

○ Whitepaper

Von GovTech zu CivicTech – Beteiligung in einer digitalen Gesellschaft

politik-digital e.V. Autor:innen-Team:
Prof. Dr. Christoph Bieber, Linda Meiß,
Ana Alba Schmidt, Dr. Steffen Wenzel

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80

www.agoradigital.de

info@agoradigital.de

Ansprechperson:

Dr. Stefan Heumann

stefan.heumann@agoradigital.de

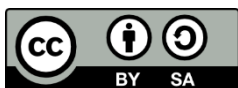
Design Agora Digitale Transformation:

Make Studio

www.make-studio.net

Layout:

[Agora Digitale Transformation](#)



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Einleitung	2
1 Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren	4
2 Open Government und Civic Tech	7
3 Selbstwirksamkeit und Entscheidungsrelevanz	10
4 Monitoring und Evaluation.....	13
5 Usability und Gamification	16
6 Exkurs: Künstliche Intelligenz	19
7 Baustellen und Bausteine der Beteiligung - Kein Fazit.....	23
Gesprächspartner:innen	25
Weiterführende Lesehinweise der Autor:innen.....	27



Vorwort

Dr. Stefan Heumann, Geschäftsführer, Agora Digitale Transformation

Digitalisierung in der Politik und Verwaltung wurde lange darauf reduziert, bestehende Service- und Informationsangebote einfach nur online verfügbar zu machen. Mittlerweile wird Vielen klar, dass dieser Blick außer Acht lässt, dass die Digitalisierung zu einem fortlaufenden, tiefgreifenden Veränderungsprozess gehört: Der Digitalen Transformation unserer Demokratie. Eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung erfordert neue Prozesse, Strukturen und Kompetenzen und damit eine grundsätzliche Weiterentwicklung und Modernisierung unseres Staates. Hierin liegt eine große Chance für unsere Demokratie. Ein digitaler Staat ist mehr als nur effizienter und effektiver. Die Digitalisierung der Verwaltung birgt die riesige Chance, staatliches Handeln für Bürger:innen zugänglicher, nachvollziehbarer und partizipativer zu machen.

Diese Potenziale warten seit der weltweiten Verbreitung des Internets und neuer digitaler Dienste in den 1990er Jahren darauf ausgeschöpft zu werden. Schließlich wird seitdem über das Demokratisierungspotenzial von Vernetzung und neuen Technologien diskutiert. Viele neue Ansätze, politische Institutionen offener und partizipativer zu machen, wurden weltweit entwickelt und erprobt. Trotz der vielen wichtigen Initiativen und Pilotprojekte konnten die erhofften Potenziale bisher in der Fläche nicht umgesetzt werden. Wer das ändern möchte, muss erstmal verstehen, woran das liegt. Aus diesem Grund haben wir mit Politik-Digital zusammengearbeitet, um uns einen ersten Überblick über das Feld digitaler Beteiligung und seiner Verknüpfung mit Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu verschaffen. Bei dem hier vorliegenden Papier handelt es sich um die pointierte Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus einem Workshop und Expert:innen-Interviews. Diese Ergebnisse dienen uns und jedem Interessierten zur Orientierung. Wir freuen uns über Anregungen und Feedback!



Einleitung

Die digitale Modernisierung der Verwaltung ist ein Dauerthema in Deutschland, schon seit den 1990er Jahren bewegt die Diskussion Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die seitdem aufgesetzten Projekte, Planungs- und Strategieentwürfe füllen zahllose digitale und analoge Ordner mit Überschriften wie „Media@Komm“, „BundOnline 2005“ oder „Onlinezugangsgesetz“. Im gleichen Register finden sich auch Notizen zu den Begriffen „GovTech“ und „CivicTech“, die für die nachfolgende Kurzstudie den Rahmen aufspannen. Zielten die älteren Ansätze vor allem auf die digitale Aufrüstung der Verwaltungsakteure selbst, so schließt der seit gut zehn Jahren verwendete Begriff der „Civic Technology“ explizit auch Bürgerinnen und Bürger als Aktivposten ein. Eine damals wegweisende Untersuchung der US-amerikanischen Knight Foundation bezeichnete „CivicTech“ als ein neues Feld, das sich „an der Schnittstelle von Technologie, gesellschaftlicher Innovation, Open Government und Bürgerbeteiligung“ formiert. Mit Deutschlands Beteiligung an der Open Government Partnership im Jahr 2016 wurden wichtige Weichen gestellt – das internationale Netzwerk leistet einen Beitrag zu Austausch, Dialog und Entwicklung digitaler Verwaltungsangebote. Mit dem alle zwei Jahre neu aufgelegten Nationalen Aktionsplan gibt es zudem einen Taktgeber, der Ziele vorgibt und Umsetzungsfortschritte dokumentiert. Allerdings zeigen sich auch hier die Schwierigkeiten, das enorm weite Feld gut in der politischen Landschaft einzubetten und die relevanten Akteure produktiv miteinander zu vernetzen. Zudem rächt sich die weiterhin zögerliche Haltung der (analogen) Politik, dem politischen Handlungsfeld im Dreieck von digitaler Infrastruktur, Daten- und Netzpolitik größere Bedeutung und Ressourcen zu gewähren.

Und so ist es kein Zufall, dass es bis heute keine wirklich treffende deutsche Bezeichnung für „CivicTech“ gibt – zwar gibt es immer wieder spannende Ideen, Ansätze und auch Projekte, die in genau dieses Feld passen, doch hat sich hier kein dauerhafter Innovationszusammenhang entwickelt. Und dabei wäre es so wichtig, dass noch mehr passiert: der Beamtenbund konstatierte Ende 2022 einen gravierenden Personalangel bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs, zuweilen sorgt auch die nicht gerade digital-affine Bundespolitik für neue Engpässe. Kein Wunder, dass der Ruf nach künstlichen (und intelligenten) Assistenzsystemen immer lauter wird.

Leider dominiert in Deutschland eine technokratische Perspektive, um mit einem Fokus auf Effizienz und Nutzerzentrierung die Serviceleistungen der Verwaltung zu verbessern. Eher wenig Beachtung finden die Möglichkeiten, Verwaltung und Regierungshandeln durch den Einsatz digitaler Werkzeuge und Services transparenter und partizipativer zu machen. Gerade durch bessere Einbindung von Bürger:innen und Zivilgesellschaft ließe sich die Demokratie in der digitalen Gesellschaft weiterentwickeln und stärken. Die Agora Digitale Transformation möchte diese beiden Ebenen zukünftig stärker zusammenbringen.

Das ist die Ausgangssituation für eine knappe Bestandsaufnahme beteiligungsorientierter Digitalprojekte im Verwaltungsbereich, die nachfolgend entlang von fünf Thesen und einem Exkurs diskutiert und analysiert werden. Es geht dabei weniger um die systematische Erhebung von (im Guten wie im schlechten Sinne) beispielhaften Dienstleistungen, sondern eher um eine empirie-geleitete Diskussion wichtiger Aspekte, die in der Verwaltungspraxis tatsächlich eine Rolle spielen.

Um ein solches Schlaglicht auf diese Großbaustelle im Gefüge von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft werfen zu können, wurde zunächst ein Workshop mit Expert:innen aus der Verwaltungs-Praxis (ergänzt um eine Prise Verwaltungs- und Digitalisierungsforschung) durchgeführt. Diese Diskussion hat mehrere Beobachtungen und Thesen hervorgebracht, aus denen schließlich die Struktur nachfolgenden Papiers hervorgegangen ist. Eine ausführliche Projekt- und Dokumenten-Analyse wurde ergänzt um 15 Interviews mit Expert:innen aus der DACH-Region, die gezielt zu den vorab identifizierten Schwerpunkten befragt wurden. Das



Resultat ist eine Kurzstudie, die drei Skizzen grundlegender Wirkungszusammenhänge mit zwei Portraits eng umrissener Anwendungsvorschläge kombiniert und einen Exkurs zur KI-gestützten Verwaltungszukunft enthält.

Das Autorenteam ist sich bewusst, hier keine abschließende Untersuchung vorlegen zu können – aber es ist immerhin eine kleine Navigationshilfe für den Weg von den zerklüfteten „GovTech“-Gipfeln hin zu den bürger- und beteiligungsoffenen „CivicTech“-Weiten.



1 Bürgerbeteiligung¹ im Verwaltungsverfahren

Mangelnde Verwaltungsdigitalisierung erschwert eine gelingende Bürgerbeteiligung oder verhindert sie vollständig. Viele Abläufe sind nicht auf eine hohe Zahl von Eingaben eingestellt, da Ressourcen fehlen, Daten nicht das richtige Format haben oder für die weitere Verarbeitung überhaupt erst digitalisiert werden müssen.

Status Quo

Erfolgreiche Bürgerbeteiligungsverfahren benötigen funktionierende, handlungsfähige Verfahrensträger für eine innovationsoffene, agile Verwaltungsdigitalisierung. Darüber hinaus braucht es Partnerschaften in die Zivilgesellschaft, um Innovationen antreiben zu können. Die Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie haben neue, digitale Formate der Bürgerbeteiligung (insbesondere Dialogverfahren) hervorgebracht, sondern auch gezeigt, dass diese viele Potenziale zur gelungenen Erweiterung der Beteiligung mit sich bringen. „Durch den Schock der Pandemie mussten viele Dinge ins Digitale ziehen und wir haben gemerkt - **es funktioniert auch digital**“, so Sandra Schlesiger (CIO NRW). Dies erfordert von der Verwaltungsbürokratie verschiedene Kompetenzen – nicht nur Transparenz und Offenheit gegenüber technischen Innovationen, sondern auch die Schaffung organisationaler und personeller Rahmenbedingungen. Wo New Public Management Hand in Hand mit der Verwaltungsdigitalisierung laufen soll, finden sich heute jedoch noch **wesentliche Herausforderungen für die Einbettung neuer digitaler Technologien in die Verwaltungslogik** – das zeigt sich auch bei der Implementation digitaler Bürgerbeteiligungsverfahren:

1 Strukturelle Herausforderungen

Eine grundlegende Herausforderung ist, dass **Bürgerbeteiligung in der Organisationslogik des Verwaltungsapparats per se unterrepräsentiert ist**. Vom Impuls über die Konzeption und Moderation bis hin zur Auswertung von Beteiligungsverfahren sind viele Akteure in der Verwaltungsbürokratie involviert – doch sind einige Bereiche unterbesetzt oder das Personal dafür fehlt ganz. Wirft man einen Blick in die Kommunalverwaltung, werden Beteiligungsverfahren (wenn überhaupt) durch ein kleines Ressort von ein bis maximal sechs Mitarbeiter:innen gesteuert (Vorreiter: Heidelberg, München). So stehen Mitarbeiter:innen in den Fachreferaten des Verwaltungsapparats am Ende eines Beteiligungsverfahrens oftmals vor enormen Datenmengen, die meist nur unbefriedigend ausgewertet werden können (vgl. These 4). In der Konsequenz kann der Mehraufwand der Datenauswertung durch den Fachbereich dazu führen, dass sich dieser beim nächsten Mal gegen die Einbindung von Beteiligungsmaßnahmen im Rahmen von z.B. Planungsverfahren ausspricht: „(...) oft führt das zu einer geringeren Motivation für Beteiligungsprozessen.“ (Oppold, RIFS Potsdam). Die Themen Digitalisierung und IT werden außerdem in der Verwaltung nicht priorisiert und gelten als untergeordnetes Sachbearbeitungsthema. **„Es wurde nie der Turn geschafft, IT-Themen als strategische Themen zu begreifen**. Und das ist bis heute eigentlich so. Menschen auf Entscheidungsebene haben eigentlich nie was mit IT-Themen zu tun“, so Henriette Litta, Open Knowledge Foundation. Es gibt derzeit noch wenig Aufmerksamkeit für die Frage, wie man bessere Entscheidungen für die Zukunft datenbasiert treffen kann. Die immerwährende Suche nach einer digitalen Transformationsstrategie bildet sich auch in der punktuellen Förderung von Leuchtturmprojekten ab, die jedoch nicht Teil einer digitalen und transformativen Infrastruktur der Verwaltung sind. „Die großen Fragen, sprich: Wie kann Technik unterstützen, damit personelle Ressourcen freierwerden, um sich mit den wichtigen Fragen zu beschäftigen, werden nicht behandelt.“ (Litta, Open Knowledge Foundation).

