

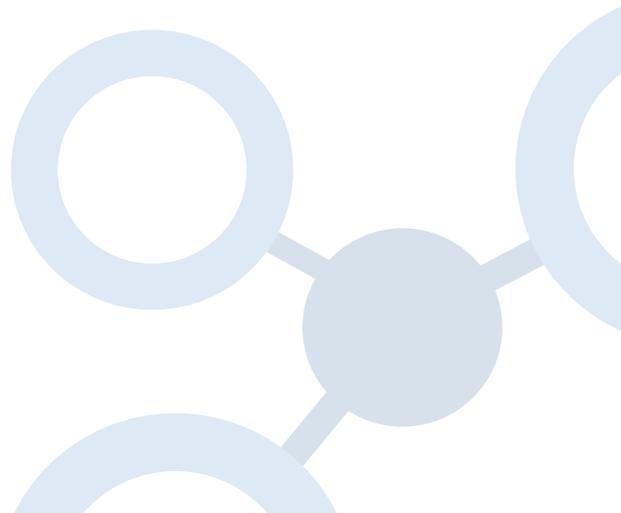


Berlin Institut
für Partizipation



ALLES DIGITAL – ODER DOCH NICHT?

AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE AUF
DIE BÜRGERBETEILIGUNG IN DEUTSCHLAND



Herausgeber:

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

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich: Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

Pexels (Titelbild), Celin Sommer (Grafiken)

Wir bedanken uns herzlich bei Prof. Dr. Carolin Hagelskamp, Katja Striefler sowie weiteren assoziierten Mitgliedern des Berlin Institut für Partizipation für Anregungen und redaktionelle Hinweise bei der Erstellung dieser Publikation.

© März 2022, Berlin Institut für Partizipation

ALLES DIGITAL – ODER DOCH NICHT?

**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 Expert*innen umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit zu verringern. Sie zielten zunächst insbesondere auf eine Minimierung sozialer Kontakte (*Social Distancing*) ab. Mit der steigenden Verfügbarkeit von Vakzinen unterschiedlicher Hersteller gewann das Impfen massiv an Bedeutung. Eine möglichst hohe Impfquote sollte

die Herdenimmunität ermöglichen und schwere Krankheitsverläufe zur Seltenheit machen. Während der Sommer 2021 von einer Entspannung der Lage gekennzeichnet war, verkehrte sich die Situation ab Herbst in das Gegenteil. Steigende Inzidenzzahlen sowie eine Zunahme der Intensivbettenauslastungen forderten Politik und Gesundheitswesen neuerlich heraus. Wann wieder eine vollständige Rückkehr zur Normalität erfolgen kann, bleibt abzuwarten. Es handelt sich primär um eine epidemiologische Frage, die an dieser Stelle nicht im Fokus steht.

Stattdessen greift die vorliegende Publikation die Ergebnisse einer ersten Befragung¹ des Berlin Institut für Partizipation zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung aus dem Frühjahr 2020 auf und vergleicht sie mit den Resultaten einer neuerlichen Umfrage mit dem gleichen Teilnehmerkreis nach einem Jahr Pandemie-Erfahrung.

DIE WESENTLICHEN ERGEBNISSE DER ERSTEN UMFRAGE 2020

Die Corona-Pandemie führte zu einer abrupten Unterbrechung laufender deliberativer Verfahren. Primär verantwortlich war dafür die politische Maßnahme des *Social Distancing*, die eine Minimierung persönlicher Kontakte erzwang. Dies hatte nicht nur kurzzeitige Auswirkungen, sondern führte zu zahlreichen abgesagten, stark geschrumpften oder verschobenen Beteiligungsverfahren.²

Das Herunterfahren der Beteiligung traf nahezu alle Anbieter*innen von Beteiligungsdienstleistungen in unterschiedlicher Intensität. Ein erheblicher Teil sah sich existenziell gefährdet.

Digitale Beteiligungsformate bieten grundsätzlich die Möglichkeit einer räumlichen und



DAS VERLORENE JAHR?
AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE
AUF DIE BÜRGERBETEILIGUNG IN DEUTSCHLAND

Zur ersten Umfrage 2020 »

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 zeigte jedoch, dass dies im Frühjahr 2020 in der Praxis kaum der Fall war. Zum einen ließ sich dies auf fehlende digitale Möglichkeiten zurückführen. Zum anderen ergab die Befragung, dass vorhandene Optionen kaum vermehrt genutzt wurden. Die meisten Akteure sahen nach wie vor den unmittelbaren, persönlichen Diskurs als Voraussetzung für gelingende Beteiligung an.

