich erwarten? Was kann ich bewirken?

Reichweite auswerten

Zur Kommunikationsarbeit gehört es auch, diese regelmäßig auszuwerten. Wie ist der Rücklauf über die verschiedenen Kanäle? Werden die erhofften Zielgruppen wirklich erreicht? Wie ist die Reichweite der verschiedenen Formate? Insbesondere bei Online-gestützter Kommunikation lässt sich das vergleichsweise leicht überprüfen. Entsprechend kann gegengesteuert werden. Fehlen Kontakte zu bestimmten Medien, sind die Inhalte nicht interessant genug oder nicht gut genug aufbereitet? Lohnt es sich, zusätzlich auf persönliche Ansprache zu setzen?

4.2 Kommunikationskanäle

Über welche Wege sollte ein Beteiligungsverfahren bekannt gemacht und beworben werden? Je nach Format und Zielgruppe sollten verschiedene Kommunikationskanäle genutzt werden, die jeweils spezifisch bespielt werden müssen.²⁸

Webseite und Newsletter

Wesentliche Anlaufstelle für Beteiligungsinteressierte ist immer die eigene Webseite (beziehungsweise eine eigene

28 Allianz vielfältige Demokratie 2017b, „Wegweiser breite Bürgerbeteiligung.“

Beteiligungsplattform). Ob Beitrag in der Tagespresse, Postkarten-Einladung oder Social-Media-Post – höchstwahrscheinlich wird auf den Link zu einer Webseite hingewiesen. Es ist daher wichtig, dass an diesem Ort, alle wesentlichen Informationen anschaulich und aktivierend aufbereitet sind. Die Seite ist der Anker, sie soll Lust aufs Mitmachen wecken. Idealerweise gelangen Interessierte bereits nach einem Klick zur Möglichkeit, sich für die Teilnahme zu registrieren. Eine gute Online-Präsenz ist daher ein wesentliches Erfolgskriterium – auch, weil sie die Hoheit über die Inhalte ermöglicht – hierfür sollten jedoch genügend Ressourcen eingeplant werden.

Wichtig ist, das Beteiligungsverfahren nicht nur auf der Hauptseite der eigenen Webseite anzukündigen und in den Terminkalender einzuspeisen, sondern auch auf relevanten Unterseiten zu verlinken. Ein ebenso wichtiges Medium ist häufig der eigene E-Mail-Newsletter.

Klassische Pressearbeit

Kern der Pressearbeit sind zunächst die klassischen Medien in der Region: Lokal- und Regionalzeitungen, Gratiszeitungen und Anzeigenblätter sowie Radio- und TV-Sender. Die mögliche Berichterstattung reicht von Terminhinweisen bis zu umfangreichen Berichten und Interviews. Über diese Kanäle kann eine Vielzahl von Menschen erreicht werden. Umgekehrt lässt sich schwer steuern, über welche Inhalte tatsächlich berichtet wird (und in welchem Umfang). Dabei ist es wichtig, die entsprechenden Redaktionen frühzeitig über das Gesamtvorhaben zu informieren und stets auf dem Laufenden zu halten. Es ist sehr sinnvoll, mit eigenen Themen- und Formatvorschlägen auf die entsprechenden Journalist:innen zuzukommen und selbst die Frage zu stellen: welche Aspekte des Beteiligungsprozesses lassen sich so aufarbeiten, dass sie für die entsprechenden Medien auch interessant sind? Ebenso ist es hilfreich, Journalist:innen regelmäßig zu Veranstaltungen einzuladen und Interviewpartner:innen zu vermitteln – spannend können hierbei nicht nur spektakuläre Großveranstaltungen sein, sondern auch Arbeitstreffen.

Fachpublikationen

Je nach Thema des Beteiligungsprozesses können Fach- und Branchenpublikationen die klassische Pressearbeit erweitern. Das ist sowohl sinnvoll, wenn Fachexperten angesprochen werden sollen, als auch, wenn Zielgruppen erreicht werden sollen, die nicht zur klassischen Lesergruppe von Tageszeitungen gehören. Möglich sind Schüler- und Studentenzei-

tungen, aber auch Fachpublikationen für bestimmte Branchen (Handwerk, Verkehr, Bildung, Gesundheit).

