



**DIGITALE TEILHABE**

# IMPRESSUM

**Autoren:**

Jens Klessmann, Martin G. Löhe, Lena-Sophie Müller

**Mitarbeit:**

Nora Wegener

**Gestaltung:**

Reiko Kammer

**Herausgeber:**

Kompetenzzentrum Öffentliche IT  
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS  
Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin  
Telefon: +49-30-3463-7173  
Telefax: +49-30-3463-99-7173  
info@oeffentliche-it.de  
www.oeffentliche-it.de  
www.fokus.fraunhofer.de

1. Auflage Februar 2014

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons  
Namensnennung 3.0 Unported (CC BY 3.0) Lizenz.  
Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen,  
zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen,  
Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw.  
Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen.  
Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der  
Namen der Autoren sowie des Herausgebers.



# EINLEITUNG

Mit der fortschreitenden Digitalisierung persönlicher Lebenswelten entstehen zunehmend auch neue und erweiterte Möglichkeiten demokratischer Beteiligung bzw. Partizipation. Die öffentliche IT bietet dafür eine Reihe neuer Verfahren und Möglichkeiten an, die unter den weitgehend synonym verwendeten Stichwörtern E-Partizipation, digitale Teilhabe und elektronische Bürgerbeteiligung genannt werden. Die Verfahren werden auf allen politischen Ebenen angewendet, angefangen bei Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene über Landes- und Bundesangebote wie e-Petitionen bis hin zu Online-Konsultationen der EU. Zwar beteiligen nach einer aktuellen Umfrage aktuell nur drei von zehn Behörden ihre Bürgerinnen und Bürger auf elektronischem Weg an Entscheidungen, aber 29 Prozent planen Neuinvestitionen im Bereich Bürgerdialog und -diskurs.<sup>1</sup>

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Prozess wird sowohl in der Literatur als auch nach verbreiteter Meinung oft mit einer Vielzahl von Demokratie fördernden Vorteilen verbunden.<sup>2</sup> Insbesondere sei bei digitalen Formen eine größere Anzahl der Beteiligten möglich, da Beteiligungsbarrieren gesenkt würden. Die Meinungsäußerung sei an keine räumliche und zeitliche Rahmensetzung gebunden und fiele vom heimischen Sofa auch weniger Extrovertierten leichter. Andererseits führe die notwendige IT-Affinität und der benötigte Zugang zu einer mangelnden Repräsentativität, da nicht alle Bevölkerungsteile das Internet gleichmäßig intensiv nutzen.

Die realen Mehrwerte digitaler Beteiligungsformate zu beurteilen, stellt interessierte Beobachtende und potenzielle Anbietende solcher Formate vor viele Fragen und die schwierige Aufgabe, sich ein klares Bild zu verschaffen.

Das vorliegende Papier versteht sich als Hilfestellung: Es erklärt abstrakt die wesentlichen Aspekte des Themenfelds Beteiligung und skizziert überblicksartig das notwendige Hintergrundwissen. Es vermittelt nachvollziehbare Strukturen und befähigt Leserinnen und Leser, unterschiedliche Verfahren und Vorhaben nach den möglichen Zielen digitaler Beteiligung und den Mitteln, diese zu erreichen, zu verorten. Und letztlich geht dieses

Papier der Frage nach, welche Kriterien ausschlaggebend für erfolgreiche digitale Beteiligung sind, wodurch sie beeinflusst werden und inwieweit sie messbar sind. Ziel ist es, dass Leserinnen und Leser den potentiellen Erfolg eines Verfahrens selbst bewerten können.

Das Papier richtet sich sowohl an Amts- und Mandatstragende, die Arbeitsebene sowie an interessierte Kreise, die mit der Frage konfrontiert sind, wie sie digitale Teilhabe erfolgreich gestalten können.

---

<sup>1</sup> Steria Mummert Consulting 2013, URL: <http://www.steria.com/de/presse/presseinformationen/press-releases-detail/article/e-partizipation-im-aufwind-die-buerger-duerfen-mitreden/>.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Nanz und Fritsche 2012, S. 89f.; OECD 2003, S. 33; kritisch dazu Geißel 2008, S. 31; Kubicek 2011, S. 2; Linden 2012, URL: <http://diskurs.dradio.de/2012/02/15/die-digitale-demokratie-falsche-versprechen-und-reale-chancen-digitaler-beteiligungsformate/>.



## INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
Inhaltsverzeichnis	4
<b>1. Grundlagen der Beteiligung im politischen Prozess</b>	<b>5</b>
1.1 Was sind Beteiligung und digitale Beteiligung ?	5
1.2 Intensitätsstufen der Beteiligung	6
1.3 Phasen der Entscheidungsfindung im politischen Prozess	9
1.4 Abstrakter Beteiligungsprozess	11
1.5 Chancen und Risiken (digitaler) Beteiligung	13
<b>2. Systematisierung digitaler Beteiligung anhand von Beispielen</b>	<b>15</b>
2.1 Werkzeuge	15
2.2 Bausteine	16
2.3 Verfahren	16
2.4 Systematischer Überblick	17
<b>3. Identifikation von Erfolgskriterien und Erfolgsfaktoren digitaler Beteiligung</b>	<b>19</b>
3.1 Erfolgsfaktoren und -kriterien im Beteiligungsprozess	19
3.2 Anwendbarkeit von Kriterien und Faktoren – Definitionsabhängigkeiten und Interdependenzen	22
<b>4. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>24</b>
<b>5. Literaturverzeichnis</b>	<b>26</b>



# 1. GRUNDLAGEN DER BETEILIGUNG IM POLITISCHEN PROZESS

## 1.1 WAS SIND BETEILIGUNG UND DIGITALE BETEILIGUNG ?

Ob »E-Partizipation«, »digitale Teilhabe« oder »elektronische Bürgerbeteiligung« – in allen Begriffen, die auch synonym verwendet werden, wird bereits deutlich, dass das »Teilen« eine wesentliche Eigenschaft des Konzeptes darstellt. Bevor die spezifischen Eigenschaften von Online-Verfahren untersucht werden, soll an dieser Stelle aber in das klassische Verständnis politischer Partizipation eingeführt werden, denn Online-Beteiligung ist eine besondere Ausprägung von politischer Beteiligung. Der zweckgerichtete Einsatz von Online-Verfahren steht potentiell im Wettbewerb zu den konventionellen Methoden und wird sich daher auch an deren Maßstab messen lassen müssen. Politische Partizipation sind Aktivitäten von Privaten (z. B. Bürgerinnen und Bürgern, Betroffenen), die darauf abzielen, Entscheidungen des politischen Systems zu beeinflussen.<sup>3</sup> Die Art der Entscheidungsbeeinflussung kann nach verschiedenen Kategorien unterschieden werden. Nicht alle denkbaren Beteiligungsmöglichkeiten werden Gegenstand der vorliegenden Expertise sein. Die Eingrenzung orientiert sich an folgenden vier Dimensionen:

### Formelle und informelle Beteiligung

Ist eine Beteiligung am Prozess formell vorgeschrieben oder nicht? Formell vorgeschrieben sind Bürgerbeteiligungen z. B. bei bestimmten Planungsprozessen oder sogar auf grundgesetzlicher Ebene bei der Neugliederung des Bundesgebietes. Bei formell vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren besteht für Amts- und Mandatstragende jedoch nur ein geringer Spielraum über das »wie« und überhaupt kein Spielraum über das »ob« eines Partizipationsangebots. Ziel der vorliegenden Expertise ist es, Faktoren und Kriterien erfolgreicher Beteiligung auszuleiten. Wo das »ob« und »wie« bereits in wesentlichen Zügen festgelegt ist, könnten die Ergebnisse dieser Untersuchung daher kaum Berücksichtigung finden. Wie die Rahmenbedingungen formell geregelter Verfahren geändert werden müssten, um bessere Beteiligungsergebnisse zu erzielen, wäre daher in einer

eigenen Analyse zu untersuchen. Im Folgenden werden ausschließlich informelle Beteiligungsprozesse untersucht, d. h. Partizipationsangebote, die nicht formell vorgeschrieben sind.

### Initiatoren und Perspektive von Beteiligungsaktivitäten

Wird die Beteiligung von Entscheidungsträgern des politischen Systems gewährt (»top down«) oder von Bürgerinnen und Bürgern, Betroffenen, Unternehmen oder Non-governmental Organizations (NGOs) eingefordert (»bottom up«)?<sup>4</sup> Hier geht es also um die Perspektive der Beteiligungsinitiative. Bei reinen »bottom-up«-Initiativen sind die Gestaltungsmöglichkeiten von Politik insofern eingeschränkt, dass sie nicht agiert, sondern reagiert. Vergleichbar mit den formellen Verfahren müssen Amts- und Mandatstragende auch hier umfangreiche Vorgaben, nämlich die bereits getroffenen Entscheidungen der jeweiligen Initiativen, berücksichtigen. Derartige Initiativen werden daher hier nicht untersucht. Das Gegenteil stellen »top-down«-Verfahren dar. Bei diesen ist die Initiative auf Seiten der Amts- und Mandatstragenden, den Entscheidungsprozess für Interessierte zu öffnen und diese einzubinden (aus welchen Gründen und mit welcher Zielrichtung wird in 2.2 und 2.3 noch erörtert werden). Neben diesen beiden Extremperspektiven besteht auch die Möglichkeit, dass Amts- und Mandatstragende die Prozesse abstrakt öffnen und Beteiligungsangebote schaffen, die in konkreten Fällen z. B. von Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden können. Es geht also darum, die Gewährung

<sup>3</sup> So definieren Huntington und Nelson (1976, S. 4) Partizipation als Aktivitäten von Bürgern, die darauf ausgerichtet sind, die Entscheidungen der Regierung zu beeinflussen (»activity by private citizens designed to influence government decision-making«). Verba, Schlozman und Brady (1995, S. 38) verstehen Partizipation als Aktivität mit der Intention oder dem Effekt, die Tätigkeit der Regierung zu beeinflussen – entweder direkt durch einen Einfluss auf die Genese und Umsetzung von Politik oder indirekt, z. B. durch Auswahl der Entscheider (Wahlen; »activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who make those policies.«). Kaase (1996, S. 521) versteht politische Partizipation als freiwillige Tätigkeiten der Bürger mit dem Ziel, Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.

<sup>4</sup> Vgl. Martini 2013, S. 173.



von Rechten der Teilhabe überhaupt erst zu billigen. Erst wenn diese Rechte von Engagierten aktiv wahrgenommen werden, liegt dann tatsächliche Teilhabe vor. Beispiel hierfür sind Petitionsplattformen. Die Option einer Teilhabe wird »top down« theoretisch eröffnet und erst durch die Nutzung einer solchen Plattform »bottom up« für konkrete Anliegen tatsächlich eingelöst.

### Analoge und digitale Beteiligung

Das dritte Kriterium für die Unterscheidung von Beteiligungsmöglichkeiten ist die Frage nach dem Einsatz von IuK-Technologien. Differenzierungskriterium ist jedoch nicht, ob ein Verfahren ausschließlich online angeboten wird. Es ist weitgehend anerkannt, dass ein Multikanalansatz, d.h. der Einsatz von verschiedenen Kommunikationskanälen parallel, große Vorteile bietet:<sup>5</sup> Mit der Nutzung von z.B. Chats, Foren, Telefon, Post und direktem Bürgerkontakt können die Vorteile dieser Kanäle kombiniert und die Nachteile einzelner Zugangsmöglichkeiten ausgeglichen werden. Daher ist Online-Bürgerbeteiligung in den seltensten Fällen ein *reines* Online-Verfahren. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden jedoch keine Verfahren untersucht, die auf Online-Kanäle vollständig verzichten. Als digitale Beteiligungsformate werden hier nur solche Verfahren bezeichnet, die mindestens für Teilprozesse IuK-Technologien nutzen. Während z.B. Präsenzversammlungen als rein analoge Verfahren durch synchrone Diskussionsprozesse geprägt sind, bei denen die Teilnehmer gleichzeitig anwesend sind, erlauben Diskussionsforen im Web als digitale Verfahrenselemente auch asynchrone Debatten, bei denen sich die Teilnehmer auch zeitversetzt austauschen können.

