



Berlin Institut  
für Partizipation

# **DAS VERLORENE JAHR?**

**AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE  
AUF DIE BÜRGERBETEILIGUNG IN DEUTSCHLAND**

**Herausgeber:**

Berlin Institut für Partizipation | bipar  
Haus der Demokratie  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

**Bildquellen:**

Titelbild: Unsplash  
Grafiken: Celin Sommer

# **DAS VERLORENE JAHR?**

## **AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE AUF DIE BÜRGERBETEILIGUNG IN DEUTSCHLAND**

## KONTEXT UND ZIEL DER BEFRAGUNG

Am 27. Januar 2020 wurde der erste COVID-19-Infizierte in Deutschland ermittelt. Aufgrund der großen Ansteckungsgefahr und der Möglichkeit einer Überlastung des Gesundheitssystems wurden auf Basis der Empfehlungen von Experten umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit zu verringern. Sie zielen insbesondere auf eine Minimierung sozialer Kontakte (Social Distancing) ab. Teilweise werden diese Maßnahmen aktuell wieder zurückgefahren. Es ist jedoch völlig offen, wann wieder der „Normalzustand“ einkehrt und insbesondere größere Veranstaltungen wieder möglich sein werden. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass dies nicht vor 2021 der Fall sein wird.

Welche Auswirkungen diese Maßnahmen auf die Umsetzung der Bürgerbeteiligung in Deutschland haben und wie sich die politische Teilhabe möglicherweise aufgrund dieses Ereignisses verändern wird, stand im Fokus einer aktuellen Umfrage des Berlin Instituts für Partizipation. Sie hatte zum Ziel, einen ersten, zeitnahen und dokumentativen Überblick bezüglich des Ist-Zustandes der Bürgerbeteiligung in Zeiten von Corona zu bieten und diesen mit Einschätzungen zu den langfristigen Auswirkungen sowie dauerhaften Veränderungen der Beteiligungslandschaft zu verknüpfen.

## DIE ZENTRALEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

### BETEILIGUNG STEHT (WEITGEHEND) STILL

Die Corona-Pandemie hat zu einer abrupten Unterbrechung laufender deliberativer Verfahren geführt. Primär verantwortlich ist da-

für die politische Maßnahme des Social Distancing, die eine Minimierung persönlicher Kontakte erzwingt. Dies hat nicht nur aktuelle Auswirkungen, sondern wird die Partizipation in Deutschland aufgrund abgesagter bzw. verschobener Beteiligungsverfahren auch in der nahen Zukunft negativ betreffen. In zahlreichen Bereichen könnte 2020 zu einem „verlorenen Jahr“ für die Bürgerbeteiligung werden.

### BETEILIGUNGSDIENSTLEISTER HART GETROFFEN

Das Herunterfahren der Beteiligung hat nahezu alle an der Umfrage teilnehmenden Anbieter von Beteiligungsverfahren in unterschiedlicher Intensität negativ getroffen. Ein erheblicher Teil sieht sich existenziell gefährdet. Zudem geht die Beteiligungsbranche nur von einem geringen „Nachholeffekt“ nach der Pandemie aus.

### NUR DIGITAL GEHT ES NICHT

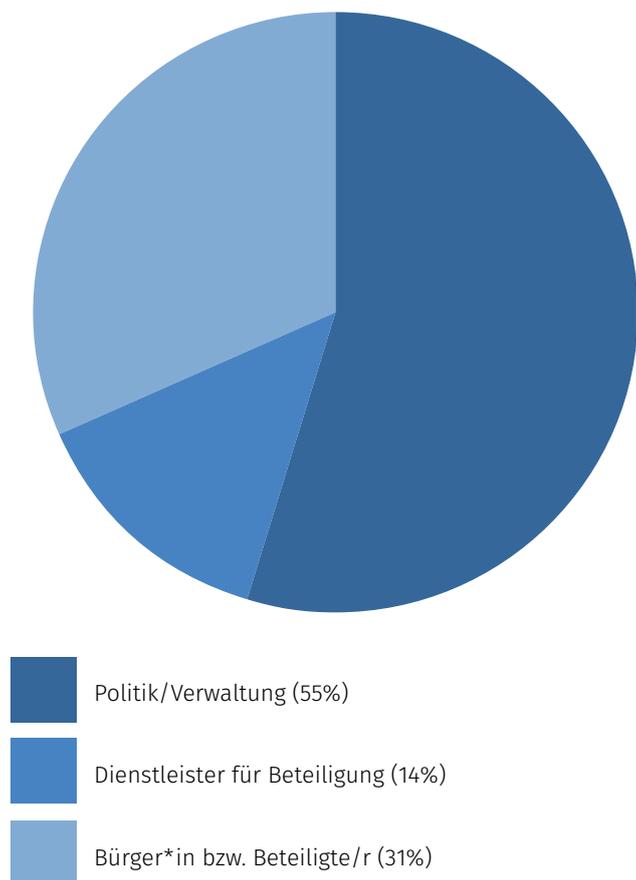
Digitale Beteiligungsformate bieten grundsätzlich die Möglichkeit einer räumlichen und teilweise auch zeitlichen Entkopplung der Beteiligung. Sie stellen daher theoretisch eine geeignete Beteiligungsform dar, um bei unerwarteten Ereignissen eine Verstärkung der Partizipation zu garantieren. Die Auswertung zeigt jedoch, dass dies selten der Fall ist. Zum einen lässt sich dies auf fehlende digitale Möglichkeiten zurückführen. Zum anderen ergab die Befragung, dass vorhandene Optionen lediglich in moderatem Umfang vermehrt genutzt werden. Die meisten Akteure sehen nach wie vor den unmittelbaren, persönlichen Diskurs als Voraussetzung für gelingende Beteiligung an.