Bürgermedien

In vielen Regionen spielt regionaler Bürgerjournalismus eine wachsende Rolle, insbesondere für Themen von lokalem Belang. Diese sind häufig ein wichtiger Kanal, um besonders engagierte Menschen anzusprechen, die unter Umständen klassische Medien weniger stark konsumieren. Solche Medien sind häufig Blogs oder Online-Magazine, aber auch kleine regelmäßig oder unregelmäßig erscheinende Zeitungen, die unter Umständen nur vor Ort ausgelegt werden. Häufig werden auch Social-Media-Plattformen als zentrales Medium gewählt – ein kleiner Bürger-Fernseher kann ausschließlich auf Youtube zu finden sein, ein Provinz-Magazin nur auf Facebook aktiv sein. Mancherorts funktioniert solche regionale bürgerschaftliche Berichterstattung auch über Newsletter. Diese wichtigen Kanäle gilt es zu identifizieren.

Social Media

Die Kommunikation über Social-Media-Kanäle sollte nicht vernachlässigt werden. Diese sind eine Möglichkeit, schnell und unkompliziert Beiträge zu teilen und eine breite (nicht nur junge) Zielgruppe zu erreichen – die entsprechende Reichweite vorausgesetzt. Es lassen sich Multiplikatoreffekte erzielen, wenn Beiträge entsprechend geteilt werden. Entsprechende Multiplikatoren zu finden, die ihre Reichweite zur Verfügung stellen, ist jedoch immer mit Aufwand verbunden. Voraussetzung für jede erfolgreiche Social-Media-Kommunikation ist, dass auch entsprechend geeignete Inhalte erstellt werden: mit kurzen, klaren und aktivierenden Botschaften, entsprechend bebildert oder gar mit Videos und mit Links zu weiterführenden Informationen und den konkreten Teilnahmemöglichkeiten. Ebenso ist es wichtig, gezielt Multiplikator:innen anzusprechen und um das Teilen der Beiträge zu bitten (etwa Kommunen, Verbände, Initiativen, Vereine). Bei der Wahl der Plattformen, die gespielt werden sollen, sind jedoch die jeweiligen Anforderungen an den Datenschutz zu beachten (siehe Kasten zu Social Media auf S. 27).

Analoge Kanäle

Neben der Pressearbeit gibt es viele analoge Wege, Öffentlichkeit für ein Beteiligungsvorhaben zu schaffen. Ein häufiger Weg sind Postwurfsendungen, per Brief oder Postkarte. Theoretisch kann so jede:r Bürger:in der Region (persönlich) zum Mitmachen eingeladen werden. Ihnen kommt eine

besonders wichtige Rolle zu, wenn eine Zufallsauswahl der Teilnehmenden getroffen werden soll. Unabhängig davon sind sie eine gute Ergänzung zur Ansprache in Online-Medien. Es kommt dabei auf eine ansprechende Gestaltung an, damit Brief oder Postkarte nicht sofort weggeworfen werden – die wichtigsten Informationen müssen sofort ersichtlich werden.

Nicht zu vernachlässigen sind auch öffentliche Aushänge. Diese Art der Öffentlichkeitsarbeit ist geeignet, um spezifische und schwer erreichbare Zielgruppen anzusprechen (gegebenenfalls unterstützt durch persönliche Ansprache, siehe unten). Wichtige Orte sind zunächst die eigenen Schwarzen Bretter und Infotafeln beziehungsweise die der Kommunen. Dazu kommen Aushänge im ÖPNV oder auf Marktplätzen. Wesentlich sind auch Poster- und Plakat-Aushänge in Schulen, Kulturstätten, religiösen Einrichtungen, Seniorenzentren, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Wohnheimen, Geflüchteten-unterkünften, an Freizeiteinrichtungen und so weiter. An diesen Orten können auch Postkarten oder Flyer ausgelegt werden (sowie zusätzlich in Gaststätten, Cafés oder Diskotheken). Grundsätzlich besonders gut eignen sich alle Orte, wo Menschen warten (und entsprechend Zeit haben, eine Umfrage auszufüllen oder sich auf einer Plattform anzumelden), etwa Bushaltestellen oder Arztpraxen.