### Direkte und indirekte Beteiligung

Schließlich besteht die klassische Unterscheidung zwischen direkter und indirekter politischer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Die direkte Beteiligung wird auch als »sachunmittelbare Demokratie« bezeichnet, während die indirekte sich in der repräsentativen Demokratie niederschlägt. Wahlen sind

nach klassischem Verständnis eine indirekte Form politischer Partizipation.<sup>6</sup> Elektronische Wahlen werden hier jedoch schon deshalb nicht betrachtet, weil sie formelle Verfahren darstellen (s.o.).<sup>7</sup> Aber auch im Rahmen der direkten Demokratie kann sich der Grad der Beeinflussung unterscheiden (siehe 2.2). Im Übrigen lässt sich ein Entscheidungsprozess in verschiedene Phasen unterteilen (siehe 2.3), so dass sich direkte und indirekte Entscheidungsbeteiligungen zuweilen nicht mehr klar voneinander abgrenzen lassen. Jedenfalls muss sich, wer politische Beteiligung gewähren möchte, bewusst sein, dass erst gemeinte Partizipation immer eine Abgabe von Macht bedeutet, weil die Fähigkeit den Entscheidungsprozess umfänglich zu gestalten, mit weiteren geteilt wird.

## 1.2 INTENSITÄTSSTUFEN DER BETEILIGUNG

Da Beteiligungsaktivitäten zum Ziel haben, Entscheidungen zu beeinflussen, ist die Bereitschaft seitens offizieller Amts- und Mandatstragender, den Entscheidungsprozess für Austausch- und Mitwirkungsprozesse zu öffnen, Grundvoraussetzung. Dies ist auch bei digitalen Teilhabeformaten der Fall. Dabei stellt sich die Frage, wie intensiv der Einfluss der Beteiligten bei unterschiedlichen Verfahren ist.

<sup>5</sup> Kubicek, Herbert 2011, URL: [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_kubicek\\_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_kubicek_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05).

<sup>6</sup> Vgl. aber Martini 2013, S. 161 ff., der zwischen zwei Wirkungsebenen (E-Voting und E-Partizipation) unterscheidet.

<sup>7</sup> Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. Martini 2013, S.162 f.; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 3. März 2009 – 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07, BVerfGE 123, 39.

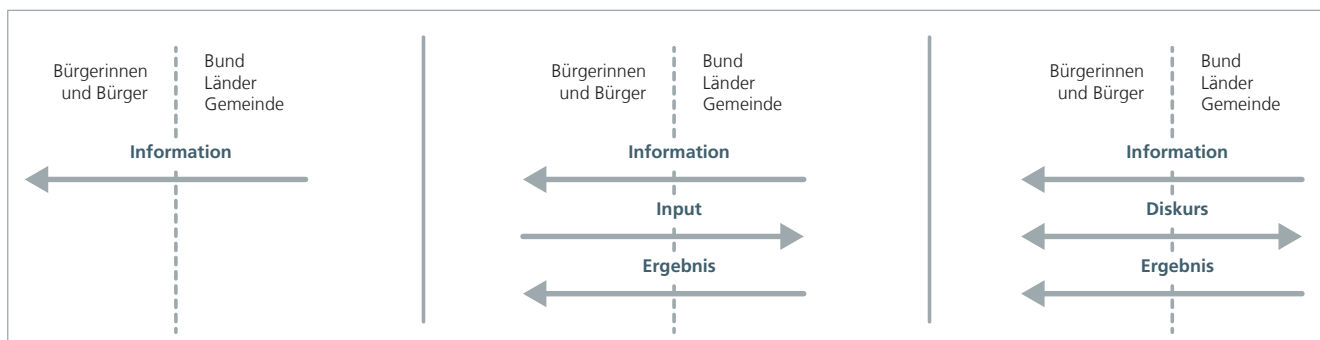


Zur Einordnung lassen sich unterschiedliche Stufen der Intensität unterscheiden. Die OECD<sup>8</sup> schlägt für Verfahren, die von der öffentlichen Hand initiiert wurden, die Stufen Information, Konsultation und Zusammenarbeit vor:

Verfahren sind dann der Stufe *Information* zuzuordnen, wenn es um unidirektionale Informationsprozesse geht, bei denen seitens der Amts- und Mandatstragenden Informationen bereitgestellt werden und die Bevölkerung oder Vertreterinnen und Vertreter von NGOs oder Unternehmen auf diese zugreifen. Beispiele sind Webseiten wie die Darstellung des Bundeshaushaltes des Bundesministeriums der Finanzen<sup>9</sup> und Open Data Portale wie z. B. GovData des Bundesministeriums des Innern.<sup>10</sup> Information ist die niedrigste Stufe der Beteiligung.

Bundesministeriums für Bildung und Forschung z. B. zum Umbau der Energieversorgung.<sup>14</sup>

Verfahren sind erst dann der Stufe der *interaktiven Zusammenarbeit* zuzuordnen, wenn die Beteiligten und Beteiligten gemeinsam an Lösungen arbeiten und die Politikinhalte (Policy) durch den wechselseitigen Austausch von Argumenten und z. B. Alternativvorschlägen gemeinsam gestalten. Die Entscheidungshoheit bleibt bei den Amts- und Mandatstragenden. Beispiele hierfür sind der Bürgerdialog zur Lärmaktionsplanung der Stadt Köln sowie die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzprojekt des Landes Baden-Württemberg.<sup>15</sup>



Bei Verfahren der Stufe der *Konsultation* holen Amts- und Mandatstragende Rat von Dritten ein. Sie gewähren dabei ausgewählten Akteuren Zugang zu Informationen, verbunden mit Fragestellungen, und erhalten von den Beteiligten Rückmeldung zu den Fragestellungen. Konsultationen sind somit eingeschränkt bidirektionale Kommunikationsverfahren. Beispiele sind Anhörungen aber auch Meinungs- und Ideensammlungen wie beispielweise die Online-Konsultation zum Eckpunktepapier Open Government der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Open Government« des IT-Planungsrats<sup>11</sup> oder die Online-Konsultation zum neuen Landesmediengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>12</sup> Auch die Online-Beteiligung des Landkreises Friesland<sup>13</sup> fällt in diese Kategorie, sowie die Bürgerdialoge des

<sup>8</sup> OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development 2001, S. 18f, URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4201141e.pdf?expires=1384857763&id=id&accname=ocid49022016&checksum=8E456D1E33D5A1EBADDE4DA41853331E>.

<sup>9</sup> BMF – Bundesministerium der Finanzen 2013, URL: <http://www.bundshaushalt-info.de/startseite/#>.

<sup>10</sup> GovData – Das Datenportal für Deutschland (o. J.), URL: [www.govdata.de](http://www.govdata.de).

<sup>11</sup> IT-Planungsrat (o. J.), <http://e-konsultation.de/opengov/>.

<sup>12</sup> Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen 2013, URL: <https://www.landesmediengesetz.nrw.de/>.

<sup>13</sup> Liquid Friesland (o. J.), URL: <https://www.liquid-friesland.de/>.

<sup>14</sup> BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013), URL: <http://www.buergerdialog-bmbf.de/>.

<sup>15</sup> Z. B. der Stadt Köln: Stadt Köln (o. J.), URL: <http://laermaktionsplanung.stadt-koeln.de/dito/forum?action=lampjournalshow&id=16>, oder des baden-württembergischen Landesministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (o. J.), URL: <http://www.beko.baden-wuerttemberg.de/>; weitere Beispiele für Bürgerdialoge finden sich auf der Website der Stadt Eschborn, Stadt Eschborn (o. J.), URL: <http://www.eschborn.de/rathaus/buergerdialog-eschborn/>.



Die Unterteilung findet sich in ähnlicher, teilweise detaillierterer Ausführung in der Partizipationsliteratur wieder.<sup>16</sup> Häufig wird eine weitere Stufe der kompletten Abgabe der Entscheidungshoheit ergänzt:<sup>17</sup>

Ist die Entscheidung direkt bei den Beteiligten zu verorten, so ist das Verfahren der Stufe der *Wahlen und Abstimmungen* zuzuordnen. Beispiele hierfür sind Bundestagswahlen oder das Referendum zur Neugliederung des Bundesgebiets durch die Zusammenlegung von Berlin und Brandenburg.

Bei von Bürgerinnen und Bürgern initiierten Verfahren kann unterschieden werden zwischen der Schaffung von Transparenz durch Dritte (z. B. [bund.offenerhaushalt.de](http://bund.offenerhaushalt.de), [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)), Aktivismus und Lobbying (z. B. elektronische Blockade von Websites, Warmlaufen zum Protest gegen Kohle und Atom<sup>18</sup> aber auch kollektive Meinungsäußerung wie bei dem Twitter-Hashtag #aufschrei<sup>19</sup>), Petitionen und Beschwerden (z. B. [epetitionen.bundestag.de](http://epetitionen.bundestag.de) oder [openpetition.de](http://openpetition.de)) sowie Volksentscheiden und Bürgerbegehren (z. B. [buerger-energie-berlin.de](http://buerger-energie-berlin.de)). Diese Expertise konzentriert sich auf Verfahren, die von Amts- und Mandatstragenden initiiert werden. Durch Bürgerinnen und Bürger, NGOs oder andere initiierte Verfahren werden hier nicht näher betrachtet.

Beteiligungsverfahren – sowohl analog wie digital – ergänzen die repräsentative Form der Demokratie. Je intensiver die Beteiligung ist, desto mehr verschiebt sich die Kontrolle über das Verfahren sowie die Machtverhältnisse zwischen den Repräsentierenden und den Beteiligten. Öffnen Amts- und Mandatstragende einen Entscheidungsprozess bspw. für den transparenten Diskurs (Stufe Zusammenarbeit), können schlagkräftige Argumente nicht einfach ignoriert oder überstimmt werden, sondern müssen inhaltlich widerlegt werden, wenn Auseinandersetzung auf Augenhöhe ernst gemeint sein soll. In der Stufe der Konsultation hingegen öffnen sich die Amts- und Mandatstragenden »nur« für Ratschläge, können diese aber in internen Prozessen diskutieren und einbeziehen und erst mit der Verkündung der Entscheidung im Gesamten rechtfertigen, ohne

Einzelargumente widerlegen zu müssen. Beteiligungsverfahren und das Prinzip der repräsentativen Demokratie stehen in einem Spannungsverhältnis, weil ihnen unterschiedliche Mechanismen der Entscheidungshoheit zugrunde liegen. Sollen Bürgerinnen und Bürger mitbestimmen dürfen, müssen die Repräsentierenden etwas von ihrer eigenen Kontroll- und Entscheidungshoheit abgeben. Letztlich ist deren Macht nur vom Souverän, dem Volk, durch demokratische Wahlen auf Zeit verliehen. Vor diesem Hintergrund stoßen Beteiligungsverfahren an ihre Grenzen, wenn Repräsentierende zur Entscheidungshoheit für eine bestimmte Region bestimmt sind, Beteiligungsverfahren diesen lokalen Bezug mangels eindeutiger Identifikationsmechanismen jedoch nicht mehr gewährleisten können (Beispiel: Bürger aus Berlin beteiligen sich bei einer Online-Konsultation zu einem Projekt in Hamburg). Ebenso wird dieses Spannungsverhältnis relevant, wenn Repräsentierende aufgrund bestimmter verfassungsrechtlicher Prinzipien gehalten sind, auch gegen Mehrheitsmeinungen zu entscheiden. Dies ist zum Beispiel zum Schutz von Minderheiten oder zur Wahrung der Grundrechte wie Religionsfreiheit wichtig.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Arnstein 1969, S. 217f.; Albrecht et al. 2008, S. 5, URL: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie\\_e\\_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2\\_cid373?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2_cid373?__blob=publicationFile); Kubicek, Lipa und Koop 2011, S. 17f.; in Phasen (Information, Konsultation, Rechtfertigung) unterteilen Neubauer und Kühnberger 2010, S. 6, 22; Lüttringhaus 2000, S. 66ff., zit nach: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (o. J.), URL: <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.297243.de>.

