

*Fachkonferenz digitale Bürgerbeteiligung  
– Trends und Visionen.*

*Partizipative Verfahren für zukunftsfähige Kommunen.*

*Darmstadt, 7. Juli 2015*

*Dokumentation*



*Herausgeber:  
wer|denkt|was GmbH  
Robert-Bosch-Straße 7  
64293 Darmstadt*

*[www.werdenktwas.de](http://www.werdenktwas.de)*

Am 7.7.2015 fand die erste Fachkonferenz der wer|denkt|was GmbH zum Thema „Digitale Bürgerbeteiligung – Trends und Visionen. Partizipative Verfahren für zukunftsfähige Kommunen“ statt. In den Räumlichkeiten der Technischen Universität (TU) Darmstadt fanden sich über 30 interessierte Vertreter und Vertreterinnen aus Verwaltung und Wissenschaft ein. Auf der Fachkonferenz wurden gegenwärtige Methoden und Verfahren zur digitalen Bürgerbeteiligung vorgestellt, Anforderungen an sowie Voraussetzungen für erfolgreiche Bürgerbeteiligung formuliert und Potentiale für die Zukunftsfähigkeit deutscher Kommunen diskutiert.

## Zukunft Internet

Die Konferenz wurde durch den Lehrstuhl für Multimediakommunikation (KOM) der TU Darmstadt eröffnet. In kurzfristig eingetretener Abwesenheit von Herr Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz stellte Herr Dr.-Ing. Christoph Rensing die noch sehr junge Entwicklung des Internets bis in die heutige Zeit vor. Im Fokus seiner Einführung stand die Frage, ob digitale Bürgerbeteiligung durch den weiter voranschreitenden Einzug des Internets in unseren Alltag und die stetige Weiterentwicklung der infrastrukturellen Möglichkeiten einen ähnlichen Stellenwert wie etwa Online-Lexika, Social Media oder Videoplattformen erreichen kann. Besonders hervorgehoben wurde hierbei der hohe Stellenwert, den das Internet bereits in Deutschland – und in besonderem Maße in Hessen – hat. In diesem Zusammenhang wurde auch auf den gegenwärtigen Forschungsschwerpunkt am Fachgebiet KOM im Bereich von Hochverfügbarkeitslösungen für mobile Endgeräte verwiesen.

Stellenwert der  
digitalen  
Bürgerbeteiligung

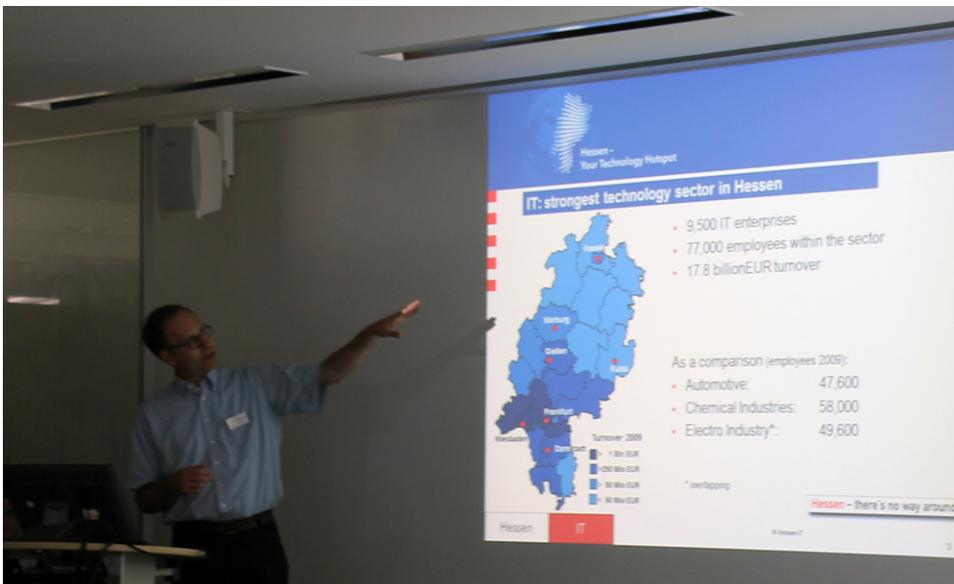


Abbildung 1: Dr.-Ing. Christoph Rensing referiert zur Zukunft des Internets

## Bürgerbeteiligung – Selbstzweck, Alibi oder Instrument?

Direkt im Anschluss folgte ein Impulsvortrag von Norbert Hoffmann, Geschäftsführer der e5.Marketing GmbH, mit dem bewusst provokant gewählten Titel „Bürgerbeteiligung – Selbstzweck, Alibi oder Instrument für