ERNEUTE UMFRAGE NACH EINEM JAHR PANDEMIE-ERFAHRUNG

Ein Jahr nach der ersten Umfrage wurde diese mit derselben Zielgruppe wiederholt. Ziel war es, zu ermitteln, welche zunächst artikulierten Befürchtungen und Erwartungen tatsächlich eingetreten sind, inwiefern sich die unterschiedlichen Akteursgruppen mit den Einschränkungen arrangieren konnten und welche gegebenenfalls langfristigen Veränderungen sich in der Praxis abzeichnen.

- Setzt die Beteiligungspraxis in Deutschland weiter auf ein baldiges Ende der Pandemie, um die Formate und Prozesse aus der Vor-Corona-Zeit wieder aufleben zu lassen?
- Hat sie die Herausforderung einer umfassenden Digitalisierung angenommen oder gar bewältigt?
- Hat die Beteiligungskultur in der Pandemie Schaden genommen oder geht sie möglicherweise sogar gestärkt daraus hervor?

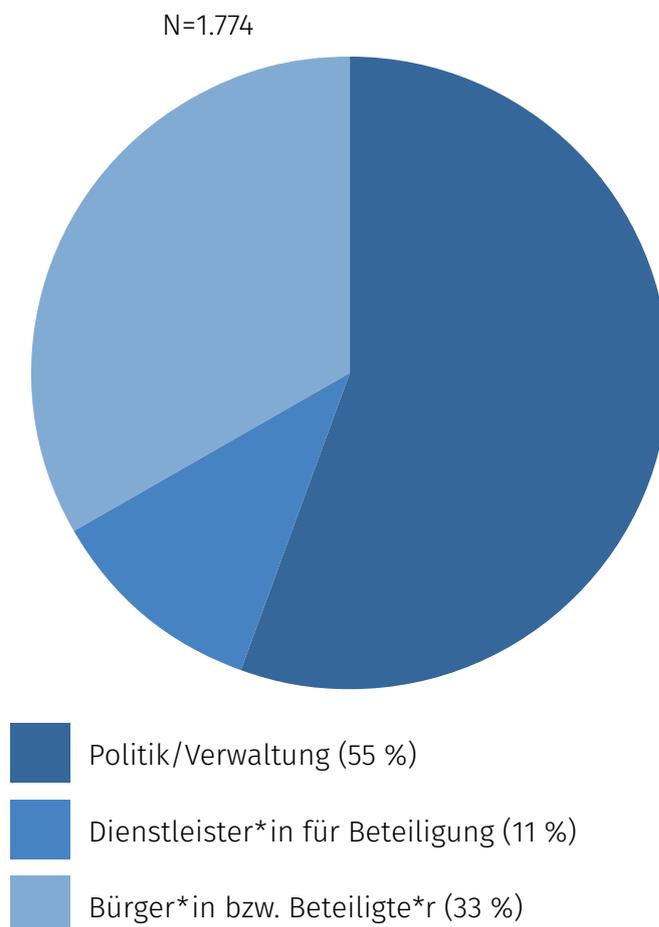
Diese und weitere Fragen sollten mit der Wiederholung der Studie beantwortet werden.

AUFBAU UND UMFANG DER ZWEITEN UMFRAGE

Die Befragung wurde digital vom 14. April bis 4. Mai 2021 durchgeführt. An ihr beteiligten sich insgesamt 1.774 (2020: 1.771) Personen aus derselben Zielgruppe wie 2020. Die meisten Frageninhalte der 2021-Studie waren identisch mit denen der ersten Umfrage.³ Es kamen lediglich einige wenige weitere Fragen hinzu, die sich mit den Bewältigungsstrategien der Akteure beschäftigten.

Aufgrund der Möglichkeit zur Enthaltung schwankt die Zahl der Beantwortungen fragenübergreifend. Je nach inhaltlicher Ausrichtung der Items wurden diese außerdem entweder allen Umfrageteilnehmenden oder lediglich

Abb. 1 Bezug zu Bürgerbeteiligung



einzelnen Gruppen (Politik/Verwaltung, Dienstleister*in, Bürger*in/Beteiligte*r) gestellt.