Direkte Ansprache

Viele dieser Orte bieten sich auch für eine etwaige persönliche Akquise an. Für den Erfolg eines Beteiligungsprozesses ist es wichtig, Menschen dort anzusprechen, wo sie mit dem Thema der Beteiligung in Berührung kommen: In der unmittelbaren Wohnumgebung, beim Thema Mobilität an Haltestellen oder auf Pendler-Parkplätzen, beim Thema Gesundheit in Arztpraxen oder in Impfzentren, beim Thema Freizeit an entsprechenden Kultur- und Erholungsorten.

Multiplikatoren

Ebenso wichtig wie klassische Pressearbeit ist es, lokale Multiplikatoren zu identifizieren und einzubinden – ganz besonders für die Akquise von Teilnehmenden. Sie verfügen häufig über sehr gute Netzwerke und können gegebenenfalls Teilnehmende sogar direkt und persönlich ansprechen. Wenn solche Akteure Aufrufe über ihre Netzwerke teilen, ist die Ansprache sehr direkt, persönlich und damit erfolgversprechend. Solche Multiplikatoren sind lokale Vereine (im gesamten Spektrum von Heimatverein über Freiwillige Feuerwehr bis hin zu Sportvereinen) und Initiativen, Verbände, Kirchen und andere religiöse Gruppierungen, Gewerkschaften oder Parteien. Dazu kommen Schulen, Volkshochschulen, soziale Einrichtungen, Gewerbetreibende und Unternehmen und sogar Einzelpersonen wie Ortsvorsteher. Letztlich eignet sich jeder Akteur, der oder die über einen Verteiler verfügt. Das kann ein etablierter E-Mail-Verteiler sein, eine spontan aufgesetzte E-Mail an mehrere Empfänger oder eine bestehende Whatsapp-Gruppe (oder andere Messenger). Häufig können die Kommunen geeignete Multiplikatoren identifizieren. Auch hier gilt: Multiplikation kann nur funktionieren, wenn im Vorfeld gute, ansprechende und prägnante Infomaterialien erstellt wurden, die geteilt werden können.

5 Durchführung: Das Geplante umsetzen

Wenn die entsprechenden Vorarbeiten (Kapitel 2 bis 4) getroffen sind, steht der reibungslosen Umsetzung des Beteiligungsprozesses kaum noch etwas im Wege. Die folgenden Schritte und Arbeitspakete sind zu beachten:

Projektmanagement und Kommunikationsarbeit

Zunächst ist es wichtig, dass die Person, die für den gesamten Beteiligungsprozess zuständig ist, das Gesamtvorhaben im Blick behält – eine klassische Projektmanagement-Aufgabe. Zentral ist dabei, als Ansprechperson zu fungieren, betroffene Abteilungen und Gremien zu koordinieren und informiert zu halten sowie die Pressearbeit zu steuern.

Mögliche Ausschreibungen

Wenn Teile des Beteiligungsprozesses an externe Dienstleister ausgeschrieben werden sollen, muss die Ausschreibung vorbereitet, durchgeführt und der oder die ausgewählten Dienstleister koordiniert werden. Auch die Beauftragung von kleineren Aufgaben wie die Moderation einzelner Formate muss im Blick behalten werden.

Auswahl und Koordination der Teilnehmenden

Zunächst müssen Teilnehmende für das Beteiligungsverfahren (beziehungsweise der einzelnen Formate) gewonnen werden. Ein wesentlicher Teil davon ist der Kommunikationsarbeit (Kapitel 4) zuzuordnen. Es kann notwendig sein, auch auf persönliche Ansprache zu setzen. Wenn auf Zufallsauswahl oder repräsentative Auswahl gesetzt werden soll, muss das mit der verantwortlichen Stelle für Meldewesen koordiniert werden. Wichtig ist nach der Einladung oder Ansprache, dass die Teilnehmenden auf dem Laufenden gehalten werden. Besonders bei längeren Vorlaufzeiten ist es wichtig, dass sie sich nicht „vergessen“ fühlen und jederzeit eine Ansprechperson haben. Wenn die Teilnehmenden im Vorfeld miteinander kommunizieren sollen, muss auch das organisiert werden. Wenn auch Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung als Teilnehmende bestimmter Veranstaltungen mitwirken sollen, so ist auch das zu koordinieren.