mehr Qualität in Städten?“. Der spannende Vortrag stellte dar, warum sich insbesondere konkrete Projekte und Vorhaben für Bürgerbeteiligungsverfahren anbieten und Ergebnisse, die unter Bürgerbeteiligung zustande kommen, besonders tragfähig und belastbar sind. Auch die Notwendigkeit von Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit wurde thematisiert. Norbert Hoffmann behandelte unter anderem die Frage, was sich Entscheidungsträger und Beteiligte von einem Bürgerbeteiligungsverfahren erhoffen können. Eine Zusammenfassung des Impulsvortrags findet sich im Anhang.

Tragfähige und belastbare Ergebnisse



Abbildung 2: Norbert Hoffmann verdeutlicht relevante gesellschaftliche Trends

### E-Government vs. E-Partizipation

Dr. Tobias Klug, Geschäftsführer der wer|denkt|was GmbH und Mitinitiator der Fachkonferenz, stellte anschließend die Trennlinie zwischen E-Government und E-Partizipation vor: Während E-Government lediglich die digitale Bereitstellung von amtlichen Dienstleistungen, Angeboten und Verwaltungsaufgaben beinhaltet, bezeichnet der Begriff E-Partizipation die direkte digitale Möglichkeit zur Einflussnahme der Bürgerschaft auf kommunale Entscheidungen. Als besondere Herausforderung bei allen Formen der Partizipation gilt das so genannte Partizipationsparadox: Während sich ein Vorhaben oder Projekt noch in der Planungsphase befindet und somit noch beeinflussbar ist, ist das Interesse der Bürgerinnen und Bürger meist noch gering. Wenn es aber an die konkrete Umsetzung geht und alle relevanten Entscheidungen gefällt wurden, ist das Interesse der Bürgerschaft am höchsten. Will man Bürgerinnen und Bürger also frühzeitig beteiligen, stößt man mitunter auf Desinteresse; beteiligungsfreudig zeigt sich die Bürgerschaft oftmals erst, wenn keine ernstzunehmenden Änderungen mehr möglich sind. Dieser Herausforderung müsse man sich in besonderem Maße annehmen, wenn man die Praktikabilität und Effektivität von Bürgerbeteiligungsverfahren steigern möchte, erklärte Dr. Tobias Klug. Die Ziele, die mit dem Einsatz von digitalen Partizipationsverfahren verfolgt werden, wurden im Zuge des

Beteiligungsparadox

Ziele digitaler Bürgerbeteiligung

Vortrages mit der Stärkung von orts- und zeitunabhängiger Beteiligung seitens der Bürgerschaft, erhöhter Transparenz durch öffentliche Information, Steigerung der Akzeptanz von Entscheidungen, einer Imageverbesserung zu Gunsten der Verwaltung und einer Kostenersparnis, benannt. Resümierend beschrieb Dr. Tobias Klug E-Government als ein Dienstleistungsangebot, bei dem der Bürger in erster Linie als Kunde in einem natürlicherweise hierarchischen System gilt, welches seinen Fokus auf den Servicegedanken richtet. Im Rahmen einer E-Partizipation hingegen werden Bürgerinnen und Bürger als Beteiligte in einem Prozess verstanden, an dem sie aktiv und gestalterisch auf freiwilliger Basis mitwirken können.



Abbildung 3: Pausen boten Gelegenheit für den individuellen Gedanken- und Erfahrungsaustausch

### NRW Fortschrittskolleg : Promotionsvorhaben

Kurz vor der Pause stellten Nadja Wilker und Theresa Witt, Doktorandinnen am NRW-Fortschrittskolleg Online-Partizipation ihre Promotionsvorhaben in aller Kürze vor, um interessierte Kooperationspartner aus den anwesenden Kommunen zu finden. Theresa Witt beschäftigt sich mit rechtlichen Rahmenbedingungen und der rechtlichen Verbindlichkeit konsultativer, also informeller Online-Bürgerbeteiligung. Nadja Wilker untersucht die Wahrnehmung und Akzeptanz internetgestützter Bürgerbeteiligung aus Sicht von Ratsmitgliedern. In der anschließenden Pause nutzten viele der Teilnehmenden die Gelegenheit, bei Kaffee und Snacks über die vorgestellten Themen ins Gespräch zu kommen.