Rund die Hälfte der Umfrageteilnehmer*innen sieht sich dem Bereich „Politik/Verwaltung“ zugehörig, ca. ein Drittel nahm in der Rolle Bürger*in/Beteiligte*r (33 Prozent) teil und 11 Prozent sind als Dienstleister*innen für Beteiligung tätig.⁴

NEGATIVE EFFEKTE WURDEN NUR TEILWEISE KOMPENSIERT

Die erste Befragung im April 2020 belegte gravierende kurzfristige Auswirkungen auf die Möglichkeiten der politischen Teilhabe in Deutschland. Drei Viertel der Antwortenden berichteten seinerzeit von ausgefallenen Ver-

ZENTRALE ERGEBNISSE

- 1. Beteiligungslücke aufgetreten:** Die übergreifende Auswertung der beiden Umfragen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung zeigt, dass die befürchtete Beteiligungslücke vielerorts Realität geworden ist. Diese ist dadurch entstanden, dass in der Frühphase der COVID-19-Pandemie aufgrund der Dominanz analoger Formate viele Beteiligungsangebote wegfielen und digitale Alternativen nicht flächendeckend verfügbar waren. Mit einem Jahr Abstand wird zudem deutlich, dass Nachholeffekte entfallener Beteiligungsprozesse nur teilweise auszumachen sind.
- 2. Starker Digitalisierungsimpuls:** Die vergangenen zwei Jahre haben sowohl zur Verbreitung als auch Nutzung digitaler Beteiligungsformen beigetragen. Letzteres hat die Entwicklung digitaler Kompetenzen und Routinen bei vielen Usern gefördert und die technische Ausstattung verbessert. Partizipationsdienstleister*innen haben häufig ihr Portfolio um digitale Angebote erweitert und fungieren nun öfter als „Komplettanbieter“ von Beteiligungslösungen. Etliche Kommunen planen zudem zukünftig den Ausbau ihrer digitalen Beteiligungsstrukturen, sodass der virtuelle Raum auch nach Corona absehbar fester Bestandteil der deutschen Beteiligungslandschaft bleiben wird.
- 3. Analoge Beteiligung bleibt wichtig:** Die gewonnenen Erfahrungen im Umgang mit digitalen Beteiligungsformaten und -tools haben jedoch nicht dazu geführt, analoge Partizipation geringzuschätzen. Vielfach wurden zwar ursprünglich analog geplante Beteiligungsverfahren digital umgesetzt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten sieht jedoch digitale und analoge Partizipation auch zukünftig nicht als gleichwertig an. Eine grobe Unterteilung lautet dabei wie folgt: Digitale Formate überzeugen vor allem, wenn es um die asynchrone, transparente Informationsbereitstellung und -vermittlung im Rahmen strukturierter Formate zu fixierten Themen geht. Analoge Formate haben ihre Stärken in Kontexten, bei denen vertiefender, dialogischer Austausch und Vertrauensbildung im Vordergrund stehen.

anstaltungen. Vor diesem Hintergrund ist interessant, inwieweit Nachholeffekte eingetreten sind.

Abb. 2 Auswirkungen der Pandemie

In welchem Ausmaß wurden bei Ihnen aufgrund der Corona-Pandemie zunächst verschobene oder entfallene Formate nachgeholt?