Organisatorische Schritte für die einzelnen Formate

Die kleinteiligeren organisatorischen Schritte hängen davon ab, welche Veranstaltungsformate gewählt wurden – ein Weltcafé im Ratssaal braucht eine andere Vorbereitung als ein mehrstufiges Deliberationsforum. Detaillierte Informationen für einzelne Veranstaltungstypen liefert das Metho-

denhandbuch („Playbook“). Einige Aufgaben fallen aber (fast) immer an.

Veranstaltungsort

Für analoge Formate muss ein geeigneter Veranstaltungsort gefunden werden. Das kann das Rathaus, ein angemieteter Raum in einem Kongresszentrum, eine Schule, ein Coworking-Space oder eine Kirche sein, ein Marktplatz, ein Sportplatz oder eine Fußgängerzone. Der Kreativität sind hier keine Grenzen gesetzt. Geeignet sind Orte, die entweder die Wichtigkeit des Prozesses unterstreichen (wie ein Ratssaal) oder etwas Besonderes sind und kreative Energien freisetzen (eine Hütte im Naturschutzgebiet). Wesentlich ist dennoch die gute Erreichbarkeit für alle Teilnehmenden. Gegebenenfalls kann der Transport zum Veranstaltungsort organisiert werden.

Materialien und Technik

Für analoge Beteiligungsformate müssen Materialien vorbereitet werden: manchmal reicht ein Moderationskoffer mit Stiften oder ein Beamer, oft müssen Arbeitsmaterialien und Hintergrundinformationen vorbereitet werden. Manche komplexen Prozesse brauchen Visualisierungen. In vielen Varianten sollte dafür gesorgt werden, dass WLAN zur Verfügung steht und/oder Laptops zum Arbeiten zur Verfügung gestellt werden. Manche Formate benötigen Veranstaltungstechnik. Bei längeren Formaten und bei Veranstaltungen mit festlichem Charakter muss das Catering organisiert werden. Bei mehrtägigen Formaten muss gegebenenfalls die Unterbringung der Teilnehmenden organisiert werden. Bei allen Veranstaltungstypen ist es sinnvoll, Poster, Banner oder Roll-Up-Displays aufzuhängen beziehungsweise aufzustellen. Zusätzlich können Giveaways wie Kugelschreiber ausgelegt werden.

Moderation

Der Moderation eines Beteiligungsformates kommt fast immer eine besonders wichtige Rolle zu – mit ihrer Qualität kann der Erfolg des Prozesses stehen und fallen. In manchen Formaten ist es wichtig, dass die Moderation aus der Verwaltung selbst kommt, in anderen ist es unabdingbar, eine:n professionelle:n Moderator:in zu beauftragen.

Gäste, Expert:innen und Redner:innen

Bei manchen Veranstaltungen bietet es sich an, externe Gäste und/oder Redner:innen einzuladen. Andere Formate beruhen darauf, dass die Teilnehmenden mit Fachexpert:innen arbeiten. Diese Gäste müssen angefragt werden, eventuell muss ein Honorar gezahlt werden. Gegebenenfalls müssen die Anreise und Unterbringung organisiert werden.

Beteiligungsplattform

Wenn eine Beteiligungsplattform eingesetzt wird, so muss diese redaktionell betreut und mit Inhalten gefüllt werden. Auch der technische Support für die Nutzer:innen fällt an. Für die einzelnen Vorhaben (ob Umfrage oder Bürgerhaushalt) müssen Inhalte erstellt werden, die Prozesse müssen begleitet und moderiert werden (siehe Kapitel 2.5).