Rechtliche  
Rahmenbedingungen  
und Akzeptanz  
informeller Online-  
Bürgerbeteiligung

### Digitale Bürgerbeteiligung – Methoden, Verfahren & Erwartungen

Nach der Pause stellten Theresa Steffens und Tobias Vaerst, Projektleiter der wer|denkt|was GmbH, Methoden, Verfahren und Erwartungen vor. Die drei Abschnitte des Vortrags orientierten sich analog zum Vortrag von Dr. Tobias Klug am Umfang der potentiellen Einflussnahme durch die

Bürgerschaft bei konsultativen Verfahren, also durch Einreichung von Ideen und Vorschlägen: Vom klassischen Bürgerservice über den erweiterten Bürgerservice bis hin zu einer etablierten Bürgerbeteiligung ging es vor allem um die Frage, inwieweit ein Feedback von Politik und Verwaltung vorgesehen bzw. strukturiert ist. In diesem Kontext stellte Tobias Vaerst das Anliegenmanagement als Beispiel für einen klassischen Bürgerservice vor. Hierbei liegt der Fokus auf der Vereinfachung des Zugangs zu den verschiedenen behördlichen Ansprechpartnern, wenn es um die Meldung von Mängeln im öffentlichen Raum geht. Als Beispiele seien hierzu etwa die Behördennummer 115 oder der Mängelmelder genannt. Letzterer bietet vor allem dadurch, dass er auch in Form einer Smartphone-App vorliegt, einen besonders komfortablen Zusatzkanal für Bürgerinnen und Bürger. Allerdings ist hier die Eingabe von Bürgerideen genauso wenig vorgesehen, wie eine strukturierte Bearbeitung und Rückantwort zu Vorschlägen, die nicht als Anliegen oder Schäden im öffentlichen Raum eingestuft werden. Bei dem anschließend vorgestellten, so genannten erweiterten Bürgerservice ist es den Nutzerinnen und Nutzern hingegen zusätzlich möglich, Ideen und Vorschläge beispielsweise über eine Kategorie „Lob und Kritik“ abzugeben oder gar über solche Vorschläge abzustimmen. Als Beispiel wurde hier die Funktion „Stimm ab!“ im Bürger-Hinweis-Service „Sag's doch“ genannt.

Anliegenmanagement

Erweiterter Bürgerservice



Abbildung 4: Projektleiter Tobias Vaerst stellt das Anliegenmanagement vor

Eine redaktionelle Prüfung und Moderation der Bürger-Hinweise und Ideen wird empfohlen, beschränkt sich aber lediglich auf die Prüfung der rechtlichen Korrektheit und Einhaltung der Spielregeln und nicht der inhaltlichen Beurteilung oder Veränderung. Die weitere (verwaltungsseitige) Bearbeitung der Bürgerideen wird von System zu System unterschiedlich gehandhabt und kann in vielen Fällen als teil-strukturiert, aber intransparent beschrieben werden. Im Gegensatz dazu sind die Bearbeitungsprozesse

bei etablierten Formen konsultativer Online-Bürgerbeteiligung, wie der Konsultation der Bürgerschaft zu Haushaltsfragen, beim Agendasetting oder bei der Ausarbeitung von kommunalen Leitlinien idealerweise strukturiert und transparent dargestellt. Wichtige Voraussetzungen für das Gelingen einer Bürgerbeteiligung sah Theresa Steffens im zweiten Teil des Vortrags in der Bereitschaft aller Akteure am Beteiligungsprozess mitzuwirken, im Vorhandensein eines konkreten Themas bzw. eines konkreten Ziels, in der Festsetzung klarer Spielregeln und einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit. In besonderem Maße hob sie hervor, dass die Verfügbarkeit von Informationen zum jeweiligen Themenbereich eine sehr wichtige Rolle spielt. Bürgerinnen und Bürger können sich nur dann effektiv und motiviert beteiligen, wenn sie sich über die Hintergründe eines Themenbereichs auch umfassend informieren können. Nicht zuletzt sei auch von großer Wichtigkeit, dass Entscheidungen, die im Rahmen eines Beteiligungsprojektes getroffen wurden, auch verbindlichen Charakter haben und rechenschaftspflichtig sind. Auch sollte das Onlineangebot durch eine Offline-Komponente, etwa durch Präsenzveranstaltungen, ergänzt werden, um möglichst viele unterschiedliche Gruppen zu erreichen. Es gebe für digitale Bürgerbeteiligung kein Standardrezept, das sich in ein und derselben Form auf alle Kommunen anwenden lässt. Vielmehr ist jedes Beteiligungsprojekt ein individueller Prozess, der auf Seiten der Politik, der Verwaltung und der Bürgerschaft gelernt und gelebt werden muss.