<sup>17</sup> Z. B. Albrecht et al. 2008; Kubicek, Lipa und Koop 2011; (Nanz und Fritsche 2012, S.34); Lüttringhaus 2000, S. 66ff., zit nach: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (o. J.), URL: <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.297243.de>.

<sup>18</sup> Campact – Demokratie in Aktion (o. J.), URL: [www.campact.de/energiewende/aktionen/warmlaufen](http://www.campact.de/energiewende/aktionen/warmlaufen).

<sup>19</sup> Unter dem Hashtag #aufschrei werden seit Anfang 2013 Erfahrungen mit Sexismus im Alltag von Mitgliedern des Internetdienstes Twitter veröffentlicht. Dies fand auch in der Presse und weiteren Öffentlichkeit ein großes Echo, z. B. hier: Beitzer 2013, URL: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/netzfeministin-anne-wizorek-maenner-ihr-habt-doch-ein-gehirn-1.1596262>.

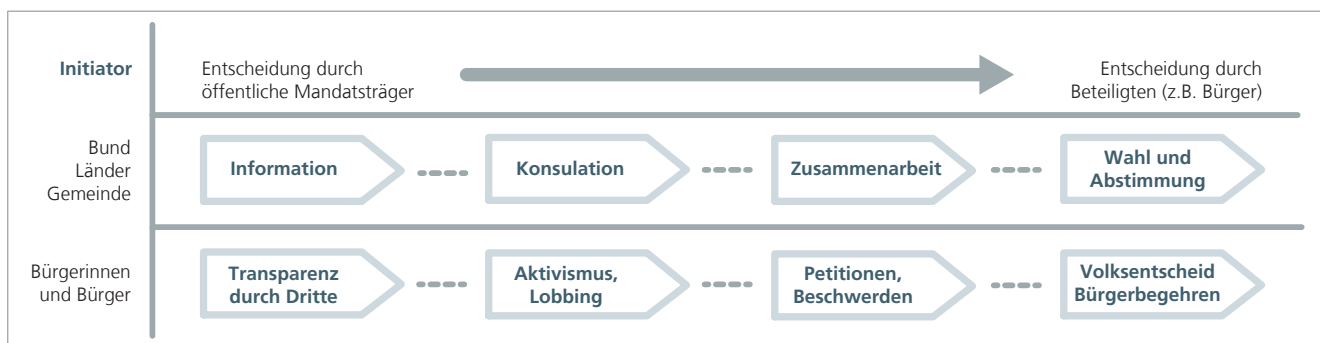
<sup>20</sup> Vergleiche hierzu auch Kapitel 2.5 Chancen und Risiken (digitaler) Beteiligung.





Zwar ermöglicht die Einordnung von Verfahren in die Stufen Information, Konsultation, Kooperation und Wahlen und Abstimmungen die Intensität der Beteiligung zu bewerten. Die Stufen eignen sich aber nicht für eine weitergehende Bewertung, beispielsweise wie das Verfahren in das politisch-administrative System und dessen Phasen eingebettet ist. Dieses ist jedoch relevant, um die Wirkung eines Verfahrens auf weiterführende Planungs- und Entscheidungsprozesse zu eruieren.

Cycles sind unterschiedlich aufgebaut, weisen aber ähnliche Phasen wie das hier vorgestellte Modell auf. Gemein ist diesen Modellen der geschlossene Kreis. Eine politische Entscheidung wird nicht einmal und für alle Ewigkeit getroffen. Vielmehr verhält sich der Prozess der Entscheidungsfindung wie ein Steuerungs- oder Regelkreis. Für den strategischen Einsatz von Beteiligungsverfahren sollte überlegt werden, welcher Teil des Entscheidungsprozesses damit unterstützt werden soll. Die Pha-



### 1.3 PHASEN DER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IM POLITISCHEN PROZESS

Nachdem hier erläutert wurde, was politische Beteiligung ist (2.1) und wie stark oder schwach sie ausgestaltet sein kann (2.2), hat es eine entscheidende Bedeutung, an welchem Teil eines komplexen Entscheidungsprozesses beteiligt wird. Digitale Teilhabe bedeutet jedoch nicht, Volksabstimmungen im Internet durchzuführen, sondern Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses zu beteiligen. An welcher Stelle im Entscheidungsablauf beteiligt wird, hat starken Einfluss auf die Möglichkeiten der Beteiligten (z. B. erfolgt eine Beteiligung über das »Ob« oder über das »Wie«?). Der Prozess einer Entscheidung kann in mehrere Phasen zerlegt werden. Hierfür eignen sich Modelle des Policy-Cycles (zur Übersicht verschiedener theoretischer Modelle: Bridgman/ Davis 2003). Die in der Fachdiskussion vorgeschlagenen Policy-

sen sind mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten verknüpft. Mal liegt der Schwerpunkt der Handlungsmacht bei der Exekutive, mal bei der Legislative. Eine Einbindung in den vollständigen Entscheidungsprozess kann daher auch nicht von einer einzelnen Stelle verordnet werden. Eine Beteiligung in einer Phase kann jedoch großen Einfluss darüber hinaus auf den weiteren Gang der Entscheidung erhalten.

Mit der Phase »Thema identifizieren« wird ein Problem als politisches Handlungsfeld entdeckt. Was dem politischen Entscheidungsprozess entgeht, kann von diesem auch nicht »gelöst« werden. Aus Sicht von Amts- und Mandatstragenden dient diese Phase daher auch der Responsivität. Sie reagieren auf die Nöte von Bürgerinnen und Bürgern, Betroffenen, Unternehmen, NGOs etc. indem sie zunächst das Thema als politisches Problem entdecken. Genutzte Verfahren digitaler Teilhabe in dieser Phase sind z. B. Petitionsplattformen.

Bei der »Analyse von Politikoptionen« werden politische Ziele für den Umgang mit einem Problem entwickelt. Hier wird fest-



gelegt, was mit dem politischen Entscheidungsprozess erreicht werden soll und damit der Maßstab für die Evaluation begründet. Beispiele für derartige Verfahren sind der »18. Sachverständige« der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«<sup>21</sup> oder die Grünbücher der Europäischen Union. Das europäische Forschungsprojekt IMPACT<sup>22</sup> hat gezeigt, wie hierbei Online-Verfahren eingesetzt werden könnten. Für die verschiedenen Politikoptionen müssen in der folgenden Phase »Instrumente entwickelt« werden. Nachdem die möglichen Ziele formuliert sind, beschreibt diese Phase also mögliche Strategien, um diese Ziele zu erreichen. Die Entwicklung von Instrumenten erfordert sehr viel Fachwissen über Sachzusammenhänge im jeweiligen Problembereich. Beteiligungsverfahren in dieser Phase können daher darauf abzielen, diesen Sachverstand einzuholen. Nach der Entwicklung von Instrumenten und vor der formalen Entscheidung ist es in klassischen politischen Entscheidungsprozessen üblich, Konsultationen durchzuführen, d. h. es werden zu den von Amts- und Entscheidungstragenden entwickelten Vorhaben Stellungnahmen politischer Akteure und Teilhaber eingeholt. Auch wenn Stellungnahmen im Gesetzgebungsprozess in der Regel an dieser Stelle eingeholt werden, können tatsächlich entlang des gesamten Policy-Cycles Konsultationsprozesse stattfinden. Dabei unterläuft eine digitale Teilhabe die Funktionslogik der repräsentativen Demokratie nicht mehr, als es die konventionelle Einbindung von Lobbyisten und Verbänden in den Entscheidungsprozess tut.

In der Phase der »Entscheidung« wird unter unterschiedlichen Politikoptionen (politischen Zielen) und Instrumenten verbindlich ausgewählt. Dieses ist die Kernphase des Entscheidungsprozesses. In der repräsentativen Demokratie erfolgt diese Entscheidung in der Regel durch mandatierte Vertreterinnen und Vertreter. In bestimmten Fällen und insbesondere auf lokaler Ebene ist jedoch auch eine direkte Entscheidung durch Betroffene möglich. Beispiel hierfür ist die Benennung des Gmünder Einhorn-Tunnels (»Bud-Spencer-Tunnel«).<sup>23</sup> Einerseits kommt es hier besonders darauf an, dass die Beteiligung glaubwürdig ist. Wird die Verbindlichkeit einer Entscheidung im Nachhinein infrage gestellt, weil »das Ergebnis nicht gefällt«, so wird dies

die Glaubwürdigkeit des Verfahrens und seiner Verantwortlichen beschädigen. Andererseits ist gerade bei einer offeneren Beteiligung in dieser Kernphase des Entscheidungsprozesses wichtig, dass Mindeststandards demokratischer Mitwirkung sichergestellt werden. Neigen verschiedene Gruppen zu unterschiedlich starker Beteiligung, z. B. aufgrund höherer oder niedrigerer Online-Affinität, haben diese Unterschiede hier besonders starke Auswirkungen.

Ist eine Entscheidung getroffen, d. h. zwischen verschiedenen Optionen ausgewählt, dann muss diese auch »implementiert«, d. h. durch die Verwaltung umgesetzt, werden. Auch in dieser Phase des Entscheidungsprozesses ist Partizipation denkbar. So zum Beispiel im Pilotprojekt »Peer to Patent« des US-amerikanischen Patentamts. Hier wurde das Wissen engagierter Bürgerinnen und Bürger zur Bewertung von Patentanträgen mit Hilfe einer Internetplattform eingeholt.<sup>24</sup>

In der Phase der »Evaluation« wird schließlich überprüft, ob mit der ausgewählten und umgesetzten Politik auch die vormals gesteckten Ziele erreicht worden sind. Eine breite Beteiligung kann Vollzugsprobleme und -defizite aufdecken. An der Schnittstelle von »Implementation« und »Evaluation« finden sich Beteiligungsmodelle wie z. B. Anliegenmanagementsysteme oder Lärmkartierungen. Durch die Evaluation werden möglicherweise neue Themen identifiziert oder Aspekte entdeckt, die beim bisherigen Entscheidungsprozess unberücksichtigt geblieben sind. Hier beginnt der Policy-Cycle erneut.

<sup>21</sup> Auf der Online-Plattform [enquetebeteiligung.de](http://enquetebeteiligung.de) sollen die Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission ihre Arbeit dem »18. Sachverständigen« vorstellen, vor allem aber sollen die Internet-Nutzer ihre eigenen Ideen einbringen, Reißmann 2011, URL: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/adhocracy-versuch-bundestag-bittet-zur-buerger-beteiligung-a-747655.html>.

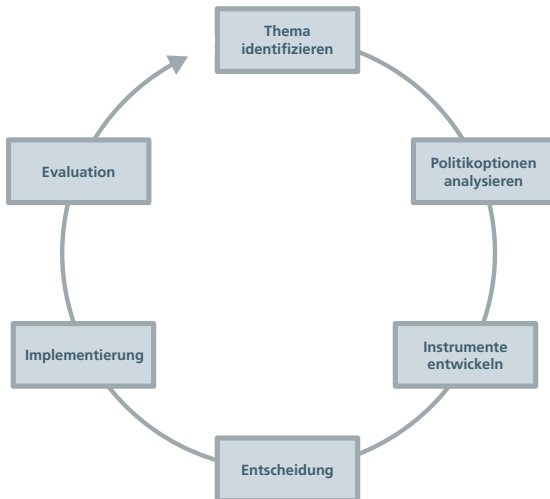
<sup>22</sup> Integrated Method for Policy Making Using Argument Modelling and Computer Assisted Text Analysis – IMPACT (o. J.), URL: <http://www.policy-impact.eu/>.