Dokumentation und Nachbereitung

Ob spontane Online-Umfrage oder über mehrere Monate tagender Bürgerrat: Die Ergebnisse jeder Beteiligungsveranstaltung müssen dokumentiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass kein wichtiges Wissen im Prozess verloren geht. Gute Dokumentation erleichtert Folgeformate und Kommunikation nach innen und außen.

Öffentlichkeitsarbeit

Die aufbereiteten Ergebnisse sind die Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit – schließlich zielt Beteiligung immer auch auf die gesamte Bevölkerung ab. Es ist daher wichtig, stets anschaulich zu kommunizieren, was in einem Beteiligungsprozess passiert ist und was die Ergebnisse sind. Dazu müssen zielgruppen- und medienspezifische Inhalte erarbeitet werden und über die entsprechenden Kanäle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gespielt werden (Kapitel 4).

Interne Nutzung der Ergebnisse

Beteiligung soll etwas bewirken. Daher ist die laufende Kommunikation nach innen genauso wichtig wie die Kommunikation nach außen. Auch hierfür ist die stetige saubere Dokumentation wichtig. Je nachdem, welches Beteiligungsversprechen abgegeben wurde – welchen Einfluss die Ergebnisse der Beteiligung also auf Verwaltung und Politik haben sollen –, müssen die Ergebnisse nun für die entsprechenden Adressaten (Gremien, Fachreferate, Entscheidungsträger:innen) gesondert aufbereitet werden, etwa als Entscheidungsgrundlage oder Beschlussvorlage.

Evaluation

Am Ende steht eine Manöverkritik. Was ist gut gelaufen? Welchen Mehrwert liefern die Ergebnisse für die Verwaltung? Was wurde im Prozess gelernt? Und was soll beim nächsten Mal besser werden? Dazu ist es wichtig, sich die zu Beginn festgelegten Beteiligungsziele (Kapitel 2) noch einmal vorzunehmen. Konnten sie erreicht werden? Wurde das Beteiligungsversprechen eingehalten? Dabei sollte nicht vergessen werden, auch die Teilnehmenden nach ihren Erfahrungen und Verbesserungsvorschlägen zu fragen.

6 Verstetigung: Vom Beteiligungsverfahren zur Beteiligungskultur

Die politische Kultur auf Landkreis-Ebene stärken, Menschen zum Mitmachen aktivieren, Stimmungen erkennen, Konflikte vermeiden, Akzeptanz und gegenseitiges Miteinander von Bürger:innen, Verwaltung und Politik entstehen lassen: Diese Wirkungen von Beteiligung entfalten sich nicht von heute auf morgen. Damit sie sich im politischen Alltag verankern können, muss eine Beteiligungskultur wachsen. Das bedeutet, dass Beteiligung nicht nur punktuell stattfindet, sondern zum dauerhaften und verlässlichen Teilspekt von Entscheidungsprozessen wird – ganz im Sinne einer nachhaltig smarten Landregion.²⁹

Vom Erfahrungswissen zum strukturierten Ansatz

So zeigt sich beim Blick auf Partizipationsprojekte in deutschen Kommunen und Landkreisen, dass Bürgerbeteiligung vielerorts noch weitestgehend anlassbezogen stattfindet, erfolgreiche Prozesse bleiben Inseln. Das gilt selbst dort, wo häufig auf Beteiligungsverfahren gesetzt wird. Zwar kann das durchaus zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen – die vielfältigen guten Aktivitäten einzelner Verwaltungsressorts werden jedoch viel zu selten verwaltungsübergreifend abgestimmt und koordiniert. Verwaltungsmitarbeitende beklagen, dass aufgrund der vielfältigen Anlässe für Beteiligung immer wieder aufwändig neu geplant werden müsse. Um Prozesse effizienter aufsetzen zu können, fehle es vor allem an einem klaren Zielsystem und einem übergreifenden organisatorischen Rahmen. Anderswo hängt Beteiligung viel zu häufig vom persönlichen Engagement (und den zeitlichen Kapazitäten) einzelner Verwaltungsmitarbeitenden ab.³⁰