## AUFBAU UND UMFANG DER UMFRAGE

Die Befragung wurde digital vom 8. bis 23. April 2020 durchgeführt. An ihr beteiligten sich

**Abb. 1 Bezug zu Bürgerbeteiligung**

N=1.771



insgesamt 1.771 Personen. Aufgrund der Enthaltungsmöglichkeit schwankt die Zahl der Beantwortungen jedoch fragenübergreifend. Je nach inhaltlicher Ausrichtung der Items wurden diese außerdem entweder allen Umfrageteilnehmenden oder lediglich einzelnen Gruppen (Politik/Verwaltung, Dienstleister, Bürger\*in/Beteiligte/r) gestellt.

Die Einladung zur Teilnahme erfolgte offen und richtete sich per E-Mail an Personen aus dem Umfeld und den Netzwerken des Institutes, insbesondere an kommunale Beteiligter und Dienstleister. Ein Anspruch auf Repräsentativität besteht nicht: Es wurden keine soziodemografischen Merkmale - bspw. Alter, Geschlecht, Bildungshintergrund oder Familienstand - abgefragt. Zur Klassifikation der Da-

tensätze wurde lediglich eine Einteilung bezüglich der primären Rolle ermittelt, in der die Teilnehmenden den Fragebogen ausfüllten.

Rund die Hälfte der Umfrageteilnehmer\*innen sieht sich dem Bereich "Politik/Verwaltung" zugehörig, ca. ein Drittel nahm in der Rolle Bürger\*in/Beteiligte/r (31 Prozent) teil und 14 Prozent sind als Dienstleister für Beteiligung tätig.

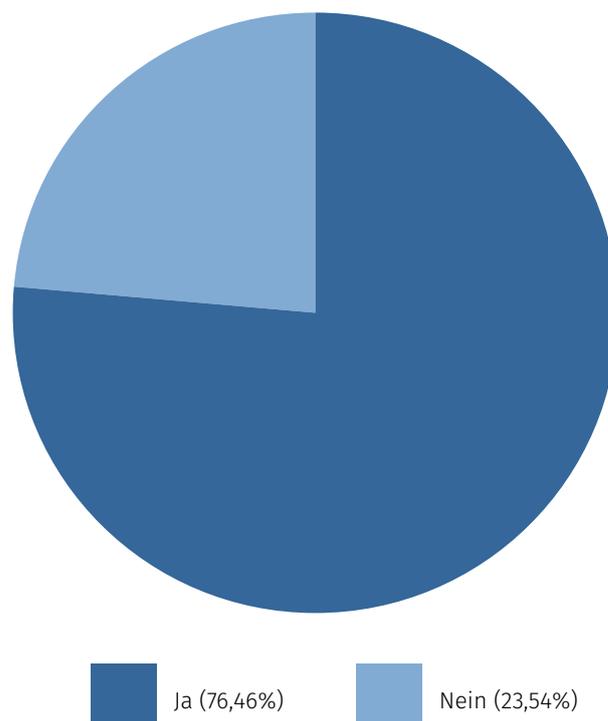
**AUSWIRKUNGEN SPÜRBAR UND NACHWIRKEND**

Die Befragung zeigt gravierende kurzfristige Auswirkungen auf die Möglichkeiten der politischen Teilhabe in Deutschland. Drei Viertel der Antwortenden berichten von bereits ausgefallenen Veranstaltungen.

**Abb. 2 Auswirkung der Pandemie**

Mussten bei Ihnen aufgrund der Corona-Pandemie Beteiligungsveranstaltungen entfallen?

N=1.470



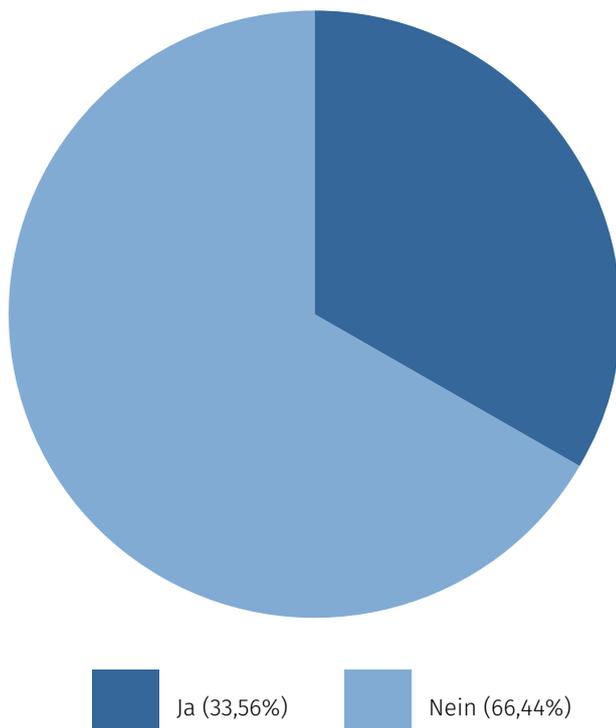
## DIGITALE BETEILIGUNG ALS ERGÄNZUNG - NICHT SUBSTITUT

Dieses Ergebnis überrascht vor dem Hintergrund des erfahrungsgemäß hohen Anteils, den Offline-Beteiligungsprozesse ausmachen, nicht. Das Ergebnis wirft jedoch die Frage auf, welche Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Vorschlags- und Feedbackkultur im Rahmen einer bürgerorientierten Politikgestaltung in Ausnahmesituationen bestehen. Eine Möglichkeit dazu können digitale Angebote wie Foren bieten, die stetig erreichbar sind. Die Abbildung 3 zeigt jedoch, dass bei der Teilnehmerschaft in der vorliegenden Befragung digitale Beteiligungsangebote immer noch nicht flächendeckend vorhanden sind.

### Abb. 3 Digitale Formate

Verfügt Ihre Kommune über digitale Beteiligungsformate für Bürger\*innen wie bspw. ein Forum für Vorschläge zum nächsten Kommunalhaushalt?

N=1.049



Rund zwei Drittel der Antwortenden gaben an, dass solche Angebote in ihrer Kommune nicht bestünden.