<sup>23</sup> Ternieden 2011, URL: <http://www.spiegel.de/panorama/bud-spencer-tunnel-in-schwaben-der-dampfhammer-kommt-a-775983.html>.

<sup>24</sup> Eine Beschreibung und Einschätzung des Pilotprojektes wurde z. B. hier vorgenommen: Klessmann 2010, S. 183ff.



Grafik: nach Bridgman/Davis (2003)



Alle politischen Entscheidungsprozesse durchlaufen einen Prozess wie diesen exemplarischen Policy-Cycle. Da die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Phasen wechseln, kann die Beteiligung nicht von einer Institution für den gesamten Prozess ermöglicht werden. Naturgemäß werden sich auch die Ziele von Beteiligungsangeboten nach den jeweiligen Phasen unterscheiden können. Digitale Teilhabe kann ein Ineinandergreifen von Beteiligungsmöglichkeiten über die Phasen hinweg vereinfachen, z.B. durch die gemeinsame Nutzung offener Daten. Mit dem Aufbau einer Struktur für Beteiligungen über die Phasen des Policy-Cycles hinweg könnte man erfolgreiche Beteiligung an Entscheidungsprozessen unter Berücksichtigung wechselnder Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unterstützen.<sup>25</sup>

## 1.4 ABSTRAKTER BETEILIGUNGSPROZESS

Wie jeder politische Prozess lässt sich auch ein Beteiligungsprozess – ganz gleich, welcher Intensitätsstufe er angehört oder welche spezifischen Ziele im Rahmen eines Entscheidungspro-

zesses mit ihm umgesetzt werden sollen – in Abschnitte aufteilen, die ihn mit seinen Abhängigkeiten zum politischen Umfeld zeigen: Input, Aktivitäten, Output, Outcome und Impact. Die Erfolgsfaktoren und Erfolgskriterien eines Beteiligungsprozesses lassen sich diesen Abschnitten zuordnen, doch wird sich diese Einordnung je nach konkretem Prozess unterscheiden und hängt von den politischen Zielen ab. Erfolgsfaktoren sind Einflussgrößen, die das Erreichen eines definierten Beteiligungsziels, eines sogenannten Erfolgskriteriums, beeinflussen.<sup>26</sup> Was in einem Beispiel ein Faktor ist, der für die Zielerreichung entscheidend ist (Erfolgsfaktor), kann in einem anderen Fall ein Kriterium dafür sein, ob das Verfahren erfolgreich war (Erfolgskriterium). So kann die Akzeptanz einer geplanten Maßnahme ein definiertes Erfolgskriterium eines Beteiligungsprozesses sein. Gleichfalls kann die Akzeptanz des Beteiligungsverfahrens an sich aber auch Einfluss darauf haben, ob die im Ergebnis verabschiedete Maßnahme als legitim empfunden wird.

Ein Beispiel soll die Betrachtungsweise erläutern: Mit dem Bello-Dialog wollte die Stadt Berlin dem »konfliktfreien Zusammenleben von Mensch und Hund in Berlin dienen«.<sup>27</sup> Die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger sollten dabei erfüllt und die Akzeptanz für das Hundegesetz gesteigert werden (Input). Die Stadt hatte beschlossen, für die Rahmenbedingungen eines neuen Hundegesetzes ein Beteiligungsverfahren durchzuführen. In diesem Beteiligungsverfahren wurden Sondierungsrunden durchgeführt, an denen sachkundige Bürgerinnen und Bürger teilnahmen. Parallel konnten Interessierte sich in einem Online-Forum beteiligen. So wurden die Betroffenen befragt und teilten ihre Wünsche und Bedarfe mit. Im Ergebnis wurden u. a. ein strengerer Leinenzwang und Ausnahmen davon für Halter mit

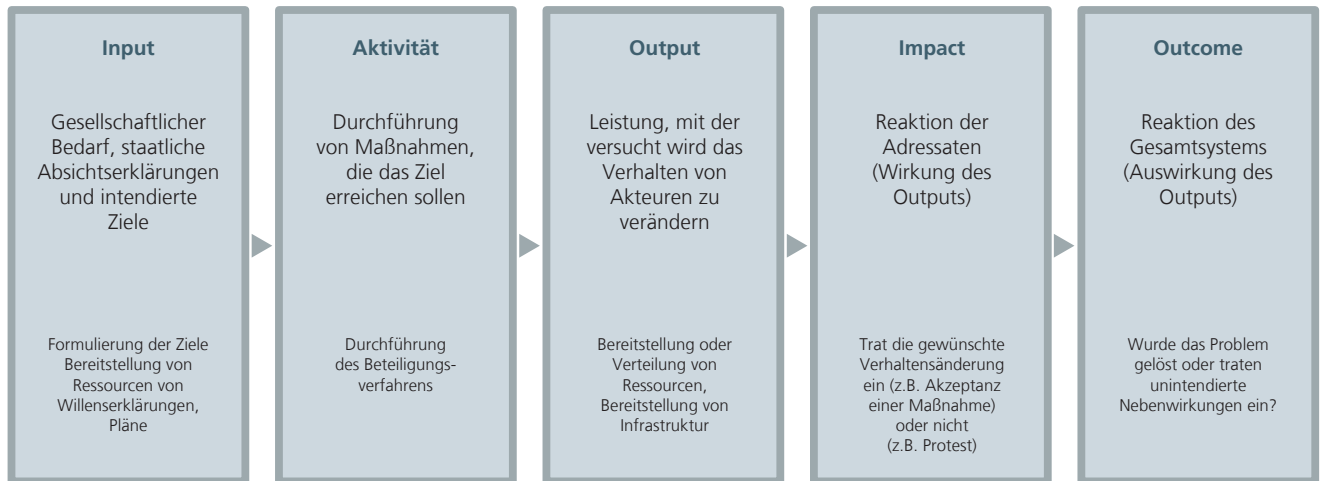
<sup>25</sup> Vgl. Martini 2013, S. 161, 203, wonach heute die Entscheidungsprozesse der Verwaltung und die Beteiligungsprozesse der Bürger nicht simultan koordiniert seien, sondern unverbunden nebeneinander stünden.

<sup>26</sup> Kubicek, Lipka und Koop 2011, S. 9.

<sup>27</sup> Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (o. J.), URL: <http://www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/tierschutz/gefahrenabwehr/hundegesetz/>.



Grafik: In Anlehnung an Jann/Wegrich 2003<sup>28</sup>



einem »Hundeführerschein« gewünscht.<sup>29</sup> Die Stadt berücksichtigt diese Wünsche im neuen Hundegesetz (Aktivität). Die Stadt muss nun die notwendigen Ressourcen bereit stellen, um das Hundegesetz durchzuführen, z.B. den Leinenzwang überwachen (Output). Ob die Bürger mit den Maßnahmen zufrieden sind und ob es z.B. Proteste bei der Umsetzung des Hundegesetzes gibt oder nicht, macht den Impact des Verfahrens aus. Ob tatsächlich alle Hunde angeleint sind, deren Halter keinen »Hundeführerschein« verfügen oder ob z.B. weniger Fälle von Hundebissen auftreten, wäre der Outcome des Verfahrens.

Der Output des Prozesses (direkte Ergebnisse), der Impact (Reaktion der Adressaten) und der Outcome (Reaktion des Gesamtsystems) stellen Ergebnisse des Beteiligungsprozesses dar. In diesem Bereich kann man einen möglichen Erfolg messen. Dabei nimmt die Möglichkeit, gesetzte Ziele zu erreichen, von Output bis Impact ab. Sekundäranalysen zeigen, dass Beteiligungsverfahren selten alle Ziele, wie zum Beispiel Lösungen für gesellschaftliche Probleme finden oder die Akzeptanz steigern, in gleichem Maße erfüllen können. Daher ist es sinnvoll, Ziele frühzeitig zu priorisieren und den Prozess sodann auf diese Ziele auszurichten.<sup>30</sup>

Der Beteiligungsprozess kann nicht vollkommen frei gestaltet werden. Für diesen Prozess gibt es Inputs – Bedingungen, die zunächst einmal vorliegen, wie z.B. rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen (z.B. (verfassungs-)rechtlich erlaubter Umfang von direkter Beteiligung), aber auch die Einstellungen und Interessen der Beteiligten. Im Aktivitäten-Abschnitt erfolgen die Aktionen des Beteiligungsprozesses. Was hier passieren kann und was nicht, wird durch die Auswahl von Verfahren, Bausteinen und Werkzeugen durch die Gestaltenden des spezifischen Beteiligungsprozesses entschieden. In den Bereichen Input und Aktivitäten finden sich die Erfolgsfaktoren eines Beteiligungsprozesses.

<sup>28</sup> Jann und Wegrich 2003, S. 79f.

<sup>29</sup> Rink 2013, URL: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bello-dialog-berlin-bekommt-wohl-hundefuehrerschein/7803998.html>.

<sup>30</sup> Siehe Kubicek, Lippa und Koop 2011, S. 10; Vetter 2008, S. 16f, die Notwendigkeit einer Zielpriorisierung wird auch in der folgenden Studie erwähnt: Qualitätszirkel Bürgerbeteiligung Elmsbüttel 2012, URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/3598304/data/>, S.5. Kritisch zur Priorisierung von Zielen äußert sich Geißel 2008, S. 42.



## 1.5 CHANCEN UND RISIKEN (DIGITALER) BETEILIGUNG

Prozesse der (digitalen) politischen Teilhabe können bei einem konkreten Einsatz mit Vor- oder Nachteilen verbunden sein. Während der Digitalisierung von Teilhabe («Online-Beteiligung», «e-Partizipation») technologie-spezifische Chancen und Risiken innewohnen, können politische Teilhabeprozesse auch ganz allgemein, d.h. unabhängig von ihrer technologischen Umsetzung, Chancen und Risiken bergen. Die allgemeinen Vor- und Nachteile ergeben sich zunächst daraus, dass politische Teilhabe eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie darstellt und die mit der Repräsentation verbundene Delegation der Macht von Bürgern an ihre Vertreter ein Stück weit zurücknimmt, also neu austariert.

Bei der zusätzlichen Einbindung des Bürgers als Souverän («Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.», Art. 20 Abs. 2 GG), können Probleme durch eine »Asymmetrie der Betroffenheit« entstehen. Eine direktere Einbindung von Bürgern in Sachentscheidungen führt nicht zu einer gleichmäßigen Beteiligung. Vielmehr können sich hier diejenigen besser durchsetzen, die z.B. für ihre Interessen besser mobilisieren können und die Interessen von Bürgern treffen ungefiltert aufeinander. Dort, wo die Funktion politischer Repräsentanten, Partikularinteressen zu bündeln und Kompromisse zu schließen, nicht vom Beteiligungsverfahren übernommen werden kann, kann dies dazu führen, dass:

- Entscheidungen nicht dem Allgemeinwohl entsprechen oder nicht sachgerecht sind,
- notwendige aber unpopuläre Entscheidungen nicht getroffen werden,
- Vielfalt und Toleranz verringert werden oder
- Grundrechte und demokratische Prinzipien, wie z.B. der Schutz von Minderheiten, missachtet werden.<sup>31</sup>

Neben der sachlichen Dimension kommt einer zusätzlichen politischen Beteiligung auch ein großer symbolischer Wert zu,

weil Betroffene es wertschätzen, einbezogen zu werden. Andererseits erzeugt Beteiligung auch eine Erwartungshaltung »dass das Schlagloch morgen auch zu ist«. Daher muss politische Beteiligung ernst gemeint sein. Wird eine Erwartungshaltung geweckt, die nicht gehalten werden kann (oder soll), so führt diese Pseudo-Beteiligung zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der Beteiligten.