Ein sauber geplantes Verfahren ist ein guter Anfang

Dieses Papier hat nachdrücklich dafür geworben, dass auch ein einzelner, punktueller Beteiligungsprozess eine klare Zielstellung und einen Prozessplan braucht. Beteiligung funktioniert nur dann gut, wenn in der Verwaltung klare Zuständigkeiten und Organisationsroutinen geschaffen werden und die entsprechenden Ressourcen vorgehalten werden. Das zeigt: Wird diese Arbeit strukturiert mit ausreichend

Aufmerksamkeit angegangen, muss sie nur einmal gemacht werden. Ein festes Beteiligungsverständnis, klare Ziele, Prozesse und Zuständigkeiten strukturieren dann jedes zukünftige Verfahren. Idealerweise wird die Rolle eines zentralen Beteiligungsbeauftragten geschaffen. Dieser unterstützt dabei, Mitarbeitende auf allen Ebenen der Verwaltung in Beteiligungsfragen zu beraten und zu qualifizieren.

Eine solche Beteiligungskultur macht die Umsetzung neuer Projekte wesentlich effizienter und leichter. Es ermöglicht, auch kleine Beteiligungsformen (wie Umfragen) vergleichsweise spontan und ohne abschreckenden Aufwand anzugehen, wenn diese sinnvoll erscheinen. Für eine solche dauerhafte Beteiligungskultur ist eine ständige (Online-) Beteiligungsplattform sehr sinnvoll, über die alle analogen und digitalen Formate gebündelt werden und die als zentrale Anlaufstelle für die Bürger:innen dient.

Leitlinien: Beteiligung verbindlich verankern

Damit das gelingen kann, braucht es eine verbindliche institutionelle Verankerung. Landkreise (wie auch Kommunen) sollten dafür klare Leitlinien oder Beteiligungssatzungen für Bürgerbeteiligung entwickeln und verabschieden. Bereits 2014 hat der Landkreis Göppingen als bundesweiter Vorreiter ein Konzept für die Beteiligung seiner Bürger:innen vorgelegt.³¹ Die Stiftung Mitarbeit bietet eine laufend aktualisierte Übersicht über die Beteiligungssatzungen von Kommunen an.³²

Solche Leitlinien dienen nicht nur der Verwaltung als Orientierung für die Entwicklung von Organisationsstrukturen – für die Bürger:innen wird deutlich, was sie von Beteiligung in ihrer Region erwarten können.³³ Die Leitlinien definieren Ziele, Zuständigkeiten, Qualitätsstandards und verbindliche Spielregeln. Sie legen fest, wie mit den Ergebnissen verschiedener Beteiligungsformate umgegangen werden wird und welchen Einfluss sie auf das Verwaltungshandeln haben werden. Für diesen Prozess bietet sich wiederum ein Beteiligungsverfahren an.

²⁹ Siehe dazu auch das Deliverable 4 („Organisationsstrukturen für Smarte Landkreise“)

³⁰ difu 2013, „Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung“; Vetter, „Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung“.

³¹ Landkreis Göppingen 2014, „Bürgerbeteiligung im Landkreis Göppingen.“

³² Stiftung Mitarbeit 2021b, „Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung“.

³³ Allianz vielfältige Demokratie 2017a, „Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung“.

7 Checkliste: Erfolgsfaktoren und häufige Fehler

Ein Beteiligungsverfahren gelingt, wenn...

Mission

- Die Bereitschaft zu wirklichem Dialog auch in der Verwaltung gegeben ist
- Die Bürger:innen wissen, welche Entscheidungs- oder Handlungsspielräume sie durch ihre Mitarbeit wirklich haben

Vorbereitung in der Verwaltung

- Klare Beteiligungsziele benannt sind
- Ein klarer Zeitraum und Zeitplan festgelegt ist
- Mit der Planung rechtzeitig begonnen wurde
- Für die personellen und finanziellen Ressourcen gesorgt wurde
- Eine klare Verantwortlichkeit für die Gesamtkoordination des Beteiligungsprozesses festgelegt ist
- In der Verwaltung alle betroffenen Abteilungen und Gremien wissen, zu welchen Zeitpunkten sie mit ins Spiel kommen
- Rechtzeitig eine zielgruppengerechte Kommunikationsstrategie für das Finden von Teilnehmenden und das Bekanntmachen der Ergebnisse erarbeitet wurde
- Externe Unterstützung eingeholt wird, wo sie gebraucht wird (Methodenwahl, Moderation, Umsetzung und technische Betreuung einer Online-Plattform)
- Die Möglichkeit besteht, Stimmungen und Meinungen bestimmter Gruppen niedrigschwellig immer wieder gezielt abzufragen (etwa durch Online-Tools)