¹ Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ wird als Eigenname im Folgenden nicht in gendergerechter Sprache verwendet.



Weiterhin werden **digitale Beteiligungsformate durch das strikte Ressortprinzip der Verwaltungsbürokratie gehemmt**. Strategische IT- und Beteiligungsthemen verbinden in der Verwaltungsorganisation nicht die Organisationseinheiten untereinander. In vielen Fällen arbeiten Referate gegeneinander, Informationen gehen verloren oder werden fehlinterpretiert.

2 Personalpolitik

Obwohl die strukturelle Einbettung digitaler Beteiligungsformate nicht gelingt, versuchen Behörden punktuell, fachliches IT-Knowhow einzubringen. **Unklare Strukturen, eine nicht erkennbare Strategie und geringe Selbstwirksamkeit führen jedoch zu einem erhöhten braindrain von Fachkräften, raus aus den Strukturen der öffentlichen Verwaltung.** „Da stellt man zwei hoch bezahlte *Data Scientists* ein, die wissen aber eigentlich auch nicht, was sie tun sollen (...). Diese Fachkräfte gehen dann meistens auch wieder und hinterlassen eigentlich auch nie nachhaltig veränderte Strukturen.“ (Litta). Die Innovationskultur in der Verwaltungsarbeit wird daher oftmals durch Einzelkämpfer:innen geprägt, die sich der Transformation der Verwaltungsdigitalisierung verschrieben haben, aber keine strukturelle Wirkmacht haben. **Auch eine Übernahme von *Ownership* – also die starke Identifikation mit einem Projekt – ist nur vereinzelt zu beobachten.** In Gesprächen mit Praktiker:innen sind sich in diesem Punkt alle einig. „Sie sind *Whistleblower:innen* von innen, aber die Ableitung eines Change-Prozesses passiert nicht“ (Litta, Open Knowledge Foundation). Dahinter steht die Erkenntnis, dass Bürgerbeteiligungen nicht nur als Zugabe betrachtet werden sollten, sondern als Verfahren, die auch Zielerreichung und Legitimation des Verwaltungshandelns selbst maßgeblich stärken. **Eine weitere Rolle spielt die innovationsoffene Führungskultur im Rahmen der Verwaltungslogik.** Hier braucht es *Top-Management-Support*, gerade um entsprechend gute Strukturen für nachhaltige Bürgerbeteiligung zu etablieren; das schließt insbesondere die Bereitschaft ein bottom-up-getriebene Ansätze zu ermöglichen, sodass sich Bürger:innen als Expert:innen ihres Alltags einbringen können und dies auch von der Verwaltung aufgegriffen werden kann“, betont Christoph Peters, Universität Kassel.

3 Finanzielle Ressourcen

Letztendlich hängt die Optimierung von digitalen Beteiligungsverfahren und der Abbau struktureller Hürden auch maßgeblich von einer nachhaltigen Finanzierungslogik ab. Haushaltsmittel für digitale Bürgerbeteiligung werden derzeit nicht zielgerecht eingeplant, um projektbasiert und innovationsoffen eingesetzt werden zu können. **In der Konsequenz sind finanzielle Ressourcen – die per se zur Verfügung stehen – für sinnvolle Transformationsprojekte nur bedingt vorhanden.** „Staatliche Behörden finanzieren immens viele Projekte, die *more of the same* sind. Es wäre interessant, Geld für Dinge zu reservieren, die anders sind, die mutiger sind.“ (Litta, Open Knowledge Foundation). Ein anschauliches Beispiel für eine nicht ausreichend gelungene und gering zielorientierte Investition stellt die Teilnahme der öffentlichen Hand an Hackthons wie „WirVsVirus“ dar. Hier fehlten im Nachgang zum Auswahlprozess schlichtweg nachhaltige Finanzierungswege, um die Projekte voranzubringen und nutzbar zu machen. **Auch ein Blick in die Kommunen zeigt deutlich, dass eine nicht zielführende finanzielle Ausgestaltung von Bürgerbeteiligungsprojekten das Ergebnis des Verfahrens wesentlich beeinflussen kann.** So treten Fälle auf, bei denen bereits abgefragte und erhobene Daten aus Budgetmangel nicht ausgewertet werden. Eine Folge ist, dass Beteiligungsdaten (z.B. qualitative Aussagen) nicht in den Entscheidungsprozess einfließen. Grund dafür ist auch, **dass die Grenzen finanzieller Ausstattung von Beteiligungsprojekten fortwährend auch an der aktuellen politischen Zielsetzung austariert werden.** In Madrid gab es in den vergangenen Jahren ein Bürgerbudget ein umfangreiches Bürgerbudget². Mit einem

² Ein Bürgerbudget ist eine Form partizipativer Budgetplanung. Das eingesetzte Bürgergremium entscheidet über die Verwendung von Mitteln im Viertel oder der Kommune (Priorisierung mittels Quasi-Plebiszit). Die Verwaltung prüft jedoch weiterhin die Zulässigkeit der Vorschläge zum Einsatz der Ressourcen – formell bleibt also das Parlament verantwortlich.



Regierungs-wechsel änderte sich auch das Budget und damit die Beteiligungsquoten in Madrid, berichtet Simon Strohmer (CONSUL, Mehr Demokratie e.V.).

Weiterführende Faktoren

- *Politische Ausrichtung und Transparenz:* Die deutsche Verwaltung wird von ihrer eigenen Organisationslogik heraus gehemmt. Denn das operative Verwaltungsgeschäft wird nicht nur von einer politischen Vision geleitet. Unklare Zuständigkeiten der Ressorts, eine geringe personelle Ausstattung für eine Bereitstellung und Auswertung und eine nicht ausreichend definierte Kultur mit dem Umgang von Daten nimmt maßgeblichen Einfluss auf die Auswertung. „Die Grenzen politischer Transparenz liegen grundsätzlich dort, wo Konflikte durch intransparentes Verhalten besser gelöst werden können als durch vollkommene Offenlegung.“, heißt es auch nach dem Soziologen Dr. Leopold Ringel und Digitalisierungs-experten Dr. Georg Reischauer.³
- *Viele Stakeholder, keine gemeinsame Arbeitslogik:* Unterschiedliche Ausstattungen (Hard/Software) wie auch Projektmodi (agiles Arbeiten vs. strukturierte Hierarchien und Abläufe der Behörden) behindern eine reibungslose Zusammenarbeit verschiedener Stakeholder (Behörde, Agentur).
- *Fehlende Gesamtstrategie und keine Adaptionen aus dem Ausland:* Ein Blick in die baltischen Länder oder Taiwan zeigt, dass die Verwaltungsdigitalisierung dort bereits intensiver und systematisch vorangetrieben wird, dabei nehmen Themen wie Open Data und KI einen großen Stellenwert ein. Eine deutsche Gesamtstrategie in der Verwaltungsdigitalisierung fehlt dagegen, eine mögliche Orientierung von Vorbild-Projekten aus dem Ausland wird dadurch erschwert.

Ausblick/Schlussfolgerung

Die deutsche Verwaltung fremdelt weiterhin mit der Implementation digitaler Lösungen für eine innovationsgetriebene Beteiligungskultur. Auf dem Weg zu einem modernen Verwaltungsapparat, der nicht nur Transparenz ermöglicht, sondern digitale Partizipation auch vereinfacht und anregt, müssen insbesondere organisationsbedingte strukturelle Hemmnisse abgebaut, personelle Anreize und neue Strukturen geschaffen sowie ermöglichende Finanzierungsmodelle entwickelt werden. „Wir scheitern ständig und wir scheitern lautstark“⁴, heißt es aus dem Digitalministerium Taiwans⁵, das durch eine innovationsoffene Entwicklungs-, und Finanzierungsstrategie groß geworden ist. Dafür braucht es in Deutschland Mut für neue Ideen, motivierte Fachkräfte und die nötige (finanzielle) Offenheit.

³ Nach Ringel, L., & Reischauer, G. (2019). Transparente Verwaltung. In S. Veit, C. Richard & G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform (S. 225–235). Springer VS.

⁴ <https://fosteringinnovation.de/digitale-demokratie-europa-kann-von-taiwan-lernen/>

⁵ An dieser Stelle sollte hervorgehoben werden, dass die positiv konnotierten Beispiele aus Taiwan in diesem Bericht Datenschutzbestimmungen unterliegen, die nicht den europäischen Standards entsprechen, siehe u.a. „Data Security, Privacy and Innovation Capability in Asia. Findings from a representative survey in Japan, Singapore and Taiwan“.



2 Open Government und Civic Tech

Open Government wird seitens der Verwaltung nicht ausreichend vorangetrieben. Viele Initiativen kommen aus der Zivilgesellschaft und werden nur unzureichend mit den Verwaltungsstrukturen verkoppelt. Die dauerhafte Implementation solcher Lösungen gelingt nur selten.

Status Quo

Open Government-Bestrebungen und Civic Tech-getriebene Plattformen bieten die Chance für mehr Transparenz und eine gesteigerte politische Teilhabe. Elementare Bestandteile sind daher (1) eine **Datenstrategie** zur Offenlegung von Informationen als Basis für eine politische Teilhabe sowie eine Offenheit für durch **Co-Kreation getriebene Innovationen**, bei denen Verwaltungsakteure mit der digitalen Zivilgesellschaft zusammenarbeiten (*Open Social Innovation und Civic Tech*).