Konsultative  
Bürgerbeteiligung

Kein Standardrezept  
für gelingende  
Verfahren



Abbildung 5: Projektleiterin Theresa Steffens: "Bürgerbeteiligung muss individuell zugeschnitten sein, um zu gelingen."

### Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren für gute Bürgerbeteiligung

Anschließend stellte Kristina Oldenburg, Geschäftsführerin von Kokonsult in Frankfurt a.M. sechs Thesen zur Bürgerbeteiligung vor. Kristina Oldenburg befasst sich mit der Gestaltung von Kommunikation und Dialog zwischen Akteuren, Akteurs- und Bürgerbeteiligung, Supervision und Coaching für kreative Entwicklung, Konfliktmanagement und Mediation.

Anhand ihrer 6 Thesen benannte sie Faktoren, die für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung entscheidend sein können bzw. dafür charakteristisch sind.

### **1) Beteiligung macht schlauer und kreativ.**

Ihre erste These bezieht sich darauf, dass sich Bürgerschaft und kommunale Verwaltung mit einem Themenbereich auseinandersetzen, ihr Wissen erweitern und so zu kreativen Lösungsvorschlägen gelangen.

### **2) Unsichtbares sichtbar machen. Beteiligung fängt nicht beim Projekt an, sondern bei der Haltung der verantwortlichen Akteure.**

Um erfolgreich an einem Projekt zusammenarbeiten zu können, muss man sich auf Augenhöhe begegnen. Eine zu stark hierarchisierte, distanzierte Haltung zwischen kommunalen Vertretern und der Bürgerschaft wäre demnach dem Erfolg eines solchen Projektes nicht zuträglich und ist daher unbedingt zu vermeiden.

### **3) Beteiligung ist eine Form gesteuerter Kommunikation und keine Methode. Moderne Kommunikation sendet auf verschiedenen Kanälen.**

These 3 definiert den Begriff der „Bürgerbeteiligung“ als eine Form der modernen, gesteuerten Kommunikation und betont somit die Eigenverantwortung der beteiligten Akteure.

### **4) Ohne Reflexion bleibt Beteiligung wirkungslos. Beteiligung braucht den supervisorischen Ansatz und berührt strukturelle und personale Themen.**

Die Reflexion der beteiligten Akteure sollte zum einen eine persönliche Ebene und zum anderen eine strukturelle (gesellschaftliche) Ebene beinhalten. Das eigene Reden, Denken und Handeln muss mit den gesellschaftlichen Gegebenheiten in Verbindung gebracht werden, um Bedingungen zu schaffen, die eine Etablierung neuer Formen städtischer Interaktion ermöglichen. Hierbei steht ein mediativer Ansatz explizit im Vordergrund, Entscheidungsfindungen „über den Kopf hinweg“ sollen möglichst nicht mehr stattfinden.

### **5) Beteiligung heißt „Management von Interessen“ - ein mediativer Ansatz. Interdisziplinarität und Querschnittsorientierung als Leitbegriffe.**

These 5 bezeichnet Beteiligung als Interessenmanagement, bei dem sich durch Austausch und Verständigung ein mediativer Prozess etablieren sollte, der Akteure aus verschiedenen Schaffensbereichen zusammenbringt und somit eine interdisziplinäre Verständigung ermöglicht.

### **6) Beteiligung bringt Vertrauen in Politik und Verwaltung, wenn sie ein gelebter Top-Wert wird. Und wenn Erfahrungswissen den Lernprozess Beteiligung bereichert.**

Schließlich prognostiziert die sechste und letzte These, dass eine

ernsthafte und motiviert betriebene Bürgerbeteiligung das Vertrauen in die Politik und die Verwaltung erhöhen kann. Dies trifft umso mehr zu, wenn der Prozess nicht unkontrolliert vonstatten geht.

### Diskussion im Plenum

Mit diesen Thesen gab Kristina Oldenburg einen gelungenen Input für die anschließende Diskussionsrunde. Diese wurde eröffnet durch einen Beitrag von Imke Jung-Kroh, Bürgerbeauftragte der Wissenschaftsstadt Darmstadt: Zu der Frage, ob Ergebnisse einer Präsenzveranstaltung mit Resultaten einer Online-Diskussion zusammengeführt werden können bzw. sollten, vertrat sie den Standpunkt, dass beide Kanäle kombiniert zum Einsatz gebracht werden sollten. Beide Komponenten haben unterschiedliche Charakteristika bezüglich ihrer Quantität und Qualität, was eine adäquate Online-Integration des Offline-Prozesses nicht zuließe. Dennoch befürwortete sie die Existenz beider Kanäle – online und offline – in Verbindung und sieht diese in Kombination als essentiellen Bestandteil erfolgreicher Bürgerbeteiligung.