Die bisherigen Überlegungen gehen implizit von der Annahme aus, dass in besonderen Situationen wie einer Kontaktsperre digitale Beteiligungsformate potenziell nicht nur komplementäre, sondern substituierende Funktionen zur Sicherstellung der politischen Teilhabe übernehmen könnten. Ausgehend von dieser These ist spannend, dass sich nur rund jeder Zweite aufgrund der Corona-Pandemie verstärkt digitaler Werkzeuge bedient. Dieses Antwortverhalten gilt erneut in relativ ähnlicher Weise sowohl für Beschäftigte aus Politik/Verwaltung wie Bürger\*innen/Beteiligte, wobei es bei Letzteren etwas stärker der Fall ist (s. Tab. 4).

Auswahl	Ergebnisse	
	Politik/ Verwaltung	Bürger*in bzw. Beteiligte/r
	732 / 1.082	350 / 1.082
Ja	45,90%	53,14%
Nein	54,10%	46,86%
<b>Gesamt</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

**Tabelle 4: Nutzung digitaler Beteiligung**

*Nutzen Sie aufgrund der Corona-Pandemie verstärkt digitale Beteiligungstools wie Plattformen und Foren?*

In Verbindung mit der Frage, ob die Umfrageteilnehmenden eine verstärkte Nutzung angebotener Foren zur Bürgerbeteiligung wahrnehmen, zeigt sich insgesamt ein eher negatives Bild: So gaben über zwei Drittel der Antwortenden an, dieser Aussage nicht zuzustimmen, wobei Akteure aus dem Bereich Politik/Verwaltung (71 Prozent)

Auswahl	Ergebnisse		
	Politik/ Verwaltung	Dienstleister für Beteiligung	Bürger*in bzw. Beteiligte/r
	725 / 1.249	175 / 1.249	349 / 1.249
Ja	9,52%	8,00%	14,90%
Nein	90,48%	92,00%	85,10%
<b>Gesamt</b>	100,00%	100,00%	100,00%

**Tabelle 5: Digital versus Präsenz**

*Sind digitale Teilhabeangebote ein gleichwertiger Ersatz zu Präsenzveranstaltungen?*

die Frage deutlich stärker ablehnen als Bürger\*in/Beteiligte/r (63 Prozent) (vgl. Tab. 12 auf S. 10). Es ist an dieser Stelle zu bedenken, dass die Corona-Pandemie bei vielen Menschen das Leben sprichwörtlich auf den Kopf gestellt hat und andere Themen und Verpflichtungen, wie bspw. Familien- und Arbeitsorganisation, in den Vordergrund getreten sind.

Die Darstellung zeigt insgesamt, dass im vorliegenden Sample gegenwärtig lediglich eine moderate Nutzung digitaler Tools trotz des Social Distancing stattfindet. Aus ihrer Sicht stellen sie zudem gegenwärtig keinen äquivalenten Ersatz für Präsenzveranstaltungen mit direktem Austausch dar. Diese Aussage findet bei allen beteiligten Gruppen Zustimmung, wobei sie bei Antwortenden aus der Gruppe der Bürger\*innen/Beteiligten mit 85 Prozent etwas geringer ausfällt als bei Politik/Verwaltung (90 Prozent) und Dienstleistern 92 Prozent (s. Tab. 5).

## RESSOURCEN FÜR DIGITALE BETEILIGUNG - FINANZEN UND TECHNIK

Grundsätzlich sehen sich Bürger\*innen/Beteiligte deutlich besser technisch gewappnet

für digitale Beteiligungsprozesse als die Befragten aus Politik/Verwaltung (s. Tab. 6).

Auswahl	Ergebnisse	
	Politik/ Verwaltung	Bürger*in bzw. Beteiligte/r
	731 / 1.078	347 / 1.078
Ja	34,06%	66,57%
Nein	65,94%	33,43%
<b>Gesamt</b>	100,00%	100,00%

**Tabelle 6: Technische Ausstattung**

*Sind Sie ausreichend technisch für digitale Beteiligung (Videokonferenzen etc.) ausgestattet?*

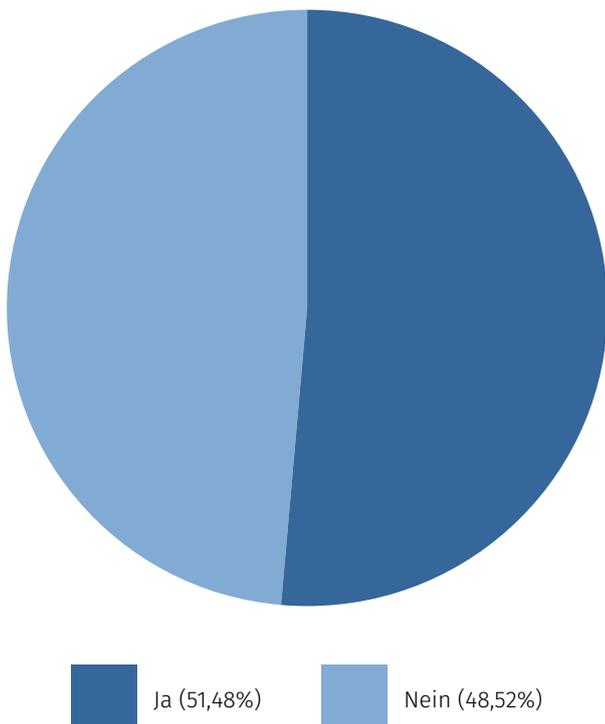
Zu bedenken ist an dieser Stelle, dass sich aus der Perspektive eines Beteiligten die Ausstattungsanforderungen auf die Teilnahme an einem Verfahren als Client beschränken. Neben einer Internetverbindung mit ausreichend hoher Datenrate sind je nach Format lediglich ein Computer mit Mikrofon und/oder Kamera notwendig, um simultan mit anderen Teilnehmer\*innen kommunizieren zu können. Bei zeitlich asynchronen Prozessen wie einem Forum ist sogar eine Tastatur als Eingabemöglichkeit in Verbindung mit einem PC und Monitor ausreichend. Die Verwaltung fungiert hingegen als Initiator von Beteiligungsverfahren und braucht daher zusätzlich entsprechende Strukturen. Diese führen häufig zu hohen initialen Kosten bei der Anschaffung. Hinzu kommen, je nach Preismodell, laufende Kosten für Updates oder den Erwerb neuer Plugins im Rahmen der Plattformnutzung für die Umsetzung digitaler Partizipation. Neben diesen erheblichen Installationskosten können auch datenschutzrechtliche Aspekte bspw. beim Umgang mit Klarnamen oder Kontaktadressen