### Spezifika digitaler Teilhabeformate

Grundsätzlich zu Chancen und Risiken: digitale Teilhabe bietet die Möglichkeit, viele der Risiken der allgemeinen Beteiligung auszugleichen oder abzuschwächen (z. B. bessere Möglichkeit zum Diskurs, Beteiligung in der Fläche, zeitversetzte Beteiligung).

Die elektronischen Formate der Beteiligung bewegen sich in der »digitalen Welt«. Dort vorherrschend sind Webanwendungen, die durch eine Architektur des einfachen und dynamischen Mitmachens geprägt sind. Web 2.0 ist durch dynamische Prozesse, soziale Interaktionen und neue Logiken wie der Möglichkeit zur Viele-zu-Viele-Kommunikation, bei der alle senden und empfangen, gekennzeichnet. Dies ist der gesellschaftliche Kontext, dem digitale Teilhabeformate gegenüberstehen.

Entgrenzung: Digitale Formate ermöglichen sehr viel einfacher, asynchrone Verfahren bereitzustellen, bei denen Beteiligte weder vor Ort sein müssen noch zur selben Zeit aktiv werden müssen, um an Diskursen teilzunehmen. Stattdessen können sich die Beteiligten asynchron, d. h., nicht zeitgleich von einem beliebigen PC oder Smartphone und jedwedem Ort einbringen.

<sup>31</sup> Exemplarisch sei hierfür das Schweizer Minarett-Verbot genannt; Jakobs 2010, URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/minarett-verbot-wenn-der-staat-das-volk-nicht-mehr-versteht-1.133875>.



Gleichzeitig bedeutet dies jedoch auch, dass falls eine räumliche Eingrenzung explizit gewünscht ist bei digitalen Beteiligungsprozessen zusätzlicher Aufwand getrieben werden muss, um z. B. die Teilnahme nur von Anwohnern sicher zu stellen.

**Digitaler Graben:** Während für die analoge Beteiligung auch ein Ungleichgewicht zwischen Personengruppen mit geringerer Bildung und finanziellen Ressourcen feststellbar ist, tritt bei der digitalen Partizipation die Herausforderung der technischen Affinität hinzu. Teilnehmende benötigen Zugang zur notwendigen Informationstechnologie sowie ein Mindestmaß an Verständnis für die Nutzung entsprechender Plattformen.

**Anonymität und Privatheit:** Eine tatsächlich anonyme Beteiligung ist digital nur mit größerem Aufwand erreichbar. Eine pseudonyme Partizipation ist vergleichsweise einfach realisierbar. Die Beteiligung unter Echtnamen sicher zu stellen erfordert wiederum technische Vorkehrungen, speziell zur Erstidentifikation der Teilnehmenden. Die Erhebung von persönlichen Merkmalen der Teilnehmenden ist bei digitalen Verfahren tendenziell einfacher als bei analogen.

**Erwartungshaltung:** Besonders bei digitalen Prozessen – bei denen eine Beteiligung einfach und vor allem schnell »per Mausklick« möglich ist – kann dies zum Beispiel die Schnelligkeit der Reaktion auf einen Kommentar sein. Hierbei ist darauf zu achten, dass keine Erwartungshaltungen kreiert werden, die nicht gehalten werden.



## 2. SYSTEMATISIERUNG DIGITALER BETEILIGUNG ANHAND VON BEISPIELEN

Beteiligungsprozesse bestehen aus unterschiedlichen Elementen. Untersucht man mehrere Partizipationsvorhaben, so lassen sich häufig wiederkehrende Bestandteile identifizieren. Im folgenden Abschnitt wird der Versuch unternommen, wesentliche Elemente von Beteiligungsprozessen zu systematisieren. Unterschieden werden in dieser Betrachtung Werkzeuge, Bausteine und Verfahren. Die einzelnen Elemente werden im Folgenden näher erläutert. In individuellen Vorhaben der digitalen Teilhabe finden sich jeweils unterschiedliche Kombinationen dieser Elemente.

### 2.1 WERKZEUGE

Als Werkzeuge werden in diesem Zusammenhang Softwarelösungen bezeichnet, die auch oder nur für Beteiligungsprozesse bzw. zur Abbildung der digitalen Teile dieser eingesetzt werden können. Zum Einsatz können dabei unterschiedliche Typen von Software kommen. Zum besseren Verständnis soll hier nur kurz eine Auswahl gängiger Typen beschrieben werden. Werkzeuge haben oft einen Anwendungsschwerpunkt (z. B. Informationsverbreitung oder gemeinsames Bearbeiten von Dokumenten), solche Softwarelösungen können jedoch häufig technisch auf spezifische Bedürfnisse hin angepasst und daher unterschiedlich eingesetzt werden. Wesentlich umfassendere Übersichten und Beschreibungen wurden bereits von diversen Autoren erstellt, stellvertretend seien hier genannt Bächle (2006), Schulzki-Haddouti (2008) oder Geiger et al. (2013).

#### Weblogs

Weblogs oder sogenannte Blogs sind technische Lösungen, um auf einfache Art und Weise Webseiten zu erstellen, bei denen ein Schwerpunkt auf der regelmäßigen Erstellung neuer Inhalte in Form von Artikeln liegt. Diese werden meist in zeitlicher Abfolge dargestellt. Das zugrundeliegende Content-Management-System vereinfacht die Bedienung stark. Häufig werden in Blogs Kommentare der Leserinnen und Leser zu jedem Artikel zugelassen und dargestellt.<sup>32</sup>

#### Wikis

Die Kategorie der Wikis bezeichnet Software, mit der Personen räumlich und zeitlich verteilt gemeinsam an Dokumenten bzw. Artikeln erarbeiten können. Wesentliche Kennzeichen sind die einfache Erstellung und Editierbarkeit von Artikeln üblicherweise durch alle gemeinsam und die Vernetzung der Inhalte über Hyperlinks. Weiter können mit Hilfe einer integrierten Versionsverwaltung Änderungen durch andere Nutzerinnen und Nutzer einfach nachverfolgt und bei Bedarf rückgängig gemacht werden.

#### Umfrage- und Abstimmungssoftware

Mit diesen Anwendungen können schriftliche Befragungen oder die Abfrage von Meinungsbildern durchgeführt werden. Je nach Ausgestaltung erlaubt die Software die Entwicklung, Bereitstellung, Verwendung und Auswertung webbasierter Fragebögen. Einfache Umfragen lassen sich häufig auch mit Hilfe von Erweiterungen für existierende Content-Management-Systeme realisieren.

#### Liquid-Democracy-Werkzeuge

Eine noch relativ junge Klasse von Werkzeugen bilden die Liquid-Democracy<sup>33</sup>-Softwarelösungen. Mit diesen Anwendungen sollen die Konzepte des Liquid-Democracy-Ansatzes umgesetzt werden. Entsprechend sind die Plattformen vergleichsweise komplex, erlauben sie doch z. B. das Erstellen von Initiativen, die gemeinsame Bearbeitung von Inhalten oder die Abstimmung über Initiativen.

<sup>32</sup> Z. B. Albrecht et al. 2008, S. 20, URL: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie\\_e\\_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2\\_cid373?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2_cid373?__blob=publicationFile); Geiger et al. 2013, S. 23, URL: [http://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/web20/web2\\_0\\_teil2.pdf](http://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/web20/web2_0_teil2.pdf).

<sup>33</sup> Liquid Democracy als ein Konzept zur Kombination von Elementen der repräsentativen und direkten Demokratie (vgl. Marques 2011, S. 3). In einzelnen Softwarelösungen werden Ideen dieses Ansatzes aufgegriffen und digital umgesetzt.



## 2.2 BAUSTEINE

Unter Bausteinen werden stark bis gar nicht strukturierte Methoden zur Beteiligung verstanden. Diese Methoden können analog durchgeführt werden. Durch den Einsatz von Softwarewerkzeugen (s.o.) können Bausteine ganz oder teilweise digital abgebildet werden. Im Folgenden wird zum besseren Verständnis eine kleine Auswahl an Bausteinen kurz vorgestellt. Es existieren wesentlich mehr solcher Bausteine. Ausführlichere Übersichten sind z. B. bei Albrecht u. a.<sup>34</sup> zu finden.

### Umfragen oder unverbindliche Abstimmungen

Zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen werden Befragungen und Abstimmungen der Bevölkerung einer Gebietskörperschaft organisiert. Diese sind nicht bindend für die durchführende Stelle, bieten jedoch ein Meinungsbild der betroffenen Kreise.

### Gemeinsame Erarbeitung von Inhalten

Die Entwicklung von Positionen ist zentrales Ziel vieler Beteiligungsverfahren. Daher ist der Baustein der kooperativen Erarbeitung von Inhalten häufig anzutreffen. Die Erarbeitung kann in Klein- oder Großgruppen stattfinden, beim Einsatz digitaler Werkzeuge auch zeitversetzt und räumlich entfernt.

### Kommentierung

Vorbereitete Inhalte öffentlicher Stellen werden von diesen der Allgemeinheit oder einem begrenzten Teilnehmerkreis zur Verfügung gestellt mit der Bitte um Anmerkungen durch einzelne Personen oder gesellschaftliche Gruppen. Dies kann z. B. je nach Ausgestaltung mündlich oder schriftlich in der Textvorlage selbst oder in separaten Dokumenten stattfinden.

## 2.3 VERFAHREN

Als dritte Ebene innerhalb von Beteiligungsvorhaben lassen sich die Verfahrensweisen festmachen. Hierunter werden in dieser Untersuchung einfache bis komplexe Abläufe zur Beteiligung verstanden. Zur Umsetzung von Verfahren werden häufig mehrere Bausteine und Werkzeuge in Kombination eingesetzt. Diese Vorhaben können über analoge und digitale Phasen innerhalb eines Verfahrens verfügen. Eine umfangreiche Übersicht bieten bspw. Nanz & Fritsche.<sup>35</sup>

### Bürgerhaushalte

Ein seit Ende der 1980er Jahre zusehends Verbreitung findendes Verfahren zur Verteilung von Haushaltsmitteln. Eingesetzt wird es überwiegend von Kommunen. Dabei kann für einen Teil des Budgets der Gebietskörperschaft die lokale Bevölkerung Vorschläge zur Verwendung einbringen und mitentscheiden.<sup>36</sup>

### Bürgerdialoge

Ein Verfahren, mit dessen Hilfe größere Personengruppen sich mit spezifischen Themen auseinandersetzen und schlussendlich abgestimmte Positionen erstellen. Der genaue Ablauf des Verfahrens variiert im Einzelfall stark. Üblicherweise werden jedoch kleinere Diskussionsgruppen bei einem Vor-Ort-Termin gebildet. Es werden mehrere Gesprächsrunden durchgeführt, dabei können die Gruppen in ihrer Zusammensetzung wechseln. Gesprächsergebnisse werden von den Teilnehmenden festgehalten und gegenseitig im Plenum vorgestellt. Häufig wird auch eine Priorisierung durchgeführt.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Albrecht et al. 2008, S. 20ff., URL: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED/Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie\\_e\\_participation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2\\_cid373?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED/Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_participation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2_cid373?__blob=publicationFile).

<sup>35</sup> Nanz und Fritsche 2012, S. 36-106.

<sup>36</sup> Rüttgers 2008, S. 3ff.

<sup>37</sup> Bertelsmann Stiftung 2013, S. 15, URL: [http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx\\_itao\\_download/Info\\_Beteiligungsprojekte.pdf](http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx_itao_download/Info_Beteiligungsprojekte.pdf).