Co-Kreation

Kooperationen zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Bürger:innen könnten Chancen für die Partizipationskultur bereithalten. Das zeigt auch das Beispiel Taiwan. Dort versucht man Grenzen zwischen Regierung, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürger:innen zu überwinden – in jedem Ministerium gibt es Beteiligungsbeauftragte als Bindeglied zwischen den Bürger:innen und dem öffentlichen Sektor zur Steuerung eines offenen Umgangs mit Verwaltungsdaten. Als Beispiel für einen solchen Civic Tech-Prozess kann die Entwicklung der konsultativen Plattform [Digitale Bürgerbeteiligung](#) genannt werden: die Plattform zur Einreichung von Projektideen ist eine Nachfolgerin des Pilotprojekts „Weck den Herkules in dir“ der Stadt Kassel und wurde von vielen Kommunen aufgegriffen. Aber auch Beteiligungsplattformen wie [CONSUL](#) haben sich auf dem deutschen Markt etabliert.

Internationale Beispiele zeigen bereits das große Potenzial von *Civic Data* und einschlägigen Projekten, die initial aus der Zivilgesellschaft entwickelt und angetrieben wurden. In Sao Paulo macht der [Promise Tracker](#) vor, wie Daten aus der Zivilgesellschaft in Form digitaler Bürgerbeteiligung erfolgreich genutzt werden können. Der Tracker wurde bereits für das Monitoring öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen eingesetzt. Auch andere *Civic Issue Tracker* wie [FixMyStreet](#)⁶ (Großbritannien) machen deutlich, wie erfolgreich eine transparente und Sammlung, Auswertung und transparente Datenpolitik funktioniert. Ein weiteres Beispiel ist die App „[streetbump](#)“, die in Boston entwickelt wurde. Damit werden Richtungsänderungen während einer Fahrt mit dem Auto oder Fahrrad erfasst, um so Schlaglöcher und Unebenheiten erkennen zu können (sogenanntes *sensing*).

Jedoch hemmen weiterhin **entscheidende Faktoren** eine gewinnbringende Kooperation von Staat und zivilgesellschaftlichen Entwickler:innen:

1 Geringer Wille zur Veränderung von Strukturen

Eine Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure und deutscher Behörden geschieht in den meisten Fällen noch nicht auf Augenhöhe. „Behörden würden uns eher bezahlen, damit wir das für sie machen, anstatt ihre Prozesse umzustellen“ (Litta, Open Knowledge Foundation).

⁶ Der Störmelder sammelt bürgergenerierte Daten gesammelt (z.B. Schlaglöcher). Diese werden den Behörden weitergeleitet sowie auf einer öffentlichen Plattform auf einer Karte visualisiert. Die Transparenz ergibt sich aus den öffentlich einsehbaren Informationen dazu, wo Störungen im öffentlichen Raum vorliegen und wie schnell die Verwaltung auf diese reagiert.



2 Fehlende Strukturen für Implementation und Weiterförderung von Projekten

Mit Hackathons wie WirVsVirus und [Update für Deutschland](#)⁷ sollen weitere zivilgesellschaftlich getriebene Innovationen gesucht werden. *Open Social Innovation* als gewinnbringende Treiber scheitern jedoch nicht am Willen zur Förderung, sondern daran, dass Strukturen vor und nach den Ideenwettbewerben fehlen oder nicht in ausreichender Weise geschaffen werden: Vor dem Wettbewerb durch eine unzureichende Definition des Ziels und den perspektivischen Einsatz der Innovationen; nach dem Wettbewerb, weil das Wissen darüber fehlt, wie externe Erfahrungen, Kenntnisse und Ideen erfolgreich kuratiert werden können und andererseits, weil Finanzierungsmöglichkeiten für eine Umsetzung im Anschluss fehlen. „Da sind die Behörden einfach unflexibel und haben keine zweckoffenen Töpfe, die sie einsetzen“ (Litta, Open Knowledge Foundation).

3 Civic Tech als Antrieb für Kooperationen

Kooperationen mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft zur nachhaltigen Etablierung von digitalen *Open Government*-Werkzeugen und zur weiteren Förderung einer Datenkultur sind elementar, um die deutsche *Open Government*-Strategie auszubauen. Dafür braucht es eine tiefere Kooperationenlust sowie auch Offenheit für strukturelle Veränderungen seitens der Verwaltung.

Offene Daten und Datenstrategie

Das Wissen darum, was offene Daten sind und wie gewinnbringend sie sein können, ist elementar. In Nordrhein-Westfalen (<https://open.nrw/>), Schleswig-Holstein (https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/open-data/open-data_node.html) und auf Bundesebene (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/open-data/open-data-node.html>) wurden daher in jedem Ministerium *Open Data*-Ansprechpartner eingestellt und interne Informationskampagnen zum Thema ausgerollt, wie auch eine Beratungsstelle für *Open Data*-Lösungen etabliert. Noch lange entspricht die Verwaltungsbürokratie jedoch noch nicht dem Leitbild eines offenen Staates. Offenes Verwaltungshandeln setzt eine digitale Infrastruktur voraus, die derzeit noch nicht etabliert ist.

Die Bestandsaufnahme zeigt die **Hürden**, die für einen nachhaltigen Ausbau noch angegangen werden müssen:

1 Fehlende technische Voraussetzungen und strukturelle Defizite

Es braucht ein funktionierendes System zur Datenspeicherung und eine Aktualisierung der Verwaltungsabläufe, denn es ist aktuell nur punktuell (Beispiel Hamburg, NRW, Bund) vorgesehen, Datensätze freizugeben und diese als Teil des Prozesses der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. „Denn die Offenlegung von Daten wird meistens als etwas Zusätzliches empfunden, was der traditionellen Verwaltungslogik nicht entspricht. Tendenziell werden alle „Extra-Aufwände“ ohne offensichtlichen Mehrwert als Risiko betrachtet.“ (Bott, Stiftung Mercator). Oft blockiert eine starke Orientierung an Datenschutz-Reglementierungen Ansätze zur Veränderung⁸. Daten müssen darüber hinaus nicht nur bereitgestellt, sondern auch aufbereitet und nachvollziehbar zur Verfügung gestellt werden. Dies erfordert einen gewissen Anspruch an Usability.

⁷ Siehe auch Begleitforschung: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/forschung-zu-updatedeutschland-zeigt-mit-open-social-innovation-koennen-buerger-und-staat-gemeinsam-transformation-gestalten-2002190>

⁸ Für weitere fachliche Vertiefung: Leitner, M. (Hrsg.). (2018). Digitale Bürgerbeteiligung: Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4>



2 Transparenz für Veränderung – Zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit

Die deutsche Kultur ist von einem Vertrauensverlust in den Staat hinsichtlich der Sammlung von Daten geprägt. Gespeist wird das Misstrauen durch eine zunehmende Bedrohung durch Hackerangriffe, die das Grundvertrauen in die Datensicherheit mindern. Dieses Misstrauen muss durch gute Praxis und Informationskampagnen abgebaut werden. Nur wenn durch Datenoffenheit bekannt ist, wo Herausforderungen liegen, können gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Lösungen gefunden werden. Aber auch innerhalb der Verwaltung ist Transparenz und Austausch wichtig und dennoch schwer durchzusetzen. Eine wichtige Stellschraube ist daher der Ausweg aus der meist intransparenten Verwaltungsorganisation.

3 Personalentwicklung

„Wir merken aber, eine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung für Open Data reicht nicht aus, wir müssen auch für das Thema begeistern. Deshalb setzen wir auch auf interne Informationskampagnen mit guten Beispielen“ (Schlesiger, CIO NRW). Für einen fortschreitenden und selbstverständlichen Umgang mit offenen Daten wie in anderen Ländern muss außerdem eine **gesunde Fehlerkultur** in der Verwaltungsarbeit etabliert werden. Denn ein transparenter Umgang mit Daten legt mögliche Fehler im Vorgang von behördlicher Seite offen. Eine gesunde Fehlerkultur kann zu einem mutigeren und transparenten Umgang mit Daten beitragen und damit Hürden abbauen.



3 Selbstwirksamkeit und Entscheidungsrelevanz

Die Schnittstellen zur Weiterverarbeitung der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen sind unzureichend ausgestaltet oder fehlen ganz. Dies erschwert oder verhindert die Erfahrung von Selbstwirksamkeit und kann zum Ausstieg aus Beteiligungsverfahren führen. Daher können wichtige Impulse für politische Prozesse oft nicht genutzt werden.

Status Quo

Dass Bürgerbeteiligungsverfahren zu entscheidungsrelevanten Ergebnissen führen sollen, ist *common sense* aller Leitlinien für gute Beteiligung. Dennoch bleibt häufig der Vorwurf einer oberflächlichen „Feigenblattbeteiligung“ und eines reinen „Partizipationstheaters“ bestehen. Die unverbindliche Entgegennahme von Ergebnissen gefährdet deren responsiven Umgang. Dies zeigen auch Evaluationsberichte, die eine strukturelle Verankerung der erzielten Ergebnisse erst im Nachhinein eindrücklich empfehlen (z.B. [Evaluation des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“](#)).

Das wirkt sich nicht nur auf den **Weg in politische Prozesse, Inhalte und Entscheidungen** aus, sondern auch auf die **Wahrnehmung, im Prozess gehört und ernst genommen zu werden**: Diese Form der Selbstwirksamkeit hat einen starken Einfluss auf die Motivation der teilnehmenden Bürger:innen und beteiligten Stakeholder. Dies gilt insbesondere dann, wenn Projekte aus intransparenten (politischen) Gründen gestoppt werden oder Ergebnisse zwar aufgenommen werden, letztlich aber als Empfehlungspapier in der Schublade verschwinden.

Wenn aber sowohl Selbstwirksamkeit als auch Entscheidungsrelevanz Leitideen bleiben, die in der Umsetzung nur lückenhaft umgesetzt werden, können digitale Verfahren diese schließen? Eine zeit- und raumunabhängige Beteiligung, die im Digitalen möglich wird, ist ein unmittelbarer Faktor, der in diesem Zusammenhang attraktiv erscheint: Spontane, direkte und zielgerichtete Zugänge treffen auf die Kommunikationsrealitäten und -gewohnheiten einer zunehmend digitalen Gesellschaft – die Folge scheint nicht nur eine erhöhte Repräsentativität und Inklusion zu sein, sondern auch die Sichtbarkeit und niedrighschwellige Zugänglichkeit der Ergebnisse. Mit Blick auf die Praxis greift diese Schlussfolgerung jedoch zu kurz: Ungleichheiten aus dem analogen Raum werden durch die Dynamiken digitaler Medien reproduziert (u.a. Landwehr, Universität Mainz) und das Erleben von *Ownership*, also einer besonderen Identifikation mit dem Projekt, sowie Resonanz in diesem Prozess sind nur mit sehr hohem Aufwand erreichbar. **Und zentral – wo die Einstellung für eine selbstwirksame und entscheidungsrelevante Beteiligungskultur fehlt, hilft auch die digitale Innovation nicht.**

Sie kann aber **Anreize** schaffen, um einige der bestehenden Lücken zu schließen:

1 Kommunikation als Kontinuität

Da Beteiligung nicht unmittelbar zu Entscheidungen führt, sondern ihre Ergebnisse empfehlend hervorbringt, ist Kommunikation entscheidend: **„Man muss die Geschichte des Beteiligungsprozesses immer wieder erzählen. Dafür kann man digitale Möglichkeiten gut nutzen“** (Oppold, RIFS Potsdam). Eine kontinuierliche Informationsvermittlung, die über digitale Kommunikations- und Informationsplattformen gewährleistet werden kann, trägt dazu bei, Ergebnisse zu erzielen, die sowohl auf einem hohen Informationsstand der Beteiligten als auch auf einem hohen Maß an *Ownership* für den Prozess basieren. Informations- und Kommunikationsplattformen werden bereits im Rahmen von bundesweiten Bürgerräten im Verfahren eingesetzt (so z.B. Christine von Blanckenburg für das nexus Institut), um kontinuierlich über das Verfahren zu informieren und es zu begleiten. Andere Plattformen, wie [CONSUL](#) oder das



[Mitmachportal der Stadt Monheim am Rhein](#) versehen diese Informationsvermittlung mit einem „open end“ und führen so die Beteiligung über das Verfahren hinaus fort.