N=1.263

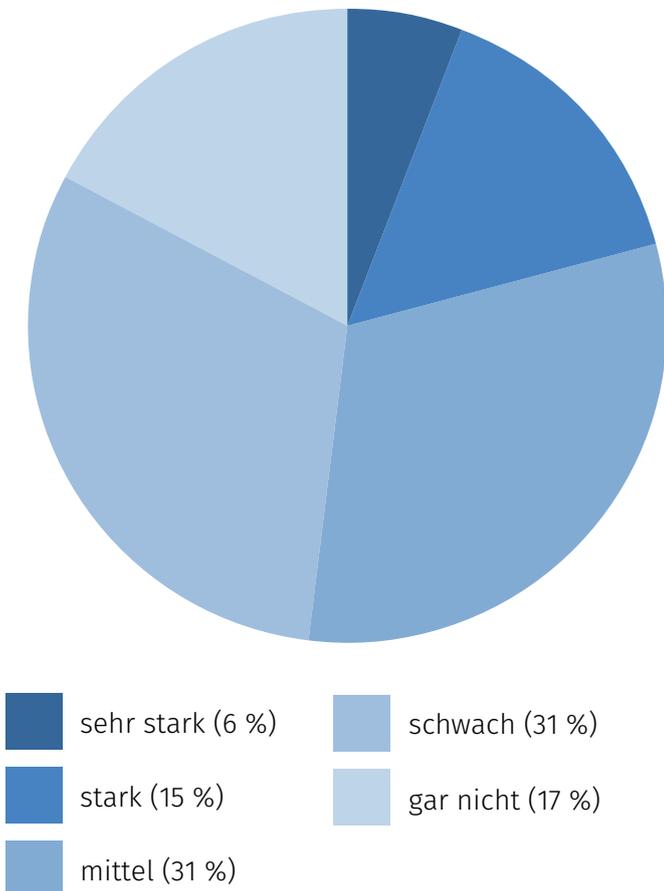


Abbildung 2 vermittelt diesbezüglich ein gemischtes Bild: Nur 21 Prozent der Befragten gaben an, dass bei ihnen zunächst entfallene oder verschobene Formate zu einem späteren Zeitpunkt stattfanden (Summe der Antwortmuster „sehr stark“ und „stark“). Dagegen wurden bei 48 Prozent der Antwortenden diese Nachholeffekte „schwach“ oder „gar nicht“

ausgemacht. Ein erheblicher Teil ursprünglich geplanter Teilhabeprozesse wurde nicht realisiert.

ENTWICKLUNG DIGITALER BETEILIGUNGSSTRUKTUREN UND AKTIVITÄTEN

Ein Ergebnis der ersten Befragung 2020 war, dass viele Teilnehmende einen Mangel an digitalen Beteiligungsformaten verzeichneten. Rund zwei Drittel (66 Prozent) der Antwortenden gaben an, dass solche Angebote in ihrer Kommune nicht bestünden. Dieser Wert findet sich in der wiederholten Umfrage nahezu unverändert. Erneut gaben zwei von drei Antwortenden (66 Prozent) an, dass entsprechende Angebote nicht vorhanden seien.

Zugleich scheint jedoch die digitale Aktivität insgesamt sowohl bei Mitarbeitenden aus Politik/Verwaltung als auch bei den Bürger*innen gestiegen zu sein. Dies legt jedenfalls eine Betrachtung von Abbildung 3 nahe, in der die Antworten aus beiden Befragungen bezüglich der Frage „Nutzen Sie aufgrund der Corona-Pandemie verstärkt digitale Beteiligungstools wie Plattformen und Foren?“ dargestellt sind.

46 Prozent der Mitarbeitenden aus den Bereichen Politik/Verwaltung gaben bereits 2020 an, aufgrund der Corona-Pandemie verstärkt digitale Beteiligungstools wie Plattformen und Foren zu verwenden. Dieser Anteil ist in der gegenwärtigen Umfrage deutlich nach oben gegangen und auf 58 Prozent gestiegen. Die COVID-19-Auswirkungen auf die digitale Aktivität von den an der Umfrage teilnehmenden Bürger*innen war bereits in der ersten Befragung stärker als bei Befragungsteilnehmer*innen aus Politik/Verwaltung. Dies ist weiterhin der Fall: Zwei Drittel gaben an, aufgrund der äußeren Umstände verstärkt digitale Beteiligungs-

tools zu verwenden. Bezüglich der Antworten in der Kategorie „nein“ ist zu bedenken, dass ausschließlich nach der Veränderung der digitalen Aktivität gefragt wurde. In den 42 bzw. 34 Prozent (2021) der die Frage verneinenden Personen können sich sowohl Umfrageteilnehmende mit geringer als auch bereits zuvor stark ausgeprägter digitaler Beteiligungsaktivität finden.