Online und Offline:  
Synergien nutzen

Kurt Müller von der lokalen Agenda 21 der Stadt Offenbach meldete sich nun zu Wort und lenkte den Fokus auf die Verbindlichkeit von Leitliniendiskussionen. Als Beispiel nannte er die Stadt Gießen, welche den Schritt unternahm und die Ergebnisse ihrer Leitliniendiskussion mit einer entsprechenden Satzung würdigte. Eben diesen Schritt vermisste Kurt Müller in Offenbach. Frau Wilker vom Fortschrittskolleg NRW nahm auf diesen Redebeitrag direkt Bezug und erklärte, dass die Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren ein Kerngebiet ihrer Untersuchung sei. Für Kurt Müller stellte sich auch umgehend die Frage nach der tiefer gehenden Bedeutung von Bürgerbeteiligungsverfahren, denn sollten diese, wie in Gießen geschehen, verbindlichen Charakter gewinnen, so würde dies einen Bruch mit der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Mechanismen bedeuten.

Verbindlichkeit in  
Beteiligungsprozessen

Dem schloss sich Achim Knoke, Bürgermeister der Stadt Babenhausen an: Seine Erfahrung zeige, dass eine Konsultation der Bürger nicht immer von allen Beteiligten gewünscht sei. Kommunale Entscheidungen seien aus Sicht vieler Parteien ein ur-parlamentarisches Aufgabengebiet. So erhielten Stadtverordnete in Babenhausen, im Rahmen eines konkreten Projekts das Recht einen direkten Vertreter aus der Bürgerschaft mit einzubeziehen, um die Meinung der Bürger ebenfalls einzubinden. Von diesem Recht wurde jedoch in den Präsenzterminen kein Gebrauch gemacht. Hier fügte Kurt Müller hinzu, dass die Beteiligungsinitiative in Offenbach im Zusammenhang mit dem Verkauf des Offenbacher Klinikums aus der Bürgerschaft erwuchs. Sehr schnell wurde aus der politischen Ebene jeglicher Beteiligungswille boykottiert. Kurt Müller berichtete weiter, dass seitens der Politik die Befürchtung bestehe, dem Bürger fehle der intellektuelle Zugang zu solchen Themen.

Konsultation nicht  
immer erwünscht

In diesem Zusammenhang meldete sich Petra Papelewsky vom Amt für Wohnen und Stadterneuerung der Stadt Dortmund zu Wort. Sie vertrat den Standpunkt, dass Vertrauen zwischen der Bürgerschaft und der Politik

Vertrauen als  
zwingende  
Voraussetzung

nicht nur Schlüssel zum Erfolg, sondern auch eine zwingende Voraussetzung für eine funktionierende Bürgerbeteiligung sei. Imke Jung-Kroh vertrat hierbei den Standpunkt, dass es nicht immer einen „Konflikt“ zwischen Politik und Bürgerschaft gebe. Sehr oft verliefen Beteiligungsprojekte auch lösungsorientiert im Sinne einer Kooperation. Zu bemängeln sei jedoch der Umstand, dass die Politik sich in Beteiligungsprojekten oftmals erst (zu) spät engagiere. Hierdurch würde dem Beteiligungsverfahren die Ernsthaftigkeit genommen, sodass viele Bürger dieses Angebot ungenutzt ließen. Hier sei es von großem Vorteil, wenn eine bessere Koordination im Vorfeld von Präsenzveranstaltungen stattfinden würde.