Solche Anwendungen / Plattformen können dem für die Beteiligten demotivierenden Eindruck entgegenwirken, dass mit den Ergebnissen nichts passiert.⁹

Darüber hinaus kann die Offenlegung des aktuellen Standes der Weiterverarbeitung von Beteiligungsergebnissen über ursprünglich Beteiligte hinaus eine Kontrollinstanz darstellen (so erläutert es u.a. Isgard Walla im Interview, Landesfachverband Medienbildung Brandenburg). Das Portal OpenNRW nutzt etwa seine Schulungen, um für die Relevanz der Veröffentlichung von Ergebnissen zu sensibilisieren (Schlesiger, NRW CIO). Damit wird nicht nur der offene Umgang mit Daten gestärkt, sondern auch eine wertvolle Blaupause für Entscheidungsrelevanz im digitalen Raum geschaffen.

2 Digitale Datenbasis als konstruktive Diskussions- und Beteiligungsmöglichkeit

Digitale Meinungsbilder als Datengrundlage sind gut geeignet, um in Beteiligungsverfahren in kurzer Zeit Einschätzungen / Daten zu sammeln, Informationen und Meinungen zu bündeln und zu veröffentlichen. Sie bergen wie kaum ein anderes Instrument das Potenzial, schnell und auf den Punkt sichtbar zu machen, worum es geht. Unabhängig davon, ob es um Problemeinschätzungen oder Prioritäten für Handlungsoptionen geht. **Dies als Anlass für weiterführende Gespräche, Beteiligungsverfahren, politische Entscheidungsprozesse und die Vorbereitung für eine Umsetzung von Maßnahmen sehen, kann äußerst konstruktiv sein, da eine empirische Basis als Gesprächs- bzw. Beteiligungsgrundlage geschaffen wird.** Während entsprechende Grundlagen auch in Präsenzveranstaltungen generiert werden können, bietet eine digitale Datenbasis vor allem Eindrücklichkeit und Präzision in der inhaltlichen Ausrichtung des Meinungsbildes (Beispiel: Meinungsbild im Bürgerforum Mobilität Essen mit klarem Auftrag an die Politik, so die IKU_Die Dialoggestalter¹⁰). Vor allem im Bereich der digitalen Jugendbeteiligung dient das Vorhandensein von visualisierten Beteiligungsaktivitäten zudem als direkte Grundlage für Gesprächsanlässe zwischen Politik, Verwaltung und Beteiligten (Beispiel: Computerspiel Minecraft mit visualisierten Ideen zur Stadtgestaltung, Walla vom Landesfachverband Medienbildung Brandenburg), wodurch die Entfaltung von Selbstwirksamkeit über das digitale Verfahren gestärkt wird. Dies kann dem oft beobachtbaren Fehler entgegenwirken, dass Infos nur empfangen, aber nicht gesendet werden und unklar bleibt, was mit den erarbeiteten Ergebnissen passiert.

Auch wenn einzelne Praktiker:innen die Resonanzräume in digitalen Beteiligungsverfahren mit Blick auf die Entfaltung von Selbstwirksamkeit als durchaus schwer erreichbar sehen, können sie mit Blick auf digitale Verfahren zur Schaffung einer „Datenbasis“ als Diskussions- und Beteiligungsmöglichkeit, wie anhand des vorliegenden Beispiels von Isgard Walla sichtbar, also dennoch den Weg von quantitativen Ergebnissen zu einer qualitativen Weiterverarbeitung ebnen.

Die Praktiker:innen teilen darüber hinaus die Hoffnung, dass die im Digitalen erreichbare Menge an Stimmen als politischer Anreiz für die tatsächliche Weiterverarbeitung von

⁹ An dieser Stelle sollte hervorgehoben werden, dass das Konzept der Selbstwirksamkeit von den Praktiker:innen unterschiedlich definiert wird. Während viele den direkten Bezug zur Entscheidungsrelevanz hervorheben, definieren einige Selbstwirksamkeit ohne Bezug zur Ergebnisweiterverarbeitung. Deshalb gilt der Anreiz, das Digitale für eine kontinuierliche Informationsvermittlung zu nutzen, auch für letzteres Verständnis, welches Selbstwirksamkeit stärker von der Ergebnisverarbeitung abkoppelt. Es sollte außerdem geprüft werden, inwiefern sich die unterschiedlichen Definitionen von Selbstwirksamkeit auf die Durchführung von Beteiligungsverfahren auswirken.

¹⁰ Ergänzung: Wichtig ist hier für die Kommunikationsberatung „IKU_Die Dialoggestalter“ die Transparenz darüber, von wem die Einschätzungen kommen, da sonst ein Risiko darin besteht, sie zu vereinfachen und den Kontext nicht entsprechend mitzudenken.



Ergebnissen wirkt – vor allem dann, wenn z.B. über reichweitenstarke Plattformen politischer Druck erzeugt wird, Ergebnisse aufzunehmen oder die Nicht-Aufnahme von Ergebnissen zu erklären. Ein weiterer Effekt des Digitalen ist für die Praktiker:innen die Wahrnehmung von Akzeptanz, die schnell und eindrucksvoll über die ursprünglich Beteiligten hinaus erzeugt werden kann: „Etwa, wenn ich sehe, dass sich online 100 Menschen auch für das Vorhaben ausgesprochen haben, das ich gut finde“ (Paul, Stadt Wuppertal). Trotz dieses Anreizes, im sogenannten *spill-over* einen positiven Effekt für eine breitere Bevölkerungsgruppe zu erzeugen, muss aus der Perspektive der Entscheidungsrelevanz die Wahrnehmung und Beachtung der entsprechenden Vorhaben auf Seiten von Politik und Verwaltung berücksichtigt werden: Der Effekt einer solchen „**Magie der Zahlen**“ **als Anker für Entscheidungsrelevanz** muss im Zusammenhang mit der politischen Wahrnehmung ihrer Relevanz gesehen werden (z.B. Einführung der Online-Unterzeichnung von Volksbegehren in Österreich, mit der die Beachtung der Verfahren im politischen Prozess gesunken ist (Mayer, mehr demokratie! Österreich)).

Weiterführende Faktoren

- *Digitale Ergebnisse als Arbeitserleichterung & Anreiz für effizienten Transfer*: Digital aufbereitete und damit durch entsprechende Tools bereits strukturierte, kategorisierte und visualisierte Ergebnisse schonen knappe Ressourcen in der Verwaltung. Eine direkte Weiterverarbeitung bzw. Veröffentlichung und Präsentation der Ergebnisse wird erleichtert. Gleichzeitig ermöglicht dies den Transfer oder die Skalierung erfolgreicher Projekte (z.B. „Weck den Herkules in dir“ (Stadt Kassel), das als Plattform über [Digitalebuergerbeteiligung.de](https://www.digitalebuergerbeteiligung.de) innerhalb des Landes ausgeweitet wurde). Entsprechende Tools zur Förderung von Entscheidungsrelevanz und Selbstwirksamkeit können sich so weiterverbreiten und trotz bestehender infrastruktureller Herausforderungen der Verwaltung (u.a. Finanzierung, Knowhow) können Anreize zur Umsetzung digitaler Beteiligungsverfahren gestärkt werden.
- *Digitaler Fußabdruck für Selbstwirksamkeit*: Digitale Plattformen schaffen Transparenz und eine Sichtbarkeit der eigenen Aktivitäten. Dies führt nicht nur zu einer erhöhten individuellen Wahrnehmung der Wirksamkeit im Verfahren, sondern schafft auch einen „partizipativen Fußabdruck“ (u.a. Birkenhäger (IFOK) und Strohmeier (CONSUL, Mehr Demokratie e.V.)), der über die Teilnehmenden hinaus positiven Einfluss erzeugt: „Die Transparenz des Produkts kann auch auf die anderen Bürger:innen übergehen“ (Gerber (Année Politique Suisse) in Bezug auf die [Demokratiefabrik.ch](https://www.demokratiefabrik.ch)).

Ausblick / Schlussfolgerung

Obwohl es also Anreize gibt, die im Diskurs so oft kritisierten Schnittstellen zur Weiterverarbeitung der Ergebnisse zu verbessern, bleiben mit Blick auf die Gespräche mit Praktiker:innen wichtige Fragen unbeantwortet: Wie steht es um das übergreifende Knowhow rund um digitale Beteiligung, das die Einbindung von Beteiligungsergebnissen in den politischen Prozess stärken würde (Ansätze z.B. durch das Projekt [New Democracy](#) oder [Vertrauen und Legitimation in der digitalen Demokratie](#))? Besteht ein echtes Interesse von Politik und Verwaltung, aktiv und strukturiert „rauszugehen“, um *Ownership* in Beteiligungsverfahren zu erhöhen und damit die Selbstwirksamkeit aller Beteiligten auch über einzelne Projekte hinaus zu stärken (z.B. durch langfristig angelegte Beteiligungsbeiräte, moderierte Online-Dialoge)?

Die Frage der Schnittstellen zur Weiterverarbeitung der Ergebnisse mit digitalen Methoden kann nicht allein durch die innovative Einbindung von Verfahren, Prozessen und Tools gelöst werden: Politisches Verpflichtetsein, *Ownership* und Knowhow-Aufbau sind dem vorgelagert und unterliegen übergeordneten kulturellen Fragen – die Praktiker:innen zeichnen hier ein eher ernüchterndes Bild, das es weiter zu erforschen gilt.



4 Monitoring und Evaluation

Es fehlt an einer Selbstbeobachtung und an der systematischen Auswertung von Beteiligungsprozessen. Monitoring und Evaluationsprozesse sind zu selten fest in die Verfahren integriert. Daher fehlen vielfältige Daten, die Auskunft über Nutzung und Akzeptanz, aber auch zur Funktionalität des Verfahrens selbst geben könnten.