sowie die Integration der Applikation in das jeweilige Intranet Herausforderungen darstellen. Diese ungleich höhere Komplexität mag erklären, dass sich zwar rund zwei Drittel der Antwortenden, jedoch nur ein Drittel der Mitarbeiter\*innen aus Politik/Verwaltung technisch adäquat für digitale Beteiligungsverfahren ausgestattet sehen.

Kein einheitliches Bild ergibt sich schließlich bei Akteuren aus Politik/Verwaltung bezüglich der antizipierbaren finanziellen Auswirkungen von COVID-19 auf die Bürgerbeteiligung. Gegenwärtig erwartet rund die Hälfte der Antwortenden zukünftig finanzielle Beschränkungen bei der Umsetzung politischer Teilhabeangebote aufgrund haushälterischer Anpassungen (s. Abb. 7).

### Abb. 7 Finanzplanung

Erwarten Sie zukünftig finanzielle Beschränkungen bei der Umsetzung politischer Teilhabeangebote aufgrund haushälterischer Anpassungen infolge der Corona-Pandemie?  
N=812



## AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE AUF DEN DIENSTLEISTERBEREICH

Als Umsetzende von Partizipationsverfahren verfügen Dienstleister über umfangreiche Detailkenntnisse der Beteiligungslandschaft. Ihre Einschätzungen bieten daher wertvolle Einblicke, sowohl in die gegenwärtige Situation als auch die absehbaren Konsequenzen für politische Teilhabe in der nächsten Zeit. Ihre isolierte Betrachtung verdeutlicht vor allem das Ausmaß mit dem die Corona-Pandemie die Beteiligungslandschaft getroffen hat.

Insgesamt nahmen 244 Personen in der Rolle eines Dienstleisters an der Befragung teil. Die Frage bezüglich der angebotenen Beteiligungsinstrumenten zeigt, dass herkömmliche Offline-Beteiligung im Leistungsportfolio immer noch dominiert (s. Tab. 8).

Optionen	Anzahl
Formate/Tools für Offline Beteiligung	159
Formate/Tools für Online Beteiligung	97
<b>Gesamt</b>	<b>256 Antworten</b>

**Tabelle 8: Portfolio**

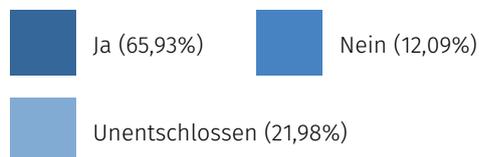
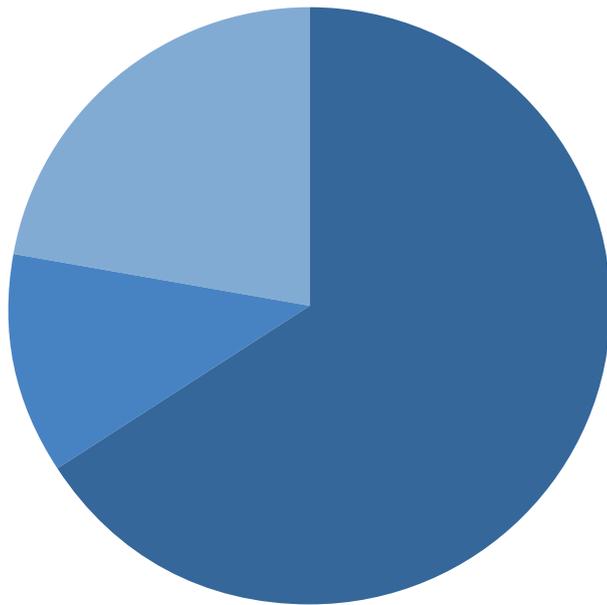
*Welche Dienstleistungen bietet Ihr Unternehmen an?*

Erkennbar wird auch, dass etliche Akteure im Portfolio bereits beide Angebote führen. Dennoch gaben zwei Drittel der Teilnehmer\*innen an, diesen Bereich zukünftig stärken zu wollen (s. Abb. 9).

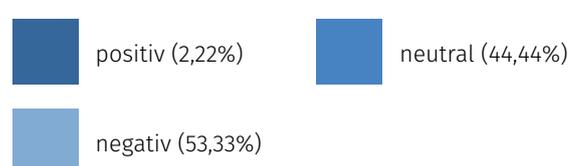
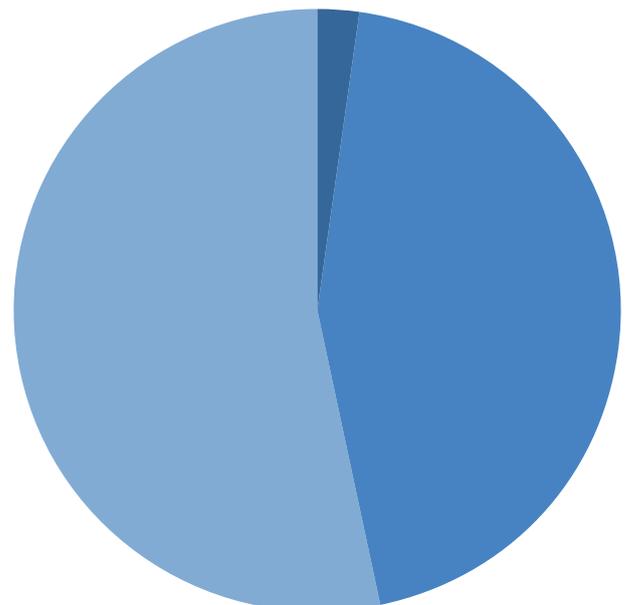
Das eingangs thematisierte Social Distancing als zentrale Maßnahme zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus und die dargestellten Er-