Abb. 3 Nutzung digitaler Beteiligungstools

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

Auswahl	Ergebnisse 2021	
	Politik/ Verwaltung 652 / 1.014	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 362 / 1.014
Ja	58 %	66 %
Nein	42 %	34 %

Auswahl	Ergebnisse 2020	
	Politik/ Verwaltung 732 / 1.082	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 350 / 1.082
Ja	46 %	53 %
Nein	54 %	47 %

Inwiefern finden sich diese Antwortmuster in der Perspektive auf die Nutzung von digitalen Angeboten wie bspw. Foren wieder? Abbildung 4 zeigt ein gemischtes Bild, bei dem über alle Befragungsgruppen hinweg mehrheitlich ein

mäßiger Anstieg bei der Nutzung von Bürgerbeteiligungsforen wahrgenommen wird.

Abb. 4 Umfang digitaler Beteiligung

Nehmen Sie seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie eine verstärkte Nutzung angebotener Foren zur Bürgerbeteiligung wahr?

Auswahl	Ergebnisse		
	Politik/ Verwaltung 633 / 1.120	Dienstleister*in für Beteiligung 135 / 1.120	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 352 / 1.120
sehr stark	5 %	7 %	2 %
stark	23 %	21 %	16 %
mäßig	37 %	44 %	26 %
wenig	18 %	17 %	20 %
sehr wenig	7 %	3 %	16 %
gar nicht	9 %	7 %	19 %

NEUE KOMPETENZEN UND ROUTINEN

AUF EINEN BLICK

Vielerorts wurden ursprünglich analog geplante Prozesse digital umgesetzt. Viele Menschen haben in den vergangenen zwei Jahren daher erste digitale Beteiligungserfahrungen gesammelt und die Digitalkompetenzen sind angewachsen. Dennoch kann digitale Beteiligung gegenwärtig analoge Beteiligungsprozesse noch nicht gleichwertig ersetzen.

Zu Beginn der Corona-Pandemie waren digitale Anwendungen vielfach noch Neuland.

Neue Probleme, wie das medial stark beachtete Thema des Datenschutzes, kamen hinzu. Dennoch wurden vielerorts digitale Formate erprobt und genutzt. Die gemachten Erfahrungen variieren jedoch erheblich zwischen den drei Gruppen: 44 Prozent der Bürger*innen gaben an, im vergangenen Jahr an keiner digitalen Partizipationsveranstaltung teilgenommen zu haben. Rund ein Drittel besuchte ein bis drei Veranstaltungen, vier oder mehr Veranstaltungen wohnten 24 Prozent der Befragten bei (Abb. 5). Vice versa zeigt sich eine erwartbar hohe digitale Aktivität in der Partizipationsdienstleistungsbranche, bei der jeder Zweite angab, sieben oder mehr digitale Beteiligungs-

verfahren durchgeführt zu haben. Doch auch bei Akteuren aus Politik/Verwaltung lässt sich – vermutlich angetrieben von den realen Zwängen – die Bereitschaft feststellen, verstärkt mit digitalen Partizipationsangeboten zu experimentieren (Abb. 6). Rund die Hälfte dieser Antwortgruppe gab an, ein bis sechs Formate durchgeführt zu haben, fast ein Drittel sogar sieben oder mehr.

Abb. 5 Anzahl besuchter digitaler Formate (Bürger*in bzw. Beteiligte*r)