Status Quo

Oftmals wird eine Einbettung von Monitoring-Maßnahmen weder bei der Planung mitgedacht, in den Prozess eingebettet oder im Nachgang des Verfahrens angestoßen. **Den Behörden fehlen in vielen Fällen schlicht die zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen; eine Priorisierung von der Evaluationsmaßnahmen bleibt in vielen Fällen aus (vgl. These 1).** Kernfragen und Lehren, die aus den Verfahren mitgenommen werden können, werden daher oft nur unzureichend beleuchtet. Mangelnde Reflektion des eigenen Handelns führt in manchen Fällen sogar zu Verfahrensfehlern und intransparenter Entscheidungsfindung. „Die Deutungshoheit der Daten liegt bei den Fachabteilungen. Die Planer:innen entscheiden zumeist subjektiv wie (insbesondere quantitative) Daten ausgewertet und bewertet werden. Bei manchen, zumeist größeren, Verfahren ist auch ein externes Planungsbüro beauftragt, das die Daten der Bürgerbeteiligung auswertet. Auf Grund fehlender Zeit- und Personalressourcen gibt es oftmals kein richtiges Monitoring.“, berichtet Isabelle Paul (Stadt Wuppertal) aus der kommunalen Bürgerbeteiligung. Bei einer professionellen Evaluation ist die Einbindung einer dritten Stelle (in Form einer objektiven und klar nachvollziehbaren Erhebung) jedoch unumgänglich, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Bei Projekten auf Landes- und Bundesebene zeigt sich jedoch teilweise ein unterschiedliches Bild: Eine Evaluation auf kommunaler Ebene durch externe Stellen findet kaum statt, auf Bundesebene hingegen wird eine Evaluation durch externe Stellen flächendeckender priorisiert¹¹ (vgl. These 1). Eine durchgeführte Evaluation bedeutet jedoch längst nicht zwingend, dass Lerneffekte in ein Anschlussverfahren einfließen und zur Optimierung beitragen.

Diese und weitere **strukturelle Herausforderungen** in den deutschen Behörden behindern einen Lern- und Entwicklungsprozess von und für weitere Beteiligungsverfahren:

1 De-Priorisierung aus Ressourcen Gründen

Eine umfassendere und wissenschaftsgetriebene Evaluation findet bei groß angelegten Projekten auf Bundesebene, jedoch kaum auf kommunaler Ebene statt. Gründe dafür liegen in der finanziellen Ausstattung der Projekte und der erhöhten Aufmerksamkeit für die Vorhaben. „Es scheint in letzter Zeit abgenommen zu haben, dass Beteiligungsprozesse systematisch wissenschaftlich evaluiert werden. Das war vor 5-10 Jahren noch anders, als insbesondere Gelder aus der Wissenschaft Pilotprojekte und Beteiligungsformate erst ermöglicht haben.“ (Oppold, RIFS Potsdam). Knappe Ressourcen auf kommunaler Ebene haben eine geringe Selbstbeobachtung zur Folge. „Wenn wir ein gutes Monitoring machen würden, kostet das so viel Ressourcen, dass wir teilweise andere Projekte nicht durchführen könnten.“ (Paul, Stadt Wuppertal). An die Stelle einer ausführlichen externen Evaluation rückt eine interne Diskussion. „Wir setzten uns nach einem Verfahren mit den Fachabteilungen zusammen, um zu schauen, was gut und was schlecht gelaufen ist“, so Isabelle Paul, Stadt Wuppertal.

¹¹ Siehe als Beispiel [Begleitforschung Hackathon „WirvsVirus“](#) und „Update Deutschland“.



2 Qualitative Daten kaum erfasst

Neben der Registrierung quantitativer Daten (Abrufzahlen, Teilnehmende, Absprung, Verweildauer auf Plattform) ist bei digitalen Beteiligungsprozessen auch die Erhebung qualitativer Daten (offene Antworten in Befragungen, Einzelgespräche, Gruppen-Interviews) maßgeblich. Ist ersteres oftmals Teil einer automatisierten und einfach abrufbaren Evaluationslogik, ist die Erhebung qualitativer Indikatoren (Wurde das Ziel erreicht? Wurden die Beteiligten im Prozess abgeholt?) jedoch nicht ohne Hinzunahme weiterer Analysemethoden und nicht ohne den Einsatz weiterer Ressourcen möglich. In vielen Verfahren ist die Messbarkeit von langfristigen „Makro-Wirkungen“ auf die Beteiligten (z.B. zu Motivation und Selbstwirksamkeit) oftmals zu aufwendig, weil damit aufwendige Fallstudien und Langzeitbeobachtungen sowie qualitative Abfragen notwendig sind. Bislang findet man daher wenige Projekte, die Beteiligungsprozesse wissenschaftlich über einen längeren Zeitraum hinweg begleiten. Jedoch sollte ein ausgewogener Mix von quantitativen und qualitativen Zielvorgaben nicht außer Acht gelassen werden. So können beispielsweise Online-Konsultationen als Massenaktivierungsmaßnahmen und „Partizipations-Placebos“ wahrgenommen werden, bei denen die PR-Aktivität eine echte Beteiligung überlagert (Beispiel: „Dialog über Deutschlands Zukunft 2012“, bekannt als „Kanzlerindialog“). Zwar zeigte sich hier eine quantitativ hohe Reichweite mit 11.600 Vorschlägen und 74.000 Kommentaren, jedoch blieben viele dieser Inhalte ungenutzt.

3 Ohne Zielvorgaben keine Evaluation

Eine grundsätzliche Problematik besteht außerdem darin, dass viele Verfahrensträger ohne klare Zielvorgaben in das Verfahren gehen (insbesondere bei informellen Verfahren). Dies erschwert ebenfalls eine Evaluation. Allerdings können sich hier auch Zielkonflikte ergeben zwischen dem Leitbild offener Verfahren und der Wichtigkeit fester Vorgaben, die eine erfolgreiche Evaluation erst ermöglichen.

4 Evaluation als Selbstzweck

In der Praxis gibt es kaum Belege dafür, dass begleitende Evaluationsmaßnahmen mit etwaigen Nachfolgeverfahren rückgekoppelt werden. Eine wissenschaftliche Evaluation sollte nicht als Selbstzweck stattfinden, sondern zur Optimierung zukünftiger Verfahren und deren Prozess beitragen. Wie eine solche „Weitergabe“ von Evaluationsergebnissen gestaltet werden kann, ist unklar und durch die zeitliche Befristung vieler Projekte häufig schwierig umzusetzen.

Weiterführende Faktoren

- *Eine schlechte Datenlage behindert eine gewinnbringende Auswertung:* Soziodemographische Daten werden beispielsweise oftmals nicht erfasst, außer es wird mit dem Melderegister verbunden, etwa bei manchen Fällen der CONSUL-Plattform.
- *Erhobene Daten werden nicht genutzt:* Quantitative Daten (wie Zugriffszahlen) werden zwar oftmals von den Agenturen, die die Plattformen betreuen, erhoben. Jedoch werden die Daten im weiteren Verlauf nicht analysiert und vom Verfahrensträger genutzt, um daraus zu lernen und künftige Prozesse zu optimieren.
- *Einseitiger Fokus auf Audits:* Wirft man einen Blick in die Nutzerforschung können begleitende Monitoringmaßnahmen, die einem gewissen Standard an Design und einem passenden Methodensatz folgen, einen großen Mehrwert bieten. Designs und Frameworks, die eine objektiv gesicherte Evaluation von digitalen Beteiligungsprozessen



skizzieren, finden sich in der Literatur – auch wenn die Wissenschaft in diesem Themenbereich noch jung ist.¹²

Ausblick / Schlussfolgerung

Evaluationen im Nachgang digitaler Beteiligungsformate, aber auch agile Monitoring-Maßnahmen in laufenden Projektphasen sind essenziell, um Wert, Erfolg und Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren zu identifizieren. Ein Mindestmaß an Evaluationsmaßnahmen unterstützt dabei, organisatorisches Lernen herzustellen und langfristig zu sichern. Nur so wird ein reflexiver Prozess gewährleistet. Die evaluative Begleitung ist im Besonderen auch bei digitalen Partizipationswerkzeugen notwendig, um die sozio-technische Gestaltung und den Aufbau sowohl aus der Sicht der Anbieter als auch der Anwender zu optimieren (vgl. dazu auch These 5). „Weiterentwicklungen und Anpassungen müssen ständig stattfinden um die Projekte fortlaufend zu verbessern. Es gibt wenige Projekte, die rundum gut laufen“ (Birkenhäger, IFOK).

¹² Forss (2005) schlägt zur Evaluation im öffentlichen Sektor eine Analyse der Dimensionen Audit, Management und Lernen vor und bemängelt, dass im öffentlichen Sektor der Fokus auf der Evaluation von Audits liegt. Vgl. Forss K (2005) An evaluation framework for information, consultation and public participation. In: OECD (Hrsg) Evaluating public participation in policy making. OECD, Paris.



5 Usability und Gamification

Nutzerseite und Usability der Beteiligungsprozesse werden bislang zu wenig beachtet. Der Einsatz von Visualisierungen, Karten oder Elementen von Gamification ist kaum ausgebaut. Dies trägt auch dazu bei, dass insbesondere jüngere Zielgruppen in digitalen Beteiligungsverfahren kaum angesprochen fühlen und nur schlecht aktiviert werden können

Status Quo

Plattformen und Anwendungen, die im digitalen Raum Erfolg haben wollen, müssen ein gewisses Niveau an zeitgemäßer Usability mit sich bringen. Vor allem Bürgerbeteiligungsverfahren, die auf eine freiwillige Motivation zur Beteiligung setzen und ein junges Publikum adressieren möchten, sind auf eine barrierefreie Anwendung, ein zeitgemäßes und gelungenes *UX-Design*¹³ mit entsprechendem Interface, eine einheitliche und professionelle Außenkommunikation, sowie digitale anwendungsorientierte Beteiligungsmodelle (z.B. *Gamification*, interaktive Karten) angewiesen. Laut Jacob Birkenjäger (ifok) „(...) wird noch zu wenig in Richtung Gamification und user centric design gedacht“. Weiter ordnet er ein: „Die Beteiligungsplattformen und deren Bedienung, die es gibt, sind teilweise kompliziert und nicht gut zu finden und auch nicht wirklich nutzer:innenfreundlich“.

Drei zentrale Herausforderungen zeichnen ein erstes Bild der Usability-Standards öffentlicher Beteiligungsformate:

1 Keine einheitlichen UX-Standards

Entwicklungen aus der Zivilgesellschaft zeigen bereits, wie *usable* Beteiligungsplattformen sein können. Plattformen wie make.org¹⁴ mit einem einfachen, visuell anschaulichen Klickpfad erleichtern die Beteiligung: Vorschläge werden mit wenigen Klicks hinterlegt, Emojis ermöglichen eine schnelle Rückmeldung. Für gelungene Außenkommunikation und Transfer sorgen die Präsenz auf Social Media-Plattformen sowie verschiedene *Sharing*-Möglichkeiten für die jeweiligen Aktionen. **Parallelentwicklungen von Behörden und ein uneinheitliches UX-Design prägen derzeit jedoch das Bild einer geringen Usability von öffentlichen Beteiligungsangeboten.** Ständige Designbrüche und verwirrende Klickpfade führen zur Frustration bei Anwender:innen. Da Designs selten standardisiert sind, muss bei jeder Vergabe ein neues Online-System konzipiert werden – ein erhöhter Ressourcenaufwand, denn bundesländerübergreifende UX-Standards und eine einheitliche deutsche Dachmarke sind noch nicht gefunden. Ein Blick ins Ausland kann zeigen: Länder wie Dänemark und Österreich setzen dies bereits flächendeckend um.