**Abb. 9 Ausrichtung**

Werden Sie zukünftig verstärkt digitale Beteiligungstools in Ihrem Portfolio anbieten?  
N=182

**Abb. 10 Umsatzentwicklung**

Wie beeinflusst die Corona-Pandemie Ihre Umsätze?  
N=180



fahrungen mit ausgefallenen Veranstaltungen legen negative finanzielle Konsequenzen für die Umsetzenden nahe. Abb. 10 bestätigt diese Vermutung: Jede/r zweite Antwortende gab an, dass es aufgrund der Corona-Pandemie zu Umsatzeinbußen gekommen ist. Demgegenüber sehen rund 44 Prozent eine neutrale und lediglich 2 Prozent eine positive Umsatzentwicklung. Dies legt nahe, dass es aufgrund des akuten Handlungsdrucks vielfach zunächst zu einer Absage geplanter Beteiligungsverfahren gekommen ist, die nicht unmittelbar mit der Bereitstellung substituierender digitaler Angebote einhergegangen ist. Diese Interpretation wird durch Abb. 11 gestützt. Auf die Frage nach den Umsatzrückgängen infolge der Corona-Pandemie sehen von 94 Umfrageteilneh-

mer\*innen 53 Prozent starke und 18 Prozent sogar existenzielle Einbußen.

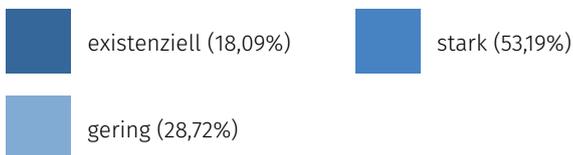
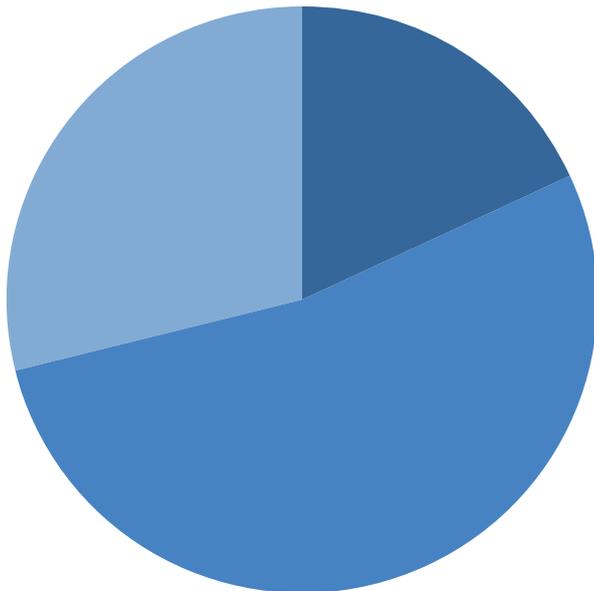
Während von den Beantwortenden aus den Gruppen Politik/Verwaltung und Bürger\*in bzw. Beteiligte/r 73 bzw. 76 Prozent von Veranstaltungsausfällen berichten, sind es bei den Dienstleistern sogar 90 Prozent. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Frage nach zukünftigen Veranstaltungen. Während drei Viertel aus Politik/Verwaltung eine Absage geplanter Beteiligungsverfahren erfahren haben, liegt der Anteil bei Dienstleistern mit 94 Prozent abermals deutlich höher und bestätigt die erwarteten kurzfristig auftretenden drastischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Auf die Frage, ob digitale Teilhabeangebote ein gleichwertiger Ersatz zu Präsenzveranstal-

### Abb. 11 Negative Einflüsse

Wie stark war seit Aufkommen der Corona-Pandemie der bisherige Auftragsrückgang in Ihrem Unternehmen?

N=94



tungen darstellen können, gaben die Anbieter von Beteiligungsverfahren eine klare Einschätzung: 92 Prozent sehen dies nicht, ungeachtet der Tatsache, dass die Corona-Pandemie zur Zunahme von Video- und Telefonkonferenzen im Homeoffice geführt hat. Vielmehr scheint die aus der Praxis gewonnene Erfahrung zu dominieren, dass Deliberation auf realem, technisch ungefiltertem Austausch beruht.

Dass dennoch 65 Prozent der Antwortenden zukünftig verstärkt digitale Beteiligungstools in ihrem Portfolio anbieten wollen, ist daher eher als gesteigertes Interesse an der Schaffung von Flexibilisierungsoptionen zu bewerten als die Forcierung von digitaler Beteiligung. Dabei wird die gegenwärtige digitale Aktivität aufgrund der Corona-Pandemie seitens der

Gruppe der Dienstleister sogar positiver bewertet als bei Mitarbeiter\*innen aus Politik/Verwaltung: Dies ist laut 29 Prozent der Antwortenden aus dem administrativen Kontext der Fall, wohingegen 44 Prozent der Anbieter von Beteiligungsmethoden diese Entwicklung wahrnehmen (s. Tab. 12).

Auswahl	Ergebnisse		
	Politik/Verwaltung	Dienstleister für Beteiligung	Bürger*in bzw. Beteiligte/r
	712 / 1.215	168 / 1.215	335 / 1.215
Ja	28,65%	43,45%	36,72%
Nein	71,35%	56,55%	63,28%
<b>Gesamt</b>	100,00%	100,00%	100,00%

**Tabelle 12: Umfang digitaler Beteiligung**  
Nehmen Sie seit Ausbruch der Corona-Pandemie eine verstärkte Nutzung angebotener Foren zur Bürgerbeteiligung wahr?

## INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK

### PRÄSENZBETEILIGUNG BLEIBT IM FOKUS

Insgesamt zeigt die Darstellung, dass das Schockereignis COVID-19 keinen Impuls für eine radikale kurzfristige Neubewertung bei der Wertschätzung von Off- und Online-Beteiligung ausgelöst hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass zumindest in naher Zukunft Präsenzveranstaltungen überwiegend das Maß aller Dinge sein werden, sobald eine Lockerung der Kontaktbeschränkungen dies zulässt.

Eine Kombination beider Verfahrensformen wurde bereits vor der Corona-Pandemie prak-

tiziert und wird auch zukünftig eine interessante Möglichkeit bieten, um bspw. Informationen in unterschiedlicher Tiefe bereitzustellen oder, im Rahmen von crossmedialen Maßnahmen, eine plurale Teilnehmerschaft zu erreichen. Die Befragung zeigt jedoch, dass, aus der Perspektive der Befragungsteilnehmer\*innen, gegenwärtig digitale Beteiligungsformate nicht als vollständiges Substitut für physische Beteiligungsformate fungieren können, über die die Beteiligung bei ad hoc auftretenden Ereignissen vollständig organisierbar ist. Daran hat auch die COVID-19-Pandemie nichts geändert.

Die bei vielen Akteuren gemachten negativen Erfahrungen mit ausgefallenen, unterbrochenen oder verschobenen Formaten können allerdings eine Katalysatorfunktion für eine verstärkte Bereitschaft zur Nutzung digitaler Formate darstellen. Ein Treiber dieser Entwicklung könnte auf der Angebotsseite die identifizierte hohe Bereitschaft bei den konsultierten Dienstleistern zur Portfolioerweiterung sein. Dem steht jedoch gegenüber, dass in der Wahrnehmung der Befragungsteilnehmenden die Nutzungsintensität existierender Onlineangebote lediglich moderat ist.

## **BÜRGERBETEILIGUNG LEIDET IN ERHEBLICHEM AUSMASS**

Mit Blick auf die Fortentwicklung der Demokratie und einer vitalen Beteiligungskultur ist festzuhalten, dass 75 Prozent der Antwortenden nicht nur den aktuellen Ausfall von Beteiligungsveranstaltungen erlebt, sondern auch negative Auswirkungen für die Zukunft in Form verschobener oder abgesagter Formate erfahren haben. Dies ist mit Blick auf die hohe Relevanz eines verstetigten Austauschs als wesentliches Erfolgskriterium einer vitalen Beteiligungskultur beachtenswert. Zwar gibt es gegenwärtig (Stand: Mai 2020) Bestrebun-

gen, die Kontakteinschränkungen zu lockern, jedoch sind die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Entwicklung der Zahl der Infizierungen ungewiss. Sollte eine starke Zunahme an Erkrankungen festgestellt werden und/oder die Anzahl schwerer Krankheitsverläufe ansteigen, liegt die Rückkehr zu stärkeren Kontaktbeschränkungen nahe. Für Großveranstaltungen gehen Expert\*innen davon aus, dass diese erst wieder im Jahr 2021 stattfinden werden.

## **LANGFRISTIGE NEGATIVE AUSWIRKUNGEN ERWARTET**

Dieses Szenario würde jedoch eine längerfristige Aussetzung von realen Partizipationsformaten implizieren. Insbesondere für die Entwicklung und Aufrechterhaltung einer vitalen Partizipationskultur, die einen verstetigten Austausch zum Ziel hat, wäre dieser Zustand potenziell problematisch. Egal ob die individuelle Projektebene oder ein kommunales Beteiligungssystem im Aggregat betrachtet wird, ein längerfristiger Lockdown kann bisherige Anstrengungen zur Aktivierung beteiligungsferner Gruppen und die Etablierung einer verstetigten Dialogkultur negativ beeinflussen oder sogar konterkarieren. Großprojekte mit einem langfristigen Umsetzungshorizont können bereits in der Frühphase unter erheblichen Druck geraten, wenn in der Feinplanung entwickelte Beteiligungskonzepte konkrete Meilensteine bedingen, die an reale Beteiligungsformate geknüpft sind.

Ein Beispiel für dieses Gefahrenszenario ist das gegenwärtig laufende Verfahren zur Ermittlung eines Standortes für die Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe, bei dem zeitnah mehrere Großveranstaltungen vorgesehen sind, die aufgrund der Kontaktsperren nicht stattfinden können (Hagedorn 2020, Nationales Begleitgremium 2020).

## **DIENSTLEISTER UNTER ERHEBLICHEM DRUCK**

Für die Anbieterseite ist absehbar, dass ein längerfristiger Ausfall von Beteiligungsveranstaltungen, insbesondere für die zahlreichen kleineren Anbieter von Partizipationsformen und Moderationsleistungen, eine Herausforderung darstellen wird. Die Antwortmuster legen nahe, dass die Branche empfindlich davon getroffen wurde und dass die dominante Handlungsstrategie in vielen Körperschaften zunächst in einer Absage geplanter Formate ohne parallele Ausgestaltung alternativer Partizipationsangebote gelegen haben dürfte.

Hinzukommen mag, dass diverse Institutionen zunächst die eigenen Arbeitsprozesse reorganisieren mussten, sodass weniger Ressourcen für die regulären operativen Tätigkeiten zur Verfügung standen. Im Zuge wachsender Routinen ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der Prognosen andauernder Einschränkungen bis 2021 eine "neue" Normalität Einzug erhält. Diese kann die Frage, wie Partizipation während der Bedrohung durch COVID-19 möglich sein wird, stärker in den Fokus rücken, sodass die angekündigte Portfolioausbreitung etlicher Dienstleister mit der Bereitschaft zur Erweiterung des Angebots um digitale Methoden zumindest kurzfristig auf fruchtbaren Boden fallen kann, wenn - wie oben thematisiert - sich viele Kommunen technisch nicht adäquat für digitale Beteiligung ausgerüstet sehen.