N=431

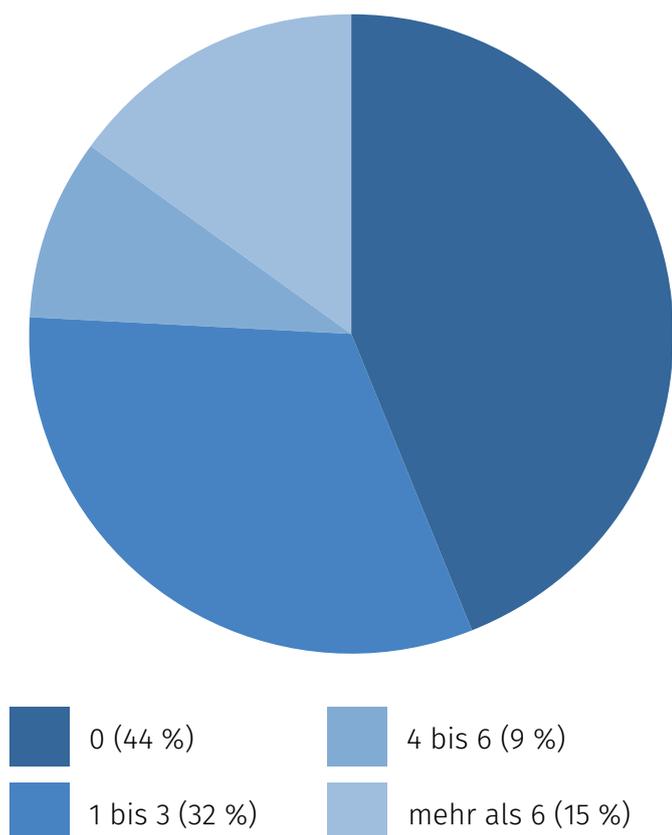


Abb. 6 Anzahl durchgeführter digitaler Formate 2020

Wie viele digitale Beteiligungsverfahren haben Sie 2020 circa durchgeführt?

Auswahl	Ergebnisse	
	Politik/ Verwaltung 688 / 830	Dienstleister für Beteiligung 142 / 830
0	24 %	10 %
1 – 6	48 %	39 %
7 – 12	12 %	20 %
mehr als 12	16 %	31 %

Diese Vermutung stützt das Antwortverhalten bzgl. der Frage nach der digitalen Substitution ursprünglich analog geplanter Beteiligungselemente (Abb. 7, siehe folgende Seite).

Eine vereinfachende aggregierte Betrachtung der Kategorien „mittel“, „stark“ und „sehr stark“ zeigt, dass 63 Prozent der Antwortenden aus Politik/Verwaltung infolge der Corona-Pandemie auf eine digitale Umsetzung ausgewichen sind.

Die verstärkte Nutzung digitaler Beteiligungstools scheint dabei auch deutliche Lerneffekte induziert zu haben. Abbildung 8 zeigt

die Einschätzung von Befragungsteilnehmenden aus der Dienstleistungsbranche hinsichtlich des wahrgenommenen Zuwachses digitaler Kompetenzen ihrer User. Fasst man vereinfachend die Antworten „sehr stark“ und „stark“ sowie „schwach“ und „gar nicht“ zusammen, ergibt sich ein eindeutiges Bild: 68 Prozent der Antwortenden sehen deutliche Kompetenzzuwächse bei den Nutzer*innen ihrer digitalen Anwendungen. Nur vier Prozent stellen dies in Abrede.

Abb. 7 Prozessgestaltung (Politik/ Verwaltung)

In welchem Ausmaß wurden bei Ihnen ursprünglich analog geplante Beteiligungselemente coronabedingt digital umgesetzt?