### Bürgergutachten / Planungszellen

Zur Erarbeitung detaillierter Ergebnisse in kleinen Gruppen wird oftmals das Verfahren der Bürgergutachten bzw. Planungszellen eingesetzt. Neben der Gruppengröße sind die mehrtägige Dauer, die gemeinsame Erstellung eines Ergebnisdokuments in Form eines Gutachtens und die Unterstützung durch fachlich besonders Qualifizierte kennzeichnend für dieses Verfahren. Ferner werden die Teilnehmenden häufig per Zufallsverfahren innerhalb einer Gebietskörperschaft ausgewählt.<sup>38</sup>

Elemente kurz beschrieben, in Spalte 3 beispielhaft zugehörige Typen aufgeführt und in Spalte 4 ausgewählte konkrete Beispiele zur Illustration benannt.

Analoge Verfahren zur Teilhabe setzen sich aus unterschiedlichen Bausteinen zusammen. Diese Verfahren können teilweise oder sogar vollständig um einen digitalen Kanal erweitert werden. Hierbei kommt das Element der Werkzeuge zum Einsatz. Mit entsprechenden Instrumenten können z.B. die Bausteine »Umfragen und Abstimmungen« oder die »gemeinsame Erarbeitung von Texten« elektronisch unterstützt werden.

## 2.4 SYSTEMATISCHER ÜBERBLICK

Jedem der zuvor geschilderten Elemente lassen sich neben Beispieltypen konkrete Beispiele zuordnen. Dementsprechend werden in der tabellarischen Übersicht (Tabelle 1) in Spalte 2 die

<sup>38</sup> Bischoff, Welle und Sinnig 1996, S. 363f., siehe auch grundsätzlich Diemel 2002.

	Kurzbeschreibung	Beispieltypen	Auswahl konkreter Beispiele
<b>Werkzeuge</b>	Softwarelösungen, die auch oder nur für Beteiligungsprozesse eingesetzt werden können	Wikis, Weblogs, Umfragesoftware, Abstimmungssoftware, Liquid-Werkzeuge ...	Wiki: Mediawiki, Weblog: Wordpress, Umfragesoftware: LimeSurvey, Liquid-Werkzeug: Adhocracy, ...
<b>Bausteine</b>	Stark bis gar nicht strukturierte Methoden zur Beteiligung. Bausteine können mit verschiedenen Werkzeugen elektronisch umgesetzt werden.	Umfragen, Abstimmungen, gemeinsame Textbearbeitung, Kommentierung ...	Umfragen: Befragung zur Elbbrücke im LK Lüneburg, kooperative Erarbeitung eines parlamentarischen Antrags: Open Antrag Kommentierung: Konsultation »Eckpunktepapier Open Government«
<b>Verfahren</b>	Einfache bis komplexe Abläufe zur Beteiligung. Häufig werden mehrere Bausteine kombiniert. Analoge und digitale Phasen.	Bürgerhaushalte, Bürgerdialoge, Bürgergutachten/ Planungszelle ...	Bürgerhaushalt Köln, Bürgerdialoge des Bundesministeriums für Bildung und Forschung z.B. zu Energietechnologien für die Zukunft, Bürgergutachten »Energieeffiziente Urbanität«, ...

Tabelle 1: Systematisierung der Elemente von Vorhaben digitaler Teilhabe



### Spezifika digitaler Teilhabeformate

Die Qualitäten der digitalen Phasen von Teilhabe leiten sich aus den Eigenschaften der Informations- und Kommunikationstechnologie ab. So erlaubt etwa die gemeinsame Erstellung eines Textes mithilfe digitaler Werkzeuge eine geringere Bindung der Teilnehmenden an Raum und Zeit. Mit der zunehmenden Entwicklung heutiger Sozialstrukturen in Richtung umfassend vernetzter Gesellschaften gewinnen diese Qualitäten mit ihren Vor- und Nachteilen an Bedeutung und ihre Nutzung wird zusehends selbstverständlicher. Generell erfordern die digitalen Werkzeuge neben den Kompetenzen zur Durchführung eines Beteiligungsprozesses teilweise Erfahrungen in der Einrichtung und Nutzung. Komplexere digitale Werkzeuge wie die Liquid-Democracy-Werkzeuge deuten an, wohin die Entwicklung möglicherweise gehen kann.



## 3. IDENTIFIKATION VON ERFOLGSKRITERIEN UND ERFOLGSFAKTOREN

Bewertungsmechanismen werden mit dem Ziel untersucht, Beteiligungsverfahren zu vergleichen und qualitativ bewerten zu können. Damit ist der Wunsch verbunden, zwischen »guten und geeigneten« und »weniger guten und weniger geeigneten« Verfahren differenzieren zu können. Mit Bewertungsmechanismen ist aber auch verbunden, die Relevanz von Verfahren und ihren Ergebnissen bei Beteiligten und Beteiligten zu eruieren.

In der Literatur und Praxis werden digitale Formen der Beteiligung immer wieder pauschal mit Vorteilen des Internets verbunden.<sup>39</sup> Es bleibt jedoch die Frage: Ist das wirklich so? Sind Online-Verfahren per se die Besseren? Es sei vorweg genommen, dass diese Frage weitestgehend verneint werden kann. Ob ein Verfahren gut und geeignet ist, lässt sich nicht allein durch das eingesetzte Kommunikationsmittel bestimmen. Vielmehr geht es um die grundlegende Frage, was mit der Beteiligung erreicht werden soll und ob der gewählte Weg der Umsetzung, z. B. über ein Online-Verfahren, geeignet ist, das Ziel bestmöglich zu erreichen. Um diese Fragestellungen beantworten zu können, hilft es, sich bewusst zu machen, wie Verfahren bewertet werden können.

### 3.1 ERFOLGSFAKTOREN UND -KRITERIEN IM BETEILIGUNGSPROZESS

Zwei Fragestellungen sind zentral für die Bewertung eines Beteiligungsverfahrens:

- *Die Frage nach den Erfolgskriterien:* Was ist das definierte Ziel der Beteiligung? Wie sollen Output, Impact und Outcome (siehe 2.4) verändert werden? Denn daran bemisst sich letztlich im Nachhinein, ob das Verfahren erfolgreich war.
- *Die Frage nach den erfolgsbeeinflussenden Faktoren:* Wodurch wird beeinflusst, ob und wie Erfolgskriterien erreicht

werden? Diese Faktoren liegen in den Inputs und Aktivitäten für den Beteiligungsprozess (siehe 2.4).

In der Partizipationsliteratur finden sich unterschiedliche Auflistungen von Kriterien und Faktoren<sup>40</sup>, die zunächst unabhängig von einer analogen oder digitalen Beteiligung betrachtet werden können. Im Rahmen dieser Expertise wurde eine Harmonisierung der in der Literatur zu findenden Bewertungskriterien und beeinflussenden Faktoren vorgenommen.<sup>41</sup> Die folgende Tabelle gibt eine Auswahl wieder. Einzelne Merkmale können – je nach Gestaltung der Beteiligung und den Erwartungen – sowohl als Erfolgskriterium als auch Erfolgsfaktor auftreten.

<sup>39</sup> Vgl. z. B. Nanz und Fritsche 2012, S. 89f.; OECD 2003, S. 33; kritisch dazu Kubicek 2011, URL: [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_kubicek\\_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_kubicek_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05); Linden 2012, URL: <http://diskurs.dradio.de/2012/02/15/die-digitale-demokratie-falsche-versprechen-und-reale-chancen-digitaler-beteiligungsformate/>.

<sup>40</sup> Vgl. Fung 2006, S. 67-74; Geißel 2008, S. 29-48; Kubicek, Lippa und Koop 2011, S. 117-121; Materna GmbH und Hochschule Harz (FH) 2011, S. 45ff.; Nanz und Fritsche 2012, 23-35; Rowe und Frewer 2000, S. 11-17; Tillmann 2012.

<sup>41</sup> Grundlage sind die Ausführungen von Geißel 2008, S. 29-48; Kubicek, Lippa und Koop 2011, S. 117-121; Materna GmbH und Hochschule Harz (FH) 2011, S. 45ff.; Nanz und Fritsche 2012, 23-35; Rowe und Frewer 2000, S. 11-17; Tillmann 2012.



Erfolgskriterien (Ziele)	Erfolgsfaktoren (Mittel)
<p><b>Lösungsrelevante Informationen</b>  <i>Ziel des Beteiligungsverfahrens ist es, lösungsrelevante Informationen von den Beteiligten zu erhalten um eine bessere (politische) Lösung zu erreichen.</i></p>	<p><b>Klare Zielsetzungen</b>  <i>Werden die Beteiligungsziele im Vorfeld klar formuliert und in verständlicher Form an die Beteiligten kommuniziert?</i></p> <p><b>Professionalisierung</b>  <i>Werden Expertinnen und Experten und/oder externe Dienstleister eingebunden?</i></p> <p><b>Frühzeitige, umfassende, überzeugende Mobilisierung der Teilnehmenden</b>  <i>Mit welcher Intensität, in welchem Umfang, zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Zielgruppengerechtigkeit werden potenziell Teilnehmende mobilisiert? Wird die Beteiligungsmöglichkeit über zielgruppengerechte Kanäle bekannt gemacht?</i></p>
<p><b>Reichweite und Teilnehmerzahl</b>  <i>Ziel des Verfahrens ist es, eine möglichst große Anzahl an Teilnehmenden zu erreichen.</i></p>	<p><b>Klare Zielsetzungen (s.o.)</b></p> <p><b>Aktivitäten der Entscheidungsträger im Prozess</b>  <i>Stehen während des Beteiligungsprozesses Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beantwortung offener Fragen der Teilnehmenden sowie zur Erklärung vorgestellter Konzepte zur Verfügung?</i></p> <p><b>Frühzeitige, umfassende, überzeugende Mobilisierung (s.o.)</b></p> <p><b>Zielgruppengerechte Beteiligungsformate und Methoden</b>  <i>Sind die Beteiligungswerkzeuge und Verfahren für den gewünschten Teilnehmerkreis angemessen und zielgruppengerecht (Alter, Medienkompetenz, Einfachheit, Zugang zum Internet)?</i></p> <p><b>Dringlichkeit des Themas</b>  <i>Besitzt das Thema die notwendige Attraktivität, um Interesse und die Bereitschaft beim avisierten Teilnehmerkreis hervorzurufen, sich zu beteiligen?</i></p> <p><b>Frühzeitige Einbeziehung</b>  <i>Wurden die Teilnehmenden bereits zu einem frühen und gleichzeitig praktisch sinnvollen Zeitpunkt, an dem bereits Werturteile ersichtlich werden, in den Entscheidungsprozess eingebunden?</i></p> <p><b>Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmenden</b>  <i>Werden die Teilnehmenden nach Methoden ausgewählt, die geeignet sind, den avisierten Teilnehmerkreis zu generieren?</i></p>
<p><b>Inklusivität und Repräsentativität</b>  <i>Ziel ist es, Präferenzen und Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern abzubilden und unterschiedliche Interessen auszugleichen. Die Struktur des Teilnehmerkreises soll möglichst der soziodemografischen Struktur der Zielgruppe entsprechen.</i></p>	<p><b>Frühzeitige, umfassende, überzeugende Mobilisierung (s.o.)</b></p> <p><b>Zielgruppengerechte Beteiligungsformate und Methoden (s.o.)</b></p> <p><b>Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmenden (s.o.)</b></p>