## **DIGITALE BETEILIGUNG BEDARF ERHEBLICHER INVESTITIONEN**

Strukturelle Schwierigkeiten können sich dabei möglicherweise aus ungleichen Entwicklungen der digitalen Infrastruktur ergeben, wie die wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum Öffentliche IT des Fraunhofer-Instituts für Offene Kommunikations-

systeme (FOKUS) Nicole Opiela feststellt: „Im Vergleich mit der Qualität der digitalen Infrastruktur zeigt sich, dass die am besten abschneidenden Bundesländer größtenteils städtisch geprägt sind und – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – nur über einen sehr geringen Anteil von Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern verfügen. Dies macht die Diskrepanzen zwischen gut versorgten Ballungszentren und schlechter angebundenen ländlichen Räumen deutlich, die sich auch auf die Möglichkeiten zur digitalen politischen Beteiligung auswirken“ (Opiela 2018: 62). Dementsprechend war laut des Deutschland-Index der Digitalisierung 2018 eine Breitbandversorgung mit Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 50 MBit/s zwar für über 93,5 Prozent aller städtischen Haushalte verfügbar, jedoch waren es im ländlichen Raum lediglich 50,5 Prozent (Opiela et al. 2019: 12).

## **FAZIT: SECHS EMPFEHLUNGEN ZUR FORTENTWICKLUNG DER BETEILIGUNG IN DEUTSCHLAND**

Abschließend folgen auf Basis der Ausführungen eine Reihe von Empfehlungen zur Fortentwicklung der Beteiligungsstrukturen sowie für den Umgang mit laufenden und/oder geplanten Beteiligungsverfahren.

## **STILLSTAND IN DER BETEILIGUNG VERMEIDEN**

Die Ergebnisse der Umfrage deuten darauf hin, dass es in vielen gesellschaftlichen Bereichen Deutschlands zu einem „verlorenen Jahr“ in der Bürgerbeteiligung kommen könnte. Eine vitale Partizipationskultur lebt von einer Verstetigung des Austauschs. Viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren mit Erfolg umfangreiche Ressourcen in eine lebendige Beteiligungslandschaft investiert -

sowohl zeitlich wie auch personell und finanziell. Diese Errungenschaften sind potentiell bedroht, wenn es über einen längeren Zeitraum keine Formen des deliberativen Austausches gibt. Dies hat nicht nur zur Folge, dass in dieser Zeit politische Gestaltung ohne Einbindung der Bürger\*innen erfolgt, sondern kann dauerhaft die Beteiligungsbasis verkleinern. Bspw. hat unlängst die Bürgermeisterin im Brandenburgischen Nuthetal vorgeschlagen, den örtlichen Bürgerhaushalt 2020 entfallen zu lassen. An der Umfrage zur Verwendung der dafür vorgesehenen 50.000 Euro hatten bereits 700 Bürger\*innen teilgenommen (Märkische Allgemeine 2020). Neben der lokalen und fallweisen Erörterung der Möglichkeiten einer Nutzung digitaler Instrumente wird es in der nächsten Zeit auch darum gehen, wie neue Formate der Offline-Beteiligung - unter Berücksichtigung geltender Sicherheitsvorschriften - möglich sind. Hier bietet sich sicherlich auch Innovationsraum für Anbieter für die Erprobung neuer Methoden wie bspw. kaskadenartige Kleingruppenformate, um im Zuge einer „neuen“ Normalität die Beteiligung fortzusetzen.

### **FRÜHZEITIGE ANPASSUNG BESTEHENDER ZEITRAHMEN BEI DER UMSETZUNG VON GROSSPROJEKTEN**

Die kurzen Ausführungen zu den bevorstehenden Herausforderungen im Verfahren zur Ermittlung eines Standortes für hochradioaktive Abfallstoffe verdeutlichen ein generelles Problem: Aufgrund der anhaltenden Einschränkungen werden Planungshorizonte infrage gestellt. Es empfiehlt sich daher in dieser Hinsicht eine kritische Überprüfung der Feinplanung. Sollten Anpassungsnotwendigkeiten offensichtlich werden, ist eine frühzeitige und klare Kommunikation der geänderten Rahmenbedingungen angeraten.

### **BETEILIGUNGSSCOPING ANPASSEN**

Die Ausführungen haben verdeutlicht, dass in der Akutphase der Corona-Pandemie digitale Beteiligungstools eine grundsätzliche Möglichkeit darstellen können, um eine Prozessunterbrechung zu vermeiden. Es ist allerdings zu bedenken, dass eine Verlegung einer ursprünglich analogen Beteiligungsveranstaltung in den digitalen Raum die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft verändern wird. Mithin besteht die Gefahr, dass die im Beteiligungsscoping identifizierten Stakeholder und gesellschaftlichen Gruppen nicht in dem Maße erreicht werden, wie es das ursprüngliche Beteiligungskonzept vorgesehen hat. Bestimmte Zielgruppen (z. B. Ältere, Migrant\*innen) verfügen häufig nicht über die technische Ausstattung und/oder Kompetenzen, um an Onlinebeteiligung teilzunehmen.