Formate

- Die gewählten Formate zum Beteiligungsziel passen – und nicht umgekehrt
- Wenn die Qualität einzelner Formate wichtiger ist als die Öffentlichkeitswirksamkeit
- Sich analoge und digitale Formate sinnvoll ergänzen

Teilnehmende

- Die Gruppe der Teilnehmenden breit und divers ist
- Der Mitmachprozess niedrigschwellig ist und auch im laufenden Verfahren neue Teilnehmende dazukommen können
- Verwaltungsmitarbeiter:innen und Entscheider:innen eng in den Prozess eingebunden sind und aktiv mitmachen
- Die Teilnehmenden engmaschig betreut werden und eine klare Ansprechperson haben

Wirkung

- Die Ergebnisse am Ende aufbereitet und breit kommuniziert werden – also deutlich wird, was der Prozess konkret bewirkt hat
- Eine Verstärkung oder eine Integration von Bürgerbeteiligung in eine kommunale Strategie geschieht

Ein Beteiligungsverfahren droht zu scheitern, wenn...

Mission

- „Beteiligen“ ausschließlich als „informieren“ verstanden wird
- Die Ergebnisse eines Vorhabens eigentlich schon feststehen, durch Beteiligung aber mehr Akzeptanz erhalten sollen
- Beteiligung als lästige Pflichtaufgabe gesehen wird, die am besten vollständig ausgelagert wird
- Beteiligung stattfinden soll, aber keine Zeit und kein Geld kosten darf
- Beteiligung in der Hoffnung geschieht, dass Bürger:innen den Prozess selbst tragen und organisieren

Umsetzung

- Der Beteiligungsprozess erst dann beginnt, wenn wesentliche Entscheidungen schon getroffen sind
- Keine Unterstützung durch die politische Ebene besteht
- Der Beteiligungsprozess so gestaltet ist, dass nur die „üblichen Verdächtigen“ teilnehmen
- Der Beteiligungsprozess zwar stattfindet, aber kaum jemand davon erfährt
- Am Ende niemand weiß, was der Beteiligungsprozess eigentlich konkret bewirkt hat