Erfolgskriterien (Ziele)	Erfolgsfaktoren (Mittel)
<p><b>Steigerung der Akzeptanz für Maßnahmen</b>  <i>Ziel des Verfahrens ist es, die Hintergründe für Entscheidungen deutlich machen und die Zufriedenheit mit geplanten Maßnahmen zu steigern (Akzeptanz).</i></p>	<p>Klare Zielsetzungen (s.o.)</p> <p>Transparenz des Prozesses und Nachvollziehbarkeit  <i>Sind Ablauf des Prozesses, Inhalte der Beteiligung und der Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens für die Teilnehmenden von außen nachvollziehbar, d.h. transparent?</i></p> <p>Zielgruppengerechte Beteiligungsformate und Methoden (s. o.)</p> <p>Dringlichkeit des Themas (s. o.)</p> <p>Professionalisierung (s. o.)</p> <p>Effizienz  <i>Wird das Beteiligungsverfahren wirtschaftlich durchgeführt, d.h. in welchem Verhältnis stehen Aufwand und erwartete Ergebnisse?</i></p> <p>Unabhängigkeit des Prozesses  <i>Werden Maßnahmen ergriffen, um die Unabhängigkeit des Beteiligungsprozesses vom beteiligenden Akteur zu steigern?</i></p> <p>Sicherheit und Verlässlichkeit  <i>Kann man sicher sein, dass der Prozess zu Ende geführt wird und dass die Ergebnisse wie angekündigt behandelt werden?</i></p>
<p><b>Demokratieförderung</b>  <i>Ziel der Beteiligung ist es, das politische Engagement der Teilnehmenden zu fördern und ihr Vertrauen in die demokratischen Prozesse zu stärken.</i></p>	<p>Frühzeitige, umfassende, überzeugende Mobilisierung (s.o.)</p> <p>Zugang zu ausreichenden Ressourcen  <i>Stehen zur Durchführung des Verfahrens genügend personelle (Anzahl und Fachwissen) und finanzielle Ressourcen zur Verfügung?</i></p> <p>Transparente Struktur des Entscheidungsprozesses (s. o.)</p> <p>Geeignete Teilnehmerzahl  <i>Eignet sich die Teilnehmerzahl für die Art des Verfahrens?</i></p> <p>Angemessene Dauer  <i>Ist die Dauer des Verfahrens für die angestrebten Ziele adäquat?</i></p>

Tabelle 2: Erfolgskriterien und -Faktoren von (digitaler) Teilhabe



### 3.2 ANWENDBARKEIT VON KRITERIEN UND FAKTOREN – DEFINITIONSABHÄNGIGKEITEN UND INTERDEPENDENZEN

Kubicek, Lippa & Koop kamen nach einer Auswertung unterschiedlicher Beteiligungsverfahren zu dem Ergebnis, dass bei diesen Projekten die Erfolgsfaktoren »klare Zielsetzung«, hohe »Dringlichkeit des Themas« und »Zugang zu ausreichenden Ressourcen« besonders wichtig waren.<sup>42</sup> Aber zu vielen Projekten ist die Datenlage nicht ausreichend, vorhandene Daten sind oft nicht unabhängig erhoben worden und eine Nacherhebung von Daten meist nicht möglich. Daher lässt sich eine umfassende und empirisch fundierte Beurteilung über die vergleichende Bedeutung der Faktoren und insbesondere eine genauere Analyse von Impact und Outcome derzeit nicht vornehmen. Die hier vorgestellte Übersicht sollte auch nicht pauschal als Standard-Bewertungsraster für digitale Verfahren herangezogen werden. Vielmehr können die Faktoren und Kriterien zur Orientierung herangezogen werden, um eine Auswahl für den zu bewertenden Einzelfall zu treffen.

Dies liegt zum einen an der *Heterogenität von digitalen Beteiligungsverfahren*. Digitale Verfahren befinden sich in einem noch sehr neuen und oft noch experimentellen Stadium. Es existieren noch keine (methodischen) Standards, wie dies bei gängigen Verfahren und Methoden der Präsenzbeteiligung – beispielsweise durch standardisierte Methoden wie Round Table, Planungszellen und Bürgergutachten – bereits vorliegt. Daher können bspw. zwei digitale Konsultationsverfahren in zentralen Aspekten erheblich voneinander abweichen,<sup>43</sup> was eine vergleichende Bewertung erschwert.

Ferner existiert eine *Vielzahl potentieller Erfolgskriterien*. Sie orientieren sich primär daran, was die Veranstalter mit dem Beteiligungsverfahren erreichen wollen.<sup>44</sup> Entsprechend ist die *Liste der relevanten Erfolgskriterien definitionsabhängig*. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Wenn das Ziel eines Beteiligungsverfahrens

die Findung einer guten Idee ist, ist die Anzahl der sich Beteiligenden zunächst irrelevant. Ausschlaggebend für den Erfolg des Verfahrens ist die Frage, ob am Ende »die zündende Idee« gefunden wurde – die Anzahl oder die Repräsentativität der Beteiligten ist zunächst zweitrangig. Streben Amts- und Mandatstragende hingegen eine hohe Legitimität für eine geplante Maßnahme durch einen großen Rückhalt in der Bevölkerung durch ihre frühe Einbeziehung an, so ist ausschlaggebend für den Erfolg, ob sich eine repräsentative Anzahl der Bevölkerung beteiligte. Erschwerend kommt für die eigentliche Bewertung hinzu, dass Erfolgskriterien nur anhand der offiziell kommunizierten Ziele abgeleitet werden dürfen. Daneben können immer auch *inoffizielle Erfolgskriterien* existieren, die für Außenstehende nicht einsehbar und bewertbar sind. Exemplarisch hierfür wäre die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens mit dem alleinigen Ziel, die Reputation der Amts- und Mandatstragenden zu erhöhen. Dieses Ziel kann durchaus existieren, würde aus politischen Gründen jedoch offiziell nicht geäußert werden.

Ob der erhoffte Erfolg eintritt, kann von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Sie sind bei der Planung zu berücksichtigen da sie *Steuerungsinstrumente* für Bürgerbeteiligungsverfahren darstellen. Die Liste der relevanten Erfolgsfaktoren leitet sich entsprechend davon ab, ob ein kausaler Zusammenhang zwischen einem Faktor und der Erreichung des definierten Ziels besteht. Letztlich muss die Kausalität zwischen den Erfolgskriterien und den Erfolgsfaktoren für den Einzelfall durchdacht und entsprechend beachtet werden.

Erfolgsfaktoren können auch als Relevanzkriterien für die kritische Evaluation dessen, wie ernst das Beteiligungsangebot gemeint ist oder war, herangezogen werden. Ein Beispiel verdeutlicht dies: Ist als Ziel kommuniziert, dass eine möglichst große Teilnehmerzahl erreicht werden sollte, so kann anhand

<sup>42</sup> Kubicek, Lippa und Koop 2011, S. 10.

<sup>43</sup> Vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 93.

<sup>44</sup> Kubicek, Lippa und Koop 2011, S. 47.



der Untersuchung des Erfolgsfaktors »frühzeitige, umfassende, überzeugende Mobilisierung« untersucht werden, ob die Beteiligten Maßnahmen unternommen haben, um möglichst viele Teilnehmer zur Teilnahme zu bewegen und sie z. B. über geeignete Kanäle versucht haben zu erreichen. Ist dies nicht der Fall, kann die Ernsthaftigkeit der Zielerreichung zumindest in Frage gestellt werden.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Interdependenzen zwischen Erfolgskriterien und -faktoren:

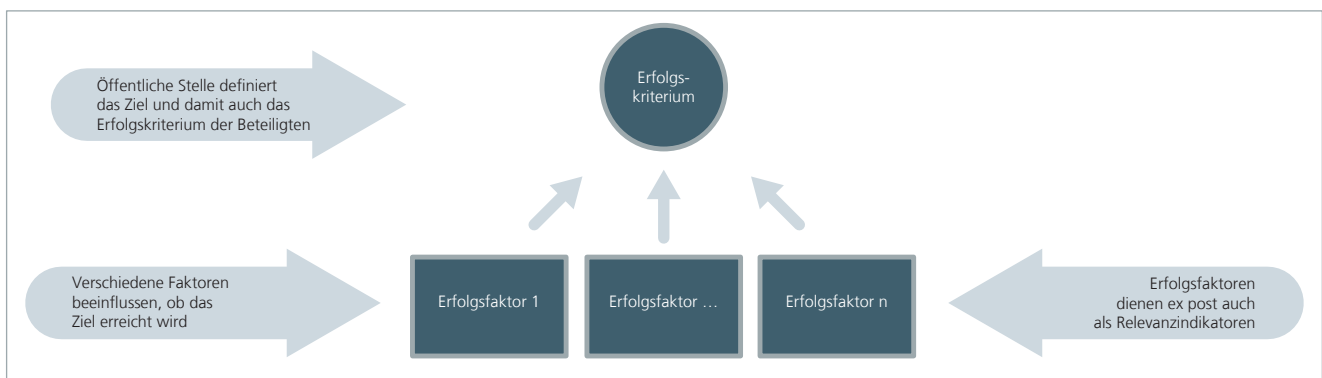
### Teilhabeformate planen und evaluieren

Die Gestaltenden eines Teilhabeprozesses müssen vor der Durchführung Ziele definieren und damit die Erfolgskriterien zur Bewertung des konkreten Verfahrens festlegen.

In Abhängigkeit von den definierten Zielen können die für die Zielerreichung relevanten Faktoren identifiziert werden. Die hier vorgestellte Übersicht zeigt eine Auswahl möglicher Faktoren, die dabei Berücksichtigung finden könnten.

Verfahren, Bausteine und Werkzeuge müssen so ausgewählt werden, dass damit den jeweils relevanten Erfolgsfaktoren Rechnung getragen wird.

Die dargestellten Erfolgskriterien und -faktoren gelten unabhängig von der digitalen oder analogen Ausgestaltung eines Beteiligungsvorhabens.





## 4. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Das vorliegende Papier versteht sich als Hilfestellung: In ihm wurden abstrakt die wesentlichen Aspekte des Themenfelds Beteiligung erklärt und überblicksartig das notwendige Hintergrundwissen skizziert.

Digitale Beteiligung bietet eine Vielzahl potentieller Vorteile für das Finden sachgerechter Lösungen zu politischen Fragen und für die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in den Prozess der Entscheidungsfindung. Wie diese Vorteile aussehen – aber auch welche Fehler begangen werden können – hängt von der konkreten Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses ab. Einige Vor- und Nachteile sind dabei nicht spezifisch für digitale Teilhabeformate, sondern für politische Partizipation im Allgemeinen, auf der die digitale Teilhabe aufbaut. Nicht allein das Digitale ist häufig Neuland, sondern der Anspruch, Bürgerinnen und Bürger intensiver als zuvor in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Darüber hinaus ist nicht jedes Format gleich geeignet, die unterschiedlichen möglichen Ziele von Beteiligung bestmöglich zu verwirklichen. Amts- und Mandatstragende, die »mehr Beteiligung wagen« möchten, sollten daher:

- abwägen, wie intensiv die Form der Beteiligung ausfallen soll. Je intensiver die Bürgerbeteiligung ausfällt, desto größer können Teilhabeformate ihre Vorteile ausspielen. Gleichzeitig gewinnen dabei Fragen nach dem Verhältnis zu repräsentativ gewählten Mandatsträgern und zur Ernsthaftigkeit von Beteiligungsangeboten größeres Gewicht. Diese Abwägung ist nicht spezifisch für das Digitale, sondern für jede Form von direkter Bürgerbeteiligung (Kapitel 2.2).
- berücksichtigen, in welcher Phase des politischen Entscheidungsprozesses eine Bürgerbeteiligung ermöglicht werden soll (Kapitel 2.3).
- planen, welche Ziele mit Beteiligung verfolgt werden und die hierfür relevanten Erfolgsfaktoren identifizieren (Kapitel 2.4, 4.1).
- die für den konkreten Fall passenden Werkzeuge, Bausteine und Verfahren auswählen (Kapitel 3).
- anhand von vorher festgelegten Erfolgskriterien evaluieren, ob die gesetzten Ziele erreicht wurden (Kapitel 4.1).