Auch wenn es an Standardisierung mangelt, sind den Behörden die Herausforderungen an ein zeitgemäßes *UX-Design* bei öffentlichen Beteiligungsverfahren nicht unbekannt. Derzeit wird daher eine „digitale Dachmarke“ der Bundesregierung entwickelt (federführend durch das Bundespresseamt, das einen einheitlichen Styleguide für staatliche Angebote bereits vorsieht). Gemeinsam arbeiten das Land Schleswig-Holstein und Hamburg im Rahmen des Projekts „[Kern](#)“ außerdem an einem Baukastenprinzip für ein einheitliches *UX-Design* von Behörden. Auch die Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen gehen einen ersten Schritt in Richtung Standardisierung des Beteiligungsauftritts: „(...) es ist natürlich nicht besonders zugänglich, wenn jeder auf seiner Seite ein Verfahren hat, das man erstmal suchen muss“, sagt Sandra Schlesiger

¹³ User-Experience-Design oder UX-Design befasst sich mit der Analyse, Kreation und Optimierung der Nutzererfahrung.

¹⁴ Make.org begleitet öffentliche Institutionen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in ihren Projekten der partizipativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung.



(CIO NRW). Mit der Plattform [Beteiligung NRW](#) werden die Landesbehörden nach einer Soll-Bestimmung dazu verpflichtet, das Tool für etwaige Beteiligungsprozesse einzusetzen, Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW können das Portal ebenfalls nutzen. Knapp die Hälfte der NRW-Kommunen haben sich bereits für die Anwendung entschieden.

2 Medienbrüche als Herausforderung

Eine weitere Herausforderung stellen Medienbrüche dar, die durch den prozesshaften Aufbau von Beteiligungsformaten entstehen. Ergebnisse eines Beteiligungsschritts müssen immer wieder in ein anderes Medium übertragen werden (vor-Ort Befragungen müssen Beispielweise wieder auf digitalen Plattformen sichtbar gemacht werden). Ein Problem, vor welcher insbesondere hybride Verfahren stehe. Zielführend und empfehlenswert sind in diesem Fall Wege, analoge und digitale Daten zusammenfassend zu sammeln (z.B. *Multi-Touchpoints* und Tische bei analogen Workshops).

3 Fehlender Zeitgeist

Wie in vielen Fällen gelungener digitaler Bürgerbeteiligungsprozesse liegt der entscheidende Hemmfaktor in der teils festgefahrenen Kultur und der Organisationslogik der Verwaltungsstruktur – ein entscheidender Faktor, denn Usability ist eng an den Zeitgeist geknüpft. „Das habe ich jetzt 10 Jahre so gemacht und die Leute fanden es immer super. Ich weiß wie man das organisiert und es ist verhältnismäßig wenig Aufwand.“ ist eine Aussage, die Isabelle Paul (Stadt Wuppertal) im Rahmen der Bürgerbeteiligungsverfahren aus ihrer Behörde schon oft hörte.

4 Usability braucht mehr Traffic

Eine gelungene nutzer:innen-zentrierte Beteiligungsarbeit lebt von einer funktionierenden Mobilisierung und crossmedialer Öffentlichkeitsarbeit. Speziell bei digital angelegten Beteiligungsverfahren mit einem Fokus auf eine junge Zielgruppe ist die Einbindung von Social-Media-Kanälen das adäquate Werbemittel. In [Cottbus](#) geschah dies auch durch die direkte Einbindung eines *Influencers*. Ein grundlegender Baustein von digitalen Beteiligungsprozessen liegt daher im weiteren Ausbau der Bekanntmachung durch das richtige Marketing.

Ausblick: Gamification und anwendungsorientierte Beteiligung

Gamification-Ansätze zur Aktivierung eines jungen Publikums gelten in der Bürgerbeteiligung effizient, sind jedoch derzeit noch geringfügig erprobt bzw. werden in der Praxis selten ausgerollt. Besonders für die junge Generation sind Elemente der Gamification zeitgemäß und können aktivierend wirken, denn sie passen sich ihrer Lebenswelt und Nutzerlogik an: „Wenn ich mir soziale Medien angucke, funktionieren die mit Fotos und Videos; und wenig Text. Und Beteiligungs-Onlineplattformen funktionieren überwiegend mit Text. Das ist in der Regel nicht attraktiv für Jugendliche, und teilweise auch für Erwachsene nicht.“ (Walla, Landesfachverband Medienbildung Brandenburg). Eingesetzt werden Gamification-Ansätze derzeit insbesondere in Projekten rund um die Stadtentwicklung.

1 Gamingwelt als Beteiligungsmotor: Das Beispiel Minecraft

Vom Computerspiel in die Stadtplanung vor Ort - anschaulich macht dies das Modell der Stadt [Cottbus/Chósebus](#). Dabei wird die Kinder- und Jugendbeteiligung durch die Einbindung des Spiels *Minecraft*¹⁵ in die Stadtentwicklung und Planung integriert. Durch *Minecraft* konnten kreative Lösungen für den Städtebau simuliert werden. Dazu wurde ein eigener Server mit allen Informationen eingerichtet. Der Einsatz erfolgte wirklichkeitsgetreu auf Basis von

¹⁵Minecraft ist eines der international bekanntesten und beliebtesten Computerspiele und daher der Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen bekannt. Ähnlich zum Spiel LEGO können Gartenanlagen und Parkzonen bis zu ganzen Städten nachgebaut werden.



OpenStreetMap-Daten. Ein weiteres und besonderes Element wird im Beispiel Cottbus durch den Beteiligungsbaustein so genannter „Meetups“ geprägt, die sich ebenfalls im Rahmen der Spielatmosphäre bewegen. Über die Kommunikationsplattform *Discord* fanden außerdem verschiedene Akteure zusammen, um sich über das Spiel und die Planung auszutauschen.

2 Augmented Reality (AR) und Virtual Reality (VR)

Neue Technologien wie *Augmented Reality*, die durch ihre spielerischen Komponenten einen besseren Zugang zur Beteiligung junger Menschen versprechen, werden bereits vereinzelt im stadtplanerischen Kontext getestet. *Virtual Reality*-Anwendungen, insbesondere bei Bauprojekten, können sehr verständlich Alternativen und Konsequenzen im Stadtplanungsprozess aufzuzeigen. Das Forschungsprojekt [ways2gether](#) testet AR-Technologien, die eine Bürgerbeteiligung in Verkehrsplanungs- und Gestaltungsprozessen unterstützen. Spielerisch kann sich der User so beispielsweise in einer neuen Fußgängerzone bewegen und die Planungswelt entdecken.

3 Apps statt Web

Möchte man die junge Generation ansprechen, ist besonders der Fokus auf Smartphone-kompatible Anwendungen zentral. App-basierte Anwendungen, die durch ein einfaches *UX-Design* überzeugen, versprechen daher – unterstützt durch die richtigen Marketingmaßnahmen – eine ganz selbstverständliche Beteiligung, die bruchlos in den Alltag eingebunden ist. Die aus der Zivilgesellschaft heraus entwickelte deutsche App [Democy](#) macht dies vor. Im bayrischen Gerbrunn wird die Applikation bereits angewandt, um Stimmungsbilder zu ortsspezifischen Fragestellungen einzuholen¹⁶.

4 Einsatz von Crowdmapping-Verfahren

Usability verspricht auch der Einsatz von *Crowdmapping*-Verfahren¹⁷, die derzeit meist bei der Planung des Stadtleitbilds, wie in [Graz](#), zum Einsatz kommen. Auch bei Störmeldern ist diese grafische Aufarbeitung beliebt.

Ausblick

Die Zukunft wird höhere Erwartungen an die *Usability* von Beteiligung mit sich bringen. Bürgerservices sowie formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten werden sich immer mehr auf die vernetzte Welt einstellen und sich den Herausforderungen von Standardisierung wie auch höherer Anwendungsorientierung stellen müssen. Klar ist: anschaulich visualisierte Beteiligungsergebnisse und Verfahren finden einen besseren Zugang in die Öffentlichkeit und die politische Sphäre (vgl. These 3).

¹⁶ Mehr dazu unter: https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Smart-City-Navigator/Projekte/buergerbeteiligung_2_0_in_Gerbrunn.html

¹⁷ Das "Crowdmapping", auch "Kartendiskussion" genannt, ist ein Methode, die kollaboratives und gemeinsames Arbeiten von Beteiligten auf einer Karte ermöglicht.



6 Exkurs: Künstliche Intelligenz

Werkzeuge und Verfahren aus dem Bereich Künstlicher Intelligenz (KI) gewinnen in vielen Arbeitsfeldern öffentlicher Verwaltung an Bedeutung. Sie können dazu beitragen, text- bzw. datenintensive (formelle) Beteiligungsverfahren zu automatisieren und die Behörden zu entlasten.

Status Quo

Der Einsatz von KI-Systemen in der digitalen Beteiligungskultur ist mit vielen Hoffnungen verbunden. Insbesondere bei formellen Beteiligungsverfahren wie Infrastruktur- und Planungsvorhaben, aber auch bei der Skalierung und Auswertung von informellen Verfahren wie Konsultationsprozessen kommen KI-Systeme bereits vermehrt zum Einsatz. Aber bevor über eine Einführung von KI-basierten Werkzeugen nachgedacht werden kann, stehen viele Behörden noch vor der Herausforderung überhaupt digitale Bürgerbeteiligungsverfahren zu nutzen. Deswegen sind „(...) Überlegungen zu KI-Tools derzeit noch ganz zartes Pflänzchen (...)“, wie Sandra Schlesiger, Beauftragte der Landesregierung NRW für Informationstechnik, betont. In der Praxis kommen bereits spezifische Tools zum Einsatz, die Prozesse verschlanken. Wichtige Grundvoraussetzung: **KI funktioniert in der Verwaltungsarbeit als assistierendes Tool und nicht als vollautomatisierter Beteiligungsmanager:** „Es kann zu großen Verwerfungen kommen, wenn alles nur noch algorithmisch läuft, da muss schon ein *human in the loop* sein, aber dem kann man Siebenmeilenstiefel anziehen“ (Lührs, DEMOS plan GmbH).