N=691

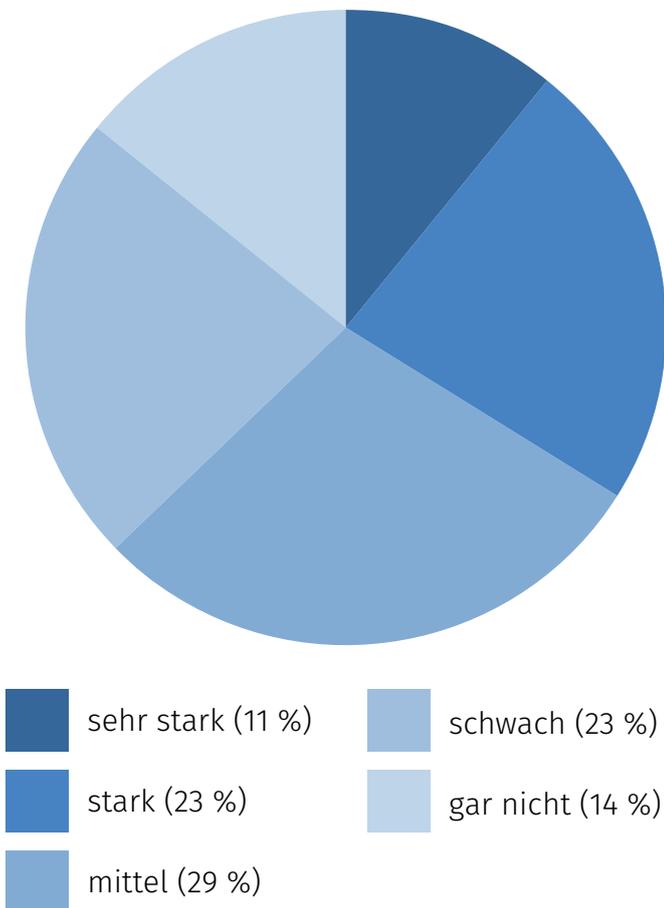
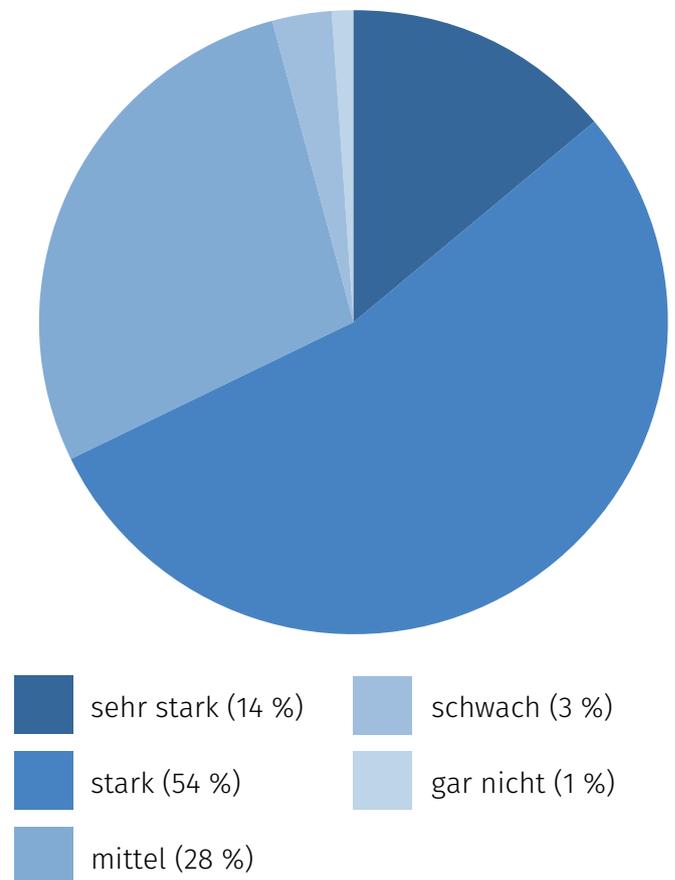


Abb. 8 Digitalkompetenzen (Dienstleister*in für Beteiligung)

Wie stark nehmen Sie seit Beginn der Corona-Pandemie einen digitalen Kompetenzzuwachs bei den Nutzer*innen Ihrer Anwendungen wahr?

N=145



Trotz der sukzessiven Gewöhnung an digitale Partizipationsprozesse sieht eine überwiegende Mehrheit aus allen drei Befragungsgruppen nach wie vor digitale Beteiligungsverfahren nicht als gleichwertigen Ersatz zu Präsenzveranstaltungen (Abb. 9, siehe folgende Seite). Ein Vergleich mit den Werten aus der ersten Umfrage 2020 zeigt allerdings eine Verschiebung: In allen drei Gruppen (Politik/Verwaltung, Bürger*innen/Beteiligte und Partizipationsdienstleister*innen) ist die Einschätzung, digitale

Veranstaltungen als gleichwertige Alternativen zu analogen Formaten aufzufassen, gestiegen. Inwieweit es sich hierbei um einen Trend handelt, wird die Zukunft zeigen müssen.

Abb. 9 Offline- vs. Onlinebeteiligung

Sind digitale Teilhabeangebote ein gleichwertiger Ersatz zu Präsenzveranstaltungen?

Auswahl	Ergebnisse 2021		
	Politik/ Verwaltung 653 / 1.151	Dienstleister*in für Beteiligung 137 / 1.151	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 361 / 1.151
Ja	11 %	14 %	16 %
Nein	89 %	86 %	84 %

Auswahl	Ergebnisse 2020		
	Politik/ Verwaltung 725 / 1.249	Dienstleister*in für Beteiligung 175 / 1.249	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 349 / 1.249
Ja	10 %	8 %	15 %
Nein	90 %	92 %	85 %

RESSOURCEN UND AUSSTATTUNG FÜR DIGITALE BETEILIGUNG

AUF EINEN BLICK

Im Vergleich zur ersten Erhebung 2020 hat sich die technische Ausstattung für die Teilnahme an digitalen Verfahren deutlich verbessert. Die Umsetzung digitaler Prozesse stellt Beteiligende vor Herausforderungen. Der Aufwand wird im Vergleich zu analogen Verfahren eher höher eingeschätzt. Dennoch streben viele Beteiligende den Ausbau digitaler Beteiligungsstrukturen an.