Die Besonderheiten digitaler Teilhabe gegenüber herkömmlichen Beteiligungsmodellen liegen darin, dass mit der vernetzten Kommunikation organisatorische, geografische und zeitliche Begrenzungen leichter überwunden und eine Viele-zu-Viele-Kommunikation realisiert werden kann und damit Risiken »herkömmlicher« Beteiligung so teilweise ausgeglichen oder abgeschwächt werden können. So vereinfacht digitale Teilhabe die Beteiligung in der Fläche, ermöglicht Diskursprozesse durch asynchrone Debatten, ganzheitliche Beteiligung entlang des gesamten politischen Prozesses – quer zu Verantwortungssphären von Entscheidungsbeteiligten. Das Aufkommen komplexerer Werkzeuge (z. B. des Ansatzes von »Liquid Democracy«) lässt erwarten, dass sich die Möglichkeiten digitaler Teilhabe weiter qualitativ verändern. Die Verbreitung digitaler Werkzeuge macht es Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren leichter, von sich aus Beteiligung zu organisieren. Diese »bottom-up«-Beteiligung durch Bürgerinnen und Bürger, die mit digitalen Werkzeugen einfacher zu realisieren sind und der Umgang von Verwaltung und Politik mit diesen Vorhaben gehen über den Schwerpunkt dieses Papiers hinaus und müssen noch untersucht werden. Daneben sind untersuchungswürdige Aspekte u. a. die Entwicklung komplexer Beteiligungswerkzeuge und ihre Einsatzpotentiale; Möglichkeiten und Grenzen von Vorhaben aus dem Bereich der interaktiven, digitalen Zusammenarbeit von Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie die gemeinsame, digitale Erstellung öffentlicher Dienstleistungen als Koproduktion.

Dennoch bleibt digitale Teilhabe auch für Einzelne voraussetzungsvoll. Sowohl auf Seiten der Beteiligten als auch der Beteiligten werden geeignete Kompetenzen im Umgang mit entsprechenden Werkzeugen und Zugang zu Informationstechnologie verlangt. Außerdem lassen sich personenbeziehbare Daten der Teilnehmenden leichter erheben, weshalb bei der (technischen) Umsetzung mitunter größere Anstrengungen zur Berücksichtigung von Privatsphäre und Datenschutz unternommen werden müssen.





Mit der Verknüpfung der Nutzung von analoger und digitaler Teilhabe (Multikanalansatz) können die Vorteile der einzelnen Kanäle besser ausgeschöpft und viele Nachteile vermieden werden. Auch dabei gilt es, die Ziele und Grenzen des jeweiligen Beteiligungsvorhabens sowie die Möglichkeiten der Beteiligten klar zu kommunizieren und anschließend entsprechend umzusetzen. Eine solche Ernsthaftigkeit von Beteiligungsangebote – ganz gleich ob analog oder digital – ist wesentliche Grundvoraussetzung für die Annahme durch Bürgerinnen und Bürger. Pseudo-Beteiligung wird schnell entlarvt und diskreditiert deren Urheber und den Sachgegenstand. Amts- und Mandatstragende, die aus ihrer Sicht falsche Erwartungshaltungen von Beteiligten fürchten, sind dennoch gut beraten, nicht deshalb auf die Eröffnung digitaler Teilhabe zu verzichten, sondern proaktiv die Positionen und das Wissen der Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen um für die betroffenen Bevölkerungsgruppen möglichst gut tragbare Entscheidungen zu erreichen.



## 5. LITERATURVERZEICHNIS

Albrecht, Steffen; Kohlrausch, Niels; Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara; Märker, Oliver; Trénel, Matthias; Vorwerk, Volker; Westholm, Hilmar; Wiedwald, Christian (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. Bremen. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie\\_e\\_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2\\_cid373?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_partizipation.pdf;jsessionid=0F498FAC538B309BB7A332068AB24008.2_cid373?__blob=publicationFile).

Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), S. 216-224.

Bächle, Michael (2006): Social Software. In: *Informatik-Spektrum*. 29 (2), S. 121-124. <http://dx.doi.org/10.1007/s00287-006-0063-2>.

Beitzer, Hannah (2013): Männer, ihr habt doch ein Gehirn. <http://www.sueddeutsche.de/kultur/netzfeministin-anne-wizo-rek-maenner-ihr-habt-doch-ein-gehirn-1.1596262>.

Bertelsmann Stiftung (2013): Bürger beteiligen - Neue Verfahren für die Praxis. [http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx\\_itao\\_download/Info\\_Beteiligungsprojekte.pdf](http://www.vhs-buergerdialog.de/uploads/tx_itao_download/Info_Beteiligungsprojekte.pdf).

Bischoff, Ariane & Selle, Klaus & Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikationsformen von A (wie Aktion) bis Z (wie Zukunftswerkstatt). In Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation - Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft - Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden: Bauverlag GmbH. S. 347-370.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013): Bürgerdialog. <http://www.buergerdialog-bmbf.de/>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013): Die Struktur des Bundeshaushaltes. <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#>.

Campact – Demokratie in Aktion (o. J.): Warmlaufen zum Protest. <http://www.campact.de/energiewende/aktionen/warmlaufen>.

Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle*. Wiesbaden: Westdt. Verl.

Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 2006 (66), S. 66-75.

Geiger, Christian; Lucke, Jörn von; Raffl, Celina; Große, Katharina; Ramsauer, Katharina; Jandisek, Isabel (2013): *Web 2.0 in bayerischen Kommunen – Teil 2: Handlungsleitfaden*. München. [http://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/web20/web2\\_0\\_teil2.pdf](http://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/web20/web2_0_teil2.pdf).

Geißel, Brigitte (2008): *Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements*. In Vetter, Angelika (Hrsg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Städte und Regionen in Europa, Band 16, S. 29-48.

GovData – Das Datenportal für Deutschland (o. J.): Startseite. <http://www.govdata.de>.

Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan M. (1976): *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*. Cambridge (Massachusetts)/London (England): Harvard University Press.

IMPACT (o. J.): Home. <http://www.policy-impact.eu/>.

IT-Planungsrat (o. J.): *Open Government Konsultation*. [Stand: 28.10.2013], <http://e-konsultation.de/opengov/>.



Jakobs, Hans-Jürgen (2010): Wenn der Staat das Volk nicht mehr versteht. <http://www.sueddeutsche.de/politik/minarett-verbot-wenn-der-staat-das-volk-nicht-mehr-versteht-1.133875>.

Jann, Werner & Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, Klaus & Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, S. 71-104.

Kaase, Max (1996): Partizipation. In Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München: R. Piper GmbH & Co. KG, S. 521-527.

Klessmann, Jens (2010): »Soziale Medien in der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit partizipativer Verwaltung«. In: Verwaltung & Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. 16 (4), S. 179-187.

Kubicek, Herbert (2011): Medienmix in der Bürgerbeteiligung - Welche Kommunikationswege braucht die politische Partizipation. eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 20/2011. [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_kubicek\\_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_kubicek_111014.pdf?PHPSESSID=81634975707ada975881014298a7aa05).

Kubicek, Herbert & Lippa, Barbara & Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Linden, Markus (2012): Die Onlinedemokratie – Falsche Versprechen und reale Chancen digitaler Beteiligungsformate. <http://diskurs.dradio.de/2012/02/15/die-digitale-demokratie-falsche-versprechen-und-reale-chancen-digitaler-beteiligungsformate/>.

Liquid Friesland (o. J.): Startseite. <https://www.liquid-friesland.de/>.

Marques, Hernani (2011): Liquid Democracy – Zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Grundlagen, Umsetzungen und Diskussion bezüglich Chancen und Gefahren. [http://socio.ch/demo/t\\_marques.pdf](http://socio.ch/demo/t_marques.pdf).

Martini, Mario (2013): Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Instrument einer lebendigen Demokratie. In Hill, Hermann & Schliesky, Utz (Hrsg.): Neubewertung der Privatheit. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 161-205.

Materna GmbH & Hochschule Harz [FH] (2011): E-Partizipation in der öffentlichen Verwaltung. S. 45-47. [http://egov.hs-harz.de/optimuse/images/documents/ePart-Studie2011\\_web.pdf](http://egov.hs-harz.de/optimuse/images/documents/ePart-Studie2011_web.pdf).

Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Vielfalt, Transparenz und Partizipation. Konsultation zur Novellierung des Landesmediengesetzes. <https://www.landesmediengesetz.nrw.de/>.

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (o. J.): Beteiligungsstufen. <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.297243.de>.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (o. J.): Home. <http://www.beko.baden-wuerttemberg.de/>.

Nanz, Patrizia & Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Schriftenreihe Band 1200. <http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>.



Neubauer, Kirsten & Kühnberger, Peter (2010): E-Partizipation- Bürger erfolgreich über das Internet einbinden: Die neue Art des Dialogs zwischen Verwaltung, Politik, Organisationen sowie dem Bürger im Zeitalter von Web 2.0.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4201141e.pdf?expires=1384857763&id=id&accname=ocid49022016&checksum=8E456D1E33D5A1EBADDE4DA41853331E>.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003): Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/35176328.pdf>.

Qualitätszirkel Bürgerbeteiligung Elmsbüttel (2012): Bürgerbeteiligung in Elmsbüttel 2011. <http://www.hamburg.de/contentblob/3598304/data/>.

Reißmann, Ole (2011): Adhocracy-Versuch: Bundestag bittet zur Bürger-Beteiligung. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/adhocracy-versuch-bundestag-bittet-zur-buergerbeteiligung-a-747655.html>.

Rink, Tiemo (2013): Berlin bekommt wohl Hundeführerschein. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bello-dialog-berlin-bekommt-wohl-hundefuehrerschein/7803998.html>.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. Science Technology Human Values 2000, 25 (3), S. 3-29.

Rüttgers, Martin (2008): Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung. <http://buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Ruettgers-BHH.pdf>.

Schulzki-Haddouti, Christiane; Lorenz-Meyer, Lorenz (2008): Kooperative Technologien in Arbeit, Ausbildung und Zivilgesellschaft. Analyse für die Innovations- und Technikanalyse (ITA) im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin: Hochschule Darmstadt. <http://blog.kooptech.de/KoopTech.pdf>.

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (2013): Das neue Hundegesetz. <http://www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/tierschutz/gefahrenabwehr/hundegesetz/>.

Stadt Eschborn (o. J.): Bürgerdialog Eschborn. <http://www.eschborn.de/rathaus/buergerdialog-eschborn/>.

Stadt Köln (o. J.): Köln aktiv gegen Lärm. Online-Dialog zur Lärmaktionsplanung. <http://laermaktionsplanung.stadt-koeln.de/dito/forum?action=lapmapjournalshow&id=16>.

Steria Mummert Consulting (2013): E-Partizipation im Aufwind: Die Bürger dürfen mitreden. <http://www.steria.com/de/presse/presseinformationen/press-releases-detail/article/e-partizipation-im-aufwind-die-buerger-duerfen-mitreden/>.

Ternieden, Hendrik (2011): Bud-Spencer-Tunnel in Schwaben. Der Dampfhammer kommt. <http://www.spiegel.de/panorama/bud-spencer-tunnel-in-schwaben-der-dampfhammer-kommt-a-775983.html>.

Tillmann, Christina (2012): Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung. Speyer. <http://www.dhv-speyer.de/hill/Tagungen/Tagungen-2012/TOP/Tillmann.pdf>



Verba, Sidney & Lehman Schlozman, Kay & Brady, Henry E. (1995): Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge (Massachusetts) & London (England): Harvard University Press.

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Städte und Regionen in Europa, Band 16, S. 9-27.

Abrufdatum aller Internetquellen: 1. Februar 2014



## KONTAKT

Jens Fromm  
Leiter Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)  
Tel.: +49 30 3463-7173  
Fax: +49 30 3463-99-7173  
jens.fromm@fokus.fraunhofer.de

Fraunhofer-Institut für  
Offene Kommunikationssysteme FOKUS  
Kaiserin-Augusta-Allee 31  
10589 Berlin

[www.fokus.fraunhofer.de](http://www.fokus.fraunhofer.de)  
[www.oeffentliche-it.de](http://www.oeffentliche-it.de)