### **COVID-19 NICHT ALS CHANCE BEGREIFEN**

Insbesondere bei unpopulären Projekten mögen Entscheidungsverantwortliche vor dem Hintergrund anstehender Beteiligungsprozesse versucht sein, die notwendigen Gesundheitsvorkehrungen als Ausrede für die ersatzlose Streichung von Veranstaltungen zu nutzen. Es darf jedoch keinesfalls dazu kommen, dass insbesondere konfliktgetriebene Verfahren nun ohne oder mit stark eingeschränkter Bürgerbeteiligung vorangetrieben werden. Dies wäre in mehrfacher Hinsicht fatal: Es käme unweigerlich die berechtigte Kritik der Intransparenz auf. Zudem würde es ein Gefühl der Willkür bei den Betroffenen erzeugen, das Vertrauensverlust nach sich ziehen kann. Und schließlich würde es eine Geringschätzung für die Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen, die als entbehrliches Verfahrenselement angesehen wird. Dass diese Befürchtungen real sind, zeigen die Ausführungen zur

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem Standort für die Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe und die deutliche Stellungnahme des Nationalen Begleitgremiums (Nationales Begleitgremium 2020).

### **KRISENRESILIENZ GEMEINSAM ERARBEITEN UND DIE DAUERHAFT MASSNAHMENAKZEPTANZ STÄRKEN**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die ergriffenen drastischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung und Bekämpfung von COVID-19 zunächst auf hohe Zustimmung in der Bevölkerung gestoßen sind. Diese schwächte sich jedoch mit fortdauernden Beschränkungen ab (Universität Erfurt et al. 2020). Natürlich wird die nächste spontan auftretende gesamtgesellschaftliche Herausforderung ein anderes Aussehen haben, dennoch scheint es aus heutiger Sicht lohnenswert, im kommunalen Kontext entstandene Erfahrungen partizipativ aufzuarbeiten und darauf basierend allgemeine Handlungskataloge für die Zukunft zu entwickeln. Diese können anschließend in die bestehenden Katastrophenschutzstrukturen integriert werden. Dieses Vorgehen wäre vielversprechend, da es einerseits unmittelbar die gewonnenen Erfahrungen der Betroffenen nutzt. Andererseits kann die partizipative Erarbeitung dazu beitragen, die Akzeptanz der Maßnahmen im Ernstfall zu erhöhen.

### **NATIONALES KOMPETENZZENTRUM BÜRGERBETEILIGUNG EINRICHTEN**

Nicht erst seit der Corona-Pandemie ist bekannt, dass es an deliberativen Strukturen auf der Bundesebene mangelt. Dies hat zur Folge, dass es für die Öffentlichkeit keine zentrale Anlaufstelle für Beteiligungsanliegen gibt. Diese finden sich bei überregionalen Vorhaben lediglich verfahrensspezifisch und begrenzen damit die Mitwirkungsmöglich-

keiten der Menschen auf die Rolle in einem konkreten Kontext wie bspw. der Suche nach einem Endlager. Es mangelt jedoch weiterhin an Partizipationsstrukturen, die frühzeitige Partizipation im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene institutionalisieren. Hinzu kommt, dass die Beteiligungsstrukturen aktuell und auch nach der Pandemie unter hohem Druck stehen und die aktuellen Reaktionen in großen Teilen der Bevölkerung auf die Corona-bedingten Einschränkungen eine Intensivierung der Beteiligung nahelegen. Ein Nationales Kompetenzzentrum könnte diese Intensivierung begleiten, evaluieren und dazu beitragen, dass Corona sich letztlich von einer Bedrohung zu einem positiven Impuls für starke und resiliente Beteiligungsstrukturen entwickelt.

Ein solches Kompetenzzentrum könnte auch eine bundesweite Beteiligungsplattform vorbereiten. Je nach Aufbau könnte sie nicht nur eine Möglichkeit darstellen, um Deliberation zu nationalen Sachfragen zu ermöglichen, sondern auch eine Struktur bieten, derer sich kleinere Gebietskörperschaften bedienen können, um digitale Beteiligungsprozesse zu ermöglichen und auf diese Weise einen Beitrag zur Stärkung der Beteiligung in ressourcenschwachen Kommunen leisten.

## LITERATUR

Hagedorn, Hans (2020): *Unerwartet neue Wege*. Zugriff: [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Texte\\_Partizipationsbeauftragter/Unerwartet\\_neue\\_Wege\\_30.3.2020.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Texte_Partizipationsbeauftragter/Unerwartet_neue_Wege_30.3.2020.html) (06.05.2020).

Märkische Allgemeine (2020): *Corona-Krise: 2020 soll es keinen Bürgerhaushalt in Nuthetal geben*. Zugriff: <https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam-Mittelmark/Nuthetal/Corona-Krise-2020-soll-es-keinen-Buergerhaushalt-in-Nuthetal-geben> (06.05.2020).

Nationales Begleitgremium (2020): *Nationales Begleitgremium fordert Verschiebung*. Zugriff: [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Artikel\\_NBG-Forderung\\_Verschiebung.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Artikel_NBG-Forderung_Verschiebung.html) (06.05.2020).

Opiela, Nicole (2018): *Voraussetzungen digitaler Beteiligung in Kleinstgemeinden. Ein Vergleich*. - In: Franke, Silke; Magel, Holger (Hrsg.): *Digitalisierung. Neue Plattformen für Beteiligung und Demokratie auf dem Land?* Zugriff: [https://www.hss.de/download/publications/AMZ\\_108\\_Digitalisierung\\_09.pdf](https://www.hss.de/download/publications/AMZ_108_Digitalisierung_09.pdf) (06.05.2020).

Opiela, Nicole; Tiemann, Jens; Gumz, Jan Dennis; Goldacker, Gabriele; Thapa, Basanta; Weber, Dr. Mike (2019): *Deutschland-Index der Digitalisierung 2019*. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT. Zugriff: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Deutschland-Index+der+Digitalisierung+2019> (06.05.2020).

Universität Erfurt et al. (2020): *COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO), Analyse der 9. Datenerhebung (28.04.-29.04.2020)*. Zugriff: [https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/cosmo-analysis.html#19\\_%C3%BCbersicht\\_%C3%BCber\\_alle\\_bisherigen\\_datenerhebungen](https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/cosmo-analysis.html#19_%C3%BCbersicht_%C3%BCber_alle_bisherigen_datenerhebungen) (06.05.2020).