In diesen **Einsatzbereichen** kann KI als Assistenz-Werkzeug bereits seine Wirkung entfalten:

1 Sprach-, text- und bildbasierte Auswertung zur Skalierung von Planungsvorhaben

Bereits jetzt zeigen zahlreiche Beteiligungsverfahren, wie Fortschritte in der automatisierten Sprachverarbeitung in Form von *Machine Learning* das Potenzial haben, Projekte passgenau zu skalieren. Textkorpora können durch Sentimentanalysen, *Slicing* und *Clustering* analysiert und bewertet werden sowie als Quelle informierter Stadtplanung und insbesondere Infrastrukturprojekten hinzugezogen werden. KI-getriebene Textauswertung ist bislang aus technischer Perspektive fehleranfällig und kann aus ethischer Sicht als fragwürdig eingestuft werden. Die Genauigkeit der KI-gestützten Auswertung kann so stark von der Qualität der Trainingsdaten und der Modellarchitektur abhängen (Gefahr von Falschklassifikationen). Insbesondere bei Sentiment-Analysen kann keine umfängliche Berücksichtigung von Emotionen (Ironie u.ä.) und persönlichen Perspektiven geschehen. Auch eine „Voreingenommenheit“ der Auswertungen schon in der Entwicklung des Modells ist möglich (Gefahr einer Daten- oder Algorithmus-basierten Verzerrung („data bias“, „algorithm bias“)). Eine steigende Nachfrage für KI-Systeme als Assistenz für formale Beteiligungsverfahren ist vorwiegend im Themenfeld der Energiepolitik zu verzeichnen. Zahlreiche Stellungnahmen und Einwänden im Rahmen von Planfeststellungsverfahren werden mittlerweile durch smarte KI-Tools im Eingangsmanagement unterstützt – das ist hilfreich, denn bei manchen Verfahren kommt es zu mehr als 10.000 Eingaben. So ist die [software demosplan](#) ein KI-getriebenes *Computer Vision*-Modell, welches die Inhaltstypen der Eingänge (Logo, Datum, Text) analysiert und im weiteren Schritt auch die Auswertung und Validierung der Eingänge unterstützt. Aber auch bei informellen Beteiligungsverfahren kommt KI als Hilfeleistung zur Zusammenfassung und Kategorisierung zum Einsatz. Das birgt ein hohes Einsparpotenzial personaler Ressourcen, die an anderer Stelle genutzt werden können. „KI kann eine enorme Entlastung sein, in dem es schnell Daten zusammenfasst und kategorisiert – dafür müsste ich einen ganzen Arbeitstag investieren“ (Paul, Stadt Wuppertal). Auch Jacob Birkenhäger (IFOK) bestätigt diesen Eindruck. *Open Source*-Portale



wie CONSUL haben ein KI-Tool integriert, welches die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprojekte ordnen kann. Andere KI-Werkzeuge können solche Resultate auswerten (z.B. als Sentiment-Analyse von Social Media). Außerdem hat die Stadt Madrid mit „[Decide Madrid](#)“ eine Online-Plattform entwickelt, die es den Bürger:innen ermöglicht, über städtische Projekte abzustimmen und Vorschläge einzureichen. Dabei werden KI-Systeme verwendet, um die eingereichten Vorschläge zu analysieren, Ähnlichkeiten zu identifizieren und die besten Ideen zu priorisieren.

2 KI als Übersetzer, Vereinfacher und Dialogpartner

Bürger:innen können sich nur adäquat beteiligen, wenn sie die Informationen verstehen und einordnen können. KI-getriebene *Large Language Models* (LLMs) sind in der Lage, eine Vereinfachung/Zusammenfassung von Texten, Übersetzungsleistungen oder den Einsatz informativer *Chatbots* zu gewährleisten. So können mit sogenannten Redaktionsassistenten originalsprachliche Texte in Echtzeit in eine einfache Sprache überführt werden. Die Pressestelle des Senats der Stadt Hamburg führt dies in Kooperation mit dem [Startup Summ AI](#) bereits als Pilotprojekt durch. Das AI-Tool zur Sprachvereinfachung arbeitet an der Schnittstelle zum stadtinternen Redaktionssystem, welches für alle Hamburger Behörden erreichbar ist und eine Übersetzung von Texten auf Knopfdruck ermöglicht. 2024 soll auch eine selbst entwickelte Lösung zur automatischen Bebilderung der stadtinternen Websites folgen. Das Beispiel Hamburg zeigt nicht nur eine erfolgreiche Implementierung von zielgerechten KI-Lösungen, sondern auch eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Start-Ups, der Entwicklerszene und der behördlichen Arbeitsorganisation. Die Stadt Helsinki macht vor, wie anhand des "[The City of Helsinki Chatbot](#)" Informationen über städtische Dienstleistungen und Aktivitäten ausgegeben werden können. Der Dienst antwortet auf Grundlage der trainierten regelbasierten Diskussionspfade, die von Spezialisten der Stadtinformation Helsinki festgelegt wurden. Der Dienst steigert die Effizienz, indem er die Beantwortung von häufig gestellten Fragen automatisiert.

Weitere Anwendungsgebiete

- *Moderation und Unterstützung von Online-Verfahren*: Entsprechend trainierte Chatbots können den Prozess der Ideeneinreichung bei konsultativen Beteiligungsverfahren unterstützen und managen, wie etwa beim Verfahren für den Hamburger Stadtteil Grasbrook¹⁸. Innerhalb von Organisationen kann die Entwicklung und Konditionierung eines „domänen-spezifischen“ LLM hilfreich sein. Gerade bei der Bewältigung großer Textmengen (z.B. Gesetzesentwürfe, Experten-Statements, Bürgerbefragungen, Antragsbücher von Parteitagen) könnten besonders trainierte KI-Werkzeuge dazu beitragen, sehr aufwändige und personalintensive Prozesse zu unterstützen.

Ausblick

Auch wenn die Vision eines Holodecks für den Bauausschuss noch nach Science-Fiction klingt, so werden ähnliche Szenarien bereits mit VR- oder AR-Lösungen im Labor erprobt und weiterentwickelt. Das Thema Beteiligungssimulation dominiert die Zukunftsvorstellungen der Praktiker:innen im besonderen Maß. Die vorausgelagerten datenbasierten Voraussagen und Clusterungen (s.o.) werden in Zukunft bei Beteiligungsverfahren eine zunehmende Rolle spielen. KI-basierte Empfehlungen erweitern die Datenauswertung, so dass Handlungsempfehlungen gegeben werden – zu entscheiden ist hier über die Rolle menschlicher Akteure, also des *human in the loop*. KI wird und kann bereits in formellen und informellen Beteiligungsvorfahren Vorschläge qualifizieren und Konsequenzen direkt visualisieren. KI-Systeme können aber auch dazu befähigen, eine erste „Marktübersicht“ im Vorfeld von Bürgerbeteiligung hilfreich oder begleitend zu nutzen.

¹⁸ Für mehr Informationen siehe Evaluationsbericht:

https://www.researchgate.net/publication/338282024_Weck_den_Herkules_in_dir_-_burger-initiierte_Dienstleistungen



Zentrale Herausforderungen für Politik und Verwaltung

Die Implementation und Nutzung von KI für (in)formelle Beteiligungsverfahren im öffentlichen Sektor muss noch zahlreiche Hürden nehmen. Eine Anwendung innerhalb von Verfahren scheitert oftmals nicht an der notwendigen Offenheit, bestimmten Werkzeugen oder Ideen, sondern an fehlenden Organisations- und Verwaltungsstrukturen – denn die Verwaltung kann KI-Tools in vielen Fällen nicht ohne weiteres nutzen: „Die Hürden für den Einsatz von KI haben oft nichts mit der Leistungsfähigkeit der Software zu tun, sondern mit Vergabeprozessen oder Compliance-Anforderungen.“ (Lührs, DEMOS plan GmbH).

1 Datenschutz und Datensicherheit

Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an Behörden im Umgang mit personenbezogenen Daten in Deutschland und Europa sind hoch und entsprechen dem landesspezifischen Wertekanon. Behörden stehen in der Verantwortung, dass die von ihnen erhobenen Daten nur für die gesetzlich vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Das stellt das Thema *Open Government*, aber auch den Einsatz von KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung vor weitere Hürden.

2 Ethik: Werte und Normen

Ein KI-System lernt von Werten und Normen, die im Entwicklungsprozess eine Rolle spielen und etwa in der Datengrundlage angelegt sind oder durch die Entwickler:innen selbst begünstigt werden. Insbesondere bei der Verwendung von *Large Language Models* ist der Umgang damit sensibel zu behandeln. Das wird bei Beteiligungsverfahren zum Thema, bei denen ein kontextuell und inhaltlich ausrichtenden Einfluss auf das Verfahren oder das Produkt besteht (z.B. Antworten von Chatbots an Bürger:innen, Auswertung und *Clustering* von Verfahrenseingängen). Daher ist es derzeit noch essenziell, dass Verfahren (in Deutschland) derzeit nicht vollautomatisiert durch eine KI getrieben, sondern weiterhin assistenzbasiert ausgeführt werden.

3 Risikobewertung

Der Einsatz von KI ist mit Risiken verbunden. Die Auswahl der Trainingsdaten und die Architektur können Fehlerquellen bergen, die sich in den Ergebnissen widerspiegeln (s.o.). Behörden müssen beim Einsatz von KI eine gewissenhafte Risikobewertung vornehmen. Dafür benötigt es nicht nur eine spezifische Expertise, sondern auch verbindliche Regeln zur Risikobewertung des Einsatzes bestimmter Werkzeuge und Verfahren. Politische Akteure können und sollen dabei als Vermittler zwischen verschiedenen Stakeholdern (Wirtschaft, Entwickler, Distributionsplattformen, Nutzer:innen, Öffentlichkeit) agieren.

4 Rolle von Civic Innovation noch unterschätzt

Ressortübergreifende Initiativen wie die [„Civic Innovation Plattform“](#) (initiiert von der Denkfabrik des BMAS) oder die Initiative [„Civic Coding“](#) von BMAS, BMFSJ sowie BMUV¹⁹, zeigen den Willen, ergebnisoffen und durch Fördermittel unterlegt, Innovationsgeist aus der Zivilgesellschaft in die Verwaltung einzubringen. Jedoch fehlen an vielen Stellen noch zielgerichtete Ausschreibungen wie auch hinreichend finanzielle Ressourcen für eine sinnhafte Projektförderung, um die Projekte realistisch in den praktischen Gebrauch einzubringen.

¹⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit (BMUV)



Ausblick

Der Einsatz von KI in der Bürgerbeteiligung birgt das Potenzial, Prozesse zu verschlanken und Ressourcen für Betreuung und Auswertung aufwändiger und personalintensiver Verfahren freizusetzen. Eine zunehmende Implementation von KI-Systemen zur Unterstützung von Verwaltungsvorgängen würde zahlreiche bürokratische Hemmnisse bei der Durchführung digitaler Bürgerbeteiligung abbauen. Insbesondere bei Beteiligungsprozessen im Zusammenhang mit Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte, bei welchen eine Überlastung der Vorhabensträger und Genehmigungsbehörden besteht. Neuere Entwicklungen im Bereich generativer KI werden den Druck in Form zusätzlicher Eingaben (Vervielfältigung von Eingaben und Argumentationen beispielsweise bei Planfeststellungsverfahren durch wehrhafte Initiativen o.ä.) erhöhen. Zuvor müssen jedoch grundlegende Voraussetzungen zur Legitimation und Akzeptanz für den Einsatz solcher KI-gestützter Verfahren geschaffen werden. Nicht zuletzt fehlen weiterhin regulierende und rechtliche Leitlinien für die Nutzung von KI-Systemen sowie eine innovationsoffene und flexible Organisationslogik der Behörden.