Abbildung 6: Kristina Oldenburg moderierte die anschließende Diskussionsrunde

Im Laufe der Diskussion wurde wiederholt die Problematik thematisiert, dass sich immer „die selben“ Bürger zu Wort meldeten und nur ein kleiner Teil des Bürgerwillens überhaupt in den jeweiligen Entscheidungsprozess eingehen könne. Dieser Punkt wurde aufgegriffen und als Frage an Projektleiterin Theresa Steffens gerichtet: Wie kann man Bürger dazu bewegen, sich an Bürgerbeteiligungsangeboten zu beteiligen? Theresa Steffens führte hierzu das Mobilisierungspotenzial der Emotionalisierung anhand eines Beispiels aus: Im Rahmen des Darmstädter Bürgerhaushaltes 2014 wurde von einer relativ kleinen Gruppe von Nutzern die Forderung formuliert, nicht zu viel Geld in den Umbau des Darmstädter Böllenfalltorstadions zu investieren. Als die Fans des größten ortsansässigen Fußballvereines SV Darmstadt '98 von dieser Forderung erfuhren, mobilisierten sie möglichst viele Gegenstimmen; so schossen die Beteiligungsquoten in die Höhe. Dieses emotionale Moment gelte es auch bei anderen Themenfeldern zu treffen. Die Herausforderung eines geringen Engagements seitens der Bürgerschaft wurde auch von Nadja Wilker untermauert und anhand eines Beispiels aus Eltville am Rhein dargestellt. Hier wurden die Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Baus

Mobilisierung durch  
Emotionalisierung

einer Windkraftanlage befragt. Dabei stimmten 54% dagegen, jedoch beteiligten sich insgesamt gerade einmal 6% der Bürgerschaft an der Abstimmung. Eine Möglichkeit, um dem entgegenzuwirken, könnte nach Überlegungen von Nadja Wilker ein längerer Abstimmungszeitraum sein.

Ein ebenfalls stark diskutiertes Thema war die Frage, inwiefern bereits bestehende Konflikte auf einer Onlineplattform öffentlich ausgetragen oder gar beruhigt werden könnten. Es kam die Befürchtung auf, dass es mitunter zu sehr hitzigen Diskussionen kommen kann, die eine sachliche und rationale Auseinandersetzung unmöglich machen könnten. Auf der Grundlage seiner mehrjährigen Erfahrung auf diesem Gebiet erklärte Projektleiter Tobias Vaerst, dass bereits eskalierte Konflikte nur schwerlich medial vermittelt gelöst werden können. Dies sei auch nicht der Anspruch digitaler Bürgerbeteiligung. Bei kritischen Themenfeldern, die jedoch noch nicht eskaliert sind, könne die Moderation der Onlinediskussion helfen. Zudem sei auch eine Zeichenbegrenzung für Vorschläge und Kommentare, sowie eine Beschränkung der Anzahl an Kommentaren pro Person und Idee denkbar, sodass eine Aussage nicht endlos kommentiert und somit zu einer unsachlichen Abschweifung des eigentlichen Diskussionsthemas verkommt. Aus ihrer eigenen Erfahrung berichtete Kristina Oldenburg als Moderatorin der Diskussionsrunde, dass zur Entschärfung derartiger Konflikte ein Perspektivwechsel der Konfliktgegner sehr effektiv sei. So kann in einer moderierten Präsenzveranstaltung die Sichtweise des jeweiligen Konfliktgegners dargestellt und auf experimenteller Ebene angenommen werden, sodass sich die beteiligten Akteure in ihr Gegenüber hineinversetzen und so die Argumentation nachvollziehen können. Am Ende der Diskussionsrunde angekommen, wurde seitens Michael Mörke von der Integrata-Stiftung die Frage aufgeworfen, wie ein derartiger Perspektivwechsel online zu bewerkstelligen sei. Ein Frage deren Beantwortung sich Tobias Vaerst mit Michael Mörke noch nach der Veranstaltung im Zwiegespräch annahm, so wie auch viele andere Konferenzteilnehmer, die über die Konferenz hinaus die Themen ihres Interesses miteinander vertieft besprachen.

## Konfliktschlichtung via Online-Plattform?

Im Laufe der Fachkonferenz und der Erfahrung der Referenten ging hervor, dass Bürgerbeteiligung ein Lernprozess ist, den es zu bewältigen gilt. Die drei betroffenen Akteursgruppen – Politik, Verwaltung und Bürgerschaft – lernen Neues und müssen sich während des Beteiligungsprozesses diesen Herausforderungen stellen. Die Besonderheit digitaler Bürgerbeteiligung ist dabei die orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit, weshalb sie die ideale Ergänzung zu aufsuchender Vor-Ort-Beteiligung ist. Die Diskussion machte deutlich, dass Bürgerbeteiligung ein langwieriger und anspruchsvoller Prozess ist, der sowohl die finanziellen wie auch personellen Ressourcen benötigt. Dieser Tatsache muss man sich bewusst sein, wenn Bürgerbeteiligung langfristig und nachhaltig etabliert werden soll.

## Bürgerbeteiligung als Lernprozess