Abb. 6 – Erfolgsfaktoren und häufige Fehler in Beteiligungsprozessen

Quellen

- Allianz vielfältige Demokratie 2017a. **„Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung“**.
- Allianz vielfältige Demokratie 2017b. **„Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele“**.
- Arnstein, Sherry R. 1969. **„A Ladder of Citizen Participation“**. Journal of the American Planning Association 35, Nr. 4: 216–24.
- BBSR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2017. **„Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten.“**
- Deutscher Bundestag 2020, Wissenschaftliche Dienste. **„Social Media und Datenschutz. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste. WD 3 – 3000 – 023/20“**.
- difu, Deutsches Institut für Urbanistik 2013. **„Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung“**.
- Herntrei, Marcus 2018. **„Bürgerbeteiligung als Erfolgsfaktor in der Regional- und Standortentwicklung“**. In Keine Strategie ohne Verantwortung, herausgegeben von Harald Pechlaner und Michael Tretter, 67–78. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- IAP2, International Association for Public Participation o.J.. **„Public Participation Pillars“**, <https://www.iap2.org/page/pillars>.
- Initiative Allianz für Beteiligung 2016. **Neuland gestalten! Praxishandbuch: Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden**.
- Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen 2021. **„Online-Bürgerbeteiligung“**, <https://www.politische-bildung.nrw.de/digitale-medien/digitale-demokratiekompetenz/online-buergerbeteiligung>.
- Landkreis Göppingen 2014. **„Bürgerbeteiligung im Landkreis Göppingen. Ein Konzept für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Landkreis Göppingen“**, https://www.landkreis-goepingen.de/site/LRA-GP-Internet/get/10822678/Konzept_Buergerbeteiligung_LK_GP_2014_11_21.pdf.
- Lots* 2020. **„E-Partizipation: So lässt sich digitale Beteiligung sinnvoll einsetzen. White Paper #2“**.
- Mehr Demokratie e.V. 2020. **„CONSUL: Open Software für Bürgerbeteiligung“**.
- Michels, Ank 2011. **„Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?“** International Review of Administrative Sciences 77, Nr. 2 (2011): 275–93.
- Müller-Brehm, Jaana, und Philipp Otto 2019. **„Online-Bürgerbeteiligung. Zwischen Nischendasein und Kommerzialität“**. Aktuelle Analysen 71 (2019): 85–96.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche 2012. **Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen**. Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1200. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Neuland21 2021. **„Gigabit-Anwendungen für ländliche Räume. Kurzex-pertise zu Stand und Perspektiven der Anwendung von Gigabit-Netzen ab LTE für die Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland. Juni 2021.“**, Gutachten für die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.
- Newig, Jens, Nicolas Jager, und Edward Challies 2012. **„Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien“**. Zeitschrift für Politikwissenschaft 22, Nr. 4 (2012): 527–64.
- Schoßböck, Judith, Bettina Rinnerbauer, und Peter Parycek 2018. **„Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie“**. In Digitale Bürgerbeteiligung, herausgegeben von Maria Leitner, 11–40. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Silva, Carlos Nunes 2013. **Citizen e-participation in urban governance: crowdsourcing and collaborative creativity. Advances in electronic government, digital divide, and regional development (AEGDDRD) book series**. Hershey, PA: Information Science Reference.
- Stenner, Pia 2021. **„Facebook-Auftritte von Bundesbehörden sind nicht datenschutzkonform“**. Netzpolitik, 28. Juni 2021.
- Stiftung Mitarbeit 2021a. **„Bürgerbeteiligung in der Praxis: Methoden und Verfahren von A-Z“**. Wegweise Bürgergesellschaft, <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/buergerbeteiligung-in-der-praxis-methoden-und-verfahren-von-a-z>.
- Stiftung Mitarbeit 2021b. **„Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung“**. Netzwerk Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>.
- Vetter, Angelika 2017. **„Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung“**. In Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich, herausgegeben von Markus Tausendpfund und Angelika Vetter, 415–55. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Vetter, Angelika 2017a. **„Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 21/2014“**.

Abbildungen

- Abb. 1 – **Auswirkungen von Bürgerbeteiligung auf Qualität und Akzeptanz von Politikergebnissen**
- Abb. 2 – **Die „Beteiligungsleiter“, adaptiert nach Arnstein**
- Abb. 3 – **Beteiligungsziele und Beteiligungsversprechen in fünf Stufen nach IAP2**
- Abb. 4 – **Vorteile, Herausforderungen und Lösungsansätze von und für digitale Beteiligung**
- Abb. 5 – **Digitale Beteiligungsformen und mögliche analoge Begleitformate**
- Abb. 6 – **Erfolgsfaktoren und häufige Fehler in Beteiligungsprozessen**

**Fraunhofer-Institut für
Experimentelles Software Engineering IESE**

Fraunhofer-Platz 1
67663 Kaiserslautern

Telefon: **+49 631 6800-0**
E-Mail: **info@iese.fraunhofer.de**
www.iese.fraunhofer.de



City & Bits GmbH

Schreinerstraße 56
10247 Berlin

Telefon: **+49 30 405055-0**
E-Mail: **info@cityandbits.de**
www.cityandbits.de



neuland21 e.V.

Klein Glien 25
14806 Bad Belzig

Telefon: **+49 176 78770983**
E-Mail: **hallo@neuland21.de**
www.neuland21.de



Prognos AG

Goethestraße 85
10623 Berlin

Telefon: **+49 30 52 00 59-210**
E-Mail: **info@prognos.com**
www.prognos.com



August 2021