7 Baustellen und Bausteine der Beteiligung - Kein Fazit

Bislang stand die Diskussion einzelner Thesen im Vordergrund, um entlang von Beobachtungen, Analysen und Expert:innen-Interviews die besonderen Potenziale und Herausforderungen unterschiedlicher digitaler Beteiligungsformate deutlich zu machen. Dabei haben sich an mehreren Stellen Querbezüge zwischen den Skizzen und Portraits ergeben. Abschließend möchten wir nun aus diesen thesenübergreifenden Implikationen einige Perspektiven entwickeln, die wir als Bausteine einer Strategie zur beteiligungsorientierten Modernisierung von Verwaltungsprozessen verstehen.

Change Management braucht auch Change Agents

Erste Einblicke in die Verwaltungsstrukturen haben gezeigt: Gelungene digitale Beteiligung und der zukünftige Ausbau von digitalen Prozessen und Tools gelingt nur durch die richtigen Köpfe. Hierfür braucht es nicht nur eine stimmige Organisationskultur, die Räume für eigenverantwortliche Gestaltungsmöglichkeiten öffnet, Experimente zulässt, den richtigen Umgang mit Fehlern kennt und Innovationen ermöglicht. Erst dann können Fachkräfte mit Digital-Expertise angeworben und dauerhaft eingebunden werden. Nötig sind auch geeignete Weiterbildungsmaßnahmen zum Aufbau von zeitgemäßen Knowhow innerhalb der bestehenden Personalstruktur.

Neue Perspektiven durch „Verwaltungshospitationen“ gewinnen

Bislang bleiben Adaptionen vorbildlicher Lösungen aus dem Ausland aufgrund einer fehlenden Gesamtstrategie aus und wichtige Erfahrungen und Potenziale digitaler Beteiligung werden nicht grenzüberschreitend genutzt. Hier kann die Förderung von Verwaltungshospitationen dabei helfen, dass innovative und erfolgreiche Projekte/Innovationen aus dem Ausland auch hierzulande innerorganisationale Lernprozesse anstoßen. Dies könnte etwa durch eine Kartierung digitaler „Beteiligungsleuchttürme“ aus internationaler Perspektive angestoßen werden.

Standardisierung als Leitmotiv

Vor allem Kommunen, die durch eine Vielzahl von Aufgaben belastet sind und die durch fehlende Ressourcen geprägt sind, profitieren von einer Standardisierung von Design- und Servicekonzepten sowie stringente Ansätze für eine einheitliche *user experience* – auch bei Bürgerbeteiligungsverfahren. Auf diese Weise wird ein Flickenteppich beim Einsatz von *Open Source*-Anwendungen verhindert.

Koordination verschiedener Systemlogiken

Insbesondere stehen das bürokratische Abteilungs- und Ressortprinzip sowie der politische Durchgriff auf Verwaltungseinheiten der Organisation einer projektbasierten Beteiligung im Weg. Diese strukturellen Hürden der deutschen Verwaltungsbürokratie machen die Umsetzung moderner Verfahren nicht leicht. Zugleich erschweren sie aber auch die Identifikation von Bürger:innen mit Beteiligungsformaten und stehen damit auch Selbstwirksamkeitseffekten im Weg. Die Aufmerksamkeit für sowie die effektive Koordination von verschiedenen Systemlogiken in der Verwaltung kann dagegen zu einer verbesserten Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in politische Entscheidungen führen.



Regulierung als Bahnenlenker und Schrittmacher für Künstliche Intelligenz

Derzeit gibt es noch keine klare Strategie zur Regulierung bzw. eine Handreichung zur Anwendung von KI-Systemen für deutsche Behörden. Auf [EU-Ebene](#) ist dies bereits vorhanden, jedoch fehlt noch eine Übertragung vor allem in die föderale und kommunale Verwaltungswirklichkeit. Solche Harmonisierungen können hilfreiche und verbindliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von KI-Anwendungen im öffentlichen Sektor schaffen.

Mehr Sichtbarkeit für attraktive Bürgerbeteiligung

Es fehlen Ressourcen und die nötige Sensibilisierung für Kommunikationsstrategien, die Beteiligungsverfahren flächendeckend bekannt machen und ausreichende Beteiligungsanreize schaffen. Insbesondere für die Ansprache junger Zielgruppen in Partizipationsverfahren sind Experimente notwendig, die einen spielerischen Zugang in den digitalen Alltag erlauben.

Wissenschaft und Forschung als Entwicklungspartner

Forschung und Wissenschaft können bei der Weiterentwicklung digitaler Bürgerbeteiligung großen Einfluss erreichen. Strukturierte Begleitforschung und Evaluation sind dabei kein Selbstzweck – gerade eine transdisziplinäre Forschung, die das Miteinander von Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft stärkt, setzt Impulse für innovative digitale Verfahren. Vertrauen in die Verwaltung, die Leistungsfähigkeit neuer digitaler Verfahren und die Legitimation von Entscheidungen werden dabei nicht nur erforscht, sondern entlang einer konkreten Problembearbeitung hergestellt.

Eine nähere Auseinandersetzung mit aktuellen Baustellen der Bürgerbeteiligung zeigt, dass die komplexen Verfahren stets ganzheitlich betrachtet werden müssen. Das Entwickeln und Einfügen digitaler Werkzeuge und Services genügt nicht, ebenso wenig das Aufpolieren digitaler Oberflächen, flüssige Klick-Bewegungen durch Online-Formulare oder eifrige KI-Assistenzen. Gelingende Bürgerbeteiligung ist auf eine ko-produktive Verwaltungsumgebung angewiesen, die sich auf offene Datenstrukturen ebenso einlässt wie auf moderne Personalkonzepte und ungewohnte Partner-Konstellationen in flexiblen Projektzusammenhängen. Die Hinwendung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Anerkennung von Bürger:innen als aktiv Mitwirkende ist geboten, wenn eine digitale, demokratieorientierte Modernisierung der Verwaltung gelingen soll.



Gesprächspartner:innen²⁰

Jacob Birkenhäger

Geschäftsfeldleiter Deliberation, Open Government, Demokratie, ifok GmbH

Oliver Bott

Projektmanager "Digitalisierung und Regieren", Stiftung Mercator

Dr. Marlène Gerber

Co-Direktorin Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

IKU_Die Dialoggestalter

Kommunikationsberatung, schwerpunktmäßig in Prozessen mit Bürgerbeteiligung

Prof. Dr. Claudia Landwehr

Professorin für Politische Theorie und Public Policy, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, u.a. Publikationen zu deliberativer Demokratie und demokratischen Innovationen in der Diskussion

Dr. Henriette Litta

Geschäftsführerin. gemeinnützige Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF), u.a. Mitglied im

Digitalbeirat der Bundesregierung sowie im Beirat von Transparency International Deutschland

Rolf Lührs

Geschäftsführer, DEMOS plan GmbH, Hamburg und Berlin

Erwin Mayer

Bundessprecher, mehr demokratie! Österreich

Daniel Oppold

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungszentrum für Nachhaltigkeit Helmholtz-Zentrum Potsdam im Forschungsprojekt „Ko-Kreation und zeitgemäße Politikberatung“

Isabelle Paul

Referentin für Bürgerbeteiligung der Stadt Wuppertal

Prof. Dr. Christoph Peters

Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Wirtschaftsinformatik, Universität Kassel; Forschungsschwerpunkte: Hybride Intelligenz, KI- und sprachbasierte Bots, RPA, BI, Dienstleistungen und Geschäftsprozesse, Ko-Kreation für digitale Dienstleistungsinnovationen

Oliver Rack

Spezialist für Open Innovation, Systemdesign und Governance, Open Government Netzwerk Deutschland/Open Government Partnership

Sandra Schlesiger

Referatsleiterin 212 Open-Government, IT-Fortbildung

Der Beauftragte der Landesregierung NRW für Informationstechnik – CIO NRW -

Simon Strohmenger

Projektleiter CONSUL, Mehr Demokratie e.V.

Dr. Christine von Blanckenburg

Bereichsleiterin Bürgergesellschaft, nexus Institut

²⁰ Werden im vorliegenden Dokument als Praktiker:innen bezeichnet.

Alle Gesprächspartner:innen haben der Verwendung der Originaltöne / Zitationen und expliziten Nennung der eigenen Person zugestimmt.



Isgard Walla

Referentin für Medienbildung, Projektleitung jumbl, Landesfachverband Medienbildung
Brandenburg e.V., Schwerpunkt: digitale Jugendbeteiligung



Weiterführende Lesehinweise der Autor:innen

- Baack, S., Djeffal, C., Jarke, J., & Send, H. (2019). Civic Tech: Ein Beispiel für Bürgerzentrierung und Bürgerbeteiligung als Leitbild der Verwaltungsdigitalisierung. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–9). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_29-1
- Behördenspiegel (2013). #opennrw. Zukunftsforum "Digitale Bürgerbeteiligung", Heft 03/2014
- Benighaus, C., Wachinger, G. & Renn, O. (Hrsg.) (2016). *Bürgerbeteiligung – Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Wolfgang Metzner Verlag Berlin. https://www.soldan.de/media/pdf/7d/a4/ce/9783943951684_LP.pdf
- Brettschneider, F. (Hrsg.). (2023). *Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung: Die Sicht von Politik und Verwaltung*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38969-7>
- Busse, S., & Schneider, S. H. (2015). Die Evaluation von Bürgerbeteiligung als Politikberatung: Praxis, Herausforderungen und Empfehlungen am Beispiel Bürgerhaushalt. *Zeitschrift für Politikberatung*, 7(1–2), 3–13. <https://doi.org/10.5771/1865-4789-2015-1-2-3>
- Etscheid, J. (o. J.). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. Anwendungsfelder und Szenarien*.
- Himmel, W. (2021). Bürgerbeteiligung gelingt auch digital. In S. Luppold, W. Himmel, & H.-J. Frank (Hrsg.), *Berührende Online-Veranstaltungen: So gelingen digitale Events mit emotionaler Wirkung* (S. 27-46). Springer Gabler Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-33918-0_3
- Leitner, M. (Hrsg.). (2018). *Digitale Bürgerbeteiligung: Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4>
- Paust, A. (2023). Von der Intention zum Impact – Wirkmodell und Wirkungsversprechen für Bürgerbeteiligung. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #5* (S. 106-118). Republik Verlag Berlin. <https://www.bipar.de/kursbuch-buergerbeteiligung-5/>
- Ringel, L., & Reischauer, G. (2019). *Transparente Verwaltung*. In S. Veit, C. Richard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 225–235). Springer VS.
- Spieker, A. (2021). *Chance statt Show - Bürgerbeteiligung mit Virtual Reality & Co: Akzeptanz und Wirkung der Visualisierung von Bauvorhaben*. Springer VS Wiesbaden. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-33082-8>
- Tagesspiegel Background (2023). *UX-Design: Hamburg und Schleswig-Holstein wollen vorangehen*. Abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/smart-city/ux-design-hamburg-und-schleswig-holstein-wollen-vorangehen>
- Von Lucke, J., & Gollasch, K. (2022). *Open Government: Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln – Leitbilder, Ziele und Methoden*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-36795-4>
- Wilker, N. (2019). *Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation: Rollen und Einstellungen kommunaler Mandatsträger in der digitalen Demokratie*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28355-1>