Eine Erkenntnis der ersten Erhebung war eine auffällige Diskrepanz bezüglich der wahrgenommenen technischen Ausstattung zwischen Bürger*innen/Beteiligten und Akteuren aus Politik/Verwaltung. Dieser Unterschied besteht weiterhin, jedoch auf einem generell deutlich höheren Niveau: Während sich 87 Prozent der Bürger*innen/Beteiligten hinreichend für die Teilnahme an digitalen Verfahren ausgestattet sehen, sind es nur 62 Prozent aus Politik/Verwaltung. In beiden Gruppen hat sich jedoch die empfundene Ausstattungsqualität im Vergleich zur Frühphase der Corona-Pandemie signifikant verbessert.

Abb. 10 Technische Ausstattung

Sehen Sie sich ausreichend für digitale Beteiligung (Videokonferenzen etc.) ausgestattet?

Auswahl	Ergebnisse 2021	
	Politik/ Verwaltung 657 / 1.018	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 361 / 1.018
Ja	62 %	87 %
Nein	38 %	13 %

Auswahl	Ergebnisse 2020	
	Politik/ Verwaltung 731 / 1.078	Bürger*in bzw. Beteiligte*r 347 / 1.078
Ja	34 %	67 %
Nein	66 %	33 %

Bereits in der ersten Befragung wurde eine mögliche Erklärung dafür gegeben, dass sich

Befragte aus Politik/Verwaltung deutlich häufiger als technisch unzureichend ausgerüstet sehen: Neben Nutzungsbeschränkungen bspw. aufgrund rechtlicher Bedenken/Beschränkungen treten Mitarbeiter*innen aus Behörden häufiger als Initiator*innen und nicht bloß als *clients* in digitalen Prozessen auf. Dies stellt erheblich höhere Anforderungen an die Ausstattung sowohl bei der Hardware als auch der Software.

Ein näherer Blick auf die Gruppe Politik/Verwaltung offenbart, dass bei der Umsetzung digitaler Beteiligungsverfahren nicht eine dominante Barriere besteht, sondern eine Kombination aus mehreren Herausforderungen zu bewältigen ist. Dies wird anhand des Antwortmusters bzgl. der Frage, welche Aspekte bei der Umsetzung digitaler Formate eine Hürde darstellen, deutlich. Eine Mehrfachauswahl bei den Antwortoptionen war in diesem Fall möglich (N=624):

- Persönliche Kapazitäten (52 Prozent)
- Verfügbarkeit technischer Lösungen wie bspw. Plattformen und Konferenztools (50 Prozent)
- Technisches Know-How (55 Prozent)
- Rechtlicher Rahmen (55 Prozent)

Bemerkenswert ist, dass die vier Antwortmöglichkeiten oft und nahezu gleich häufig ausgewählt wurden. Sie können demnach als Herausforderungen bei der Umsetzung digitaler Prozesse angesehen werden. Deutlich weniger Bedenken haben die Teilnehmenden hinsichtlich ihrer eigenen Fähigkeiten im digitalen Raum. Nur rund ein Drittel (29 %) gab dies als Hürde an.

Die landläufige Meinung, dass digitale Formate weniger Aufwand bedeuten, teilen die Befragten mehrheitlich nicht. Die Akteure aus dem Bereich Politik/Verwaltung kommen

dabei zu sehr ähnlichen Einschätzungen wie Umfrageteilnehmende aus der Dienstleistungsbranche (Abb. 11). In beiden Gruppen wird der Aufwand für digitale im Vergleich zu analogen Verfahren von über 40 Prozent der Antwortenden (sehr viel) höher eingeschätzt bzw. von rund einem Drittel als gleichwertig bezeichnet.

Abb. 11 Aufwand

Wie beurteilen Sie den Aufwand bei der Umsetzung digitaler Veranstaltungen im Vergleich zu analogen Formaten (personell, zeitlich, finanziell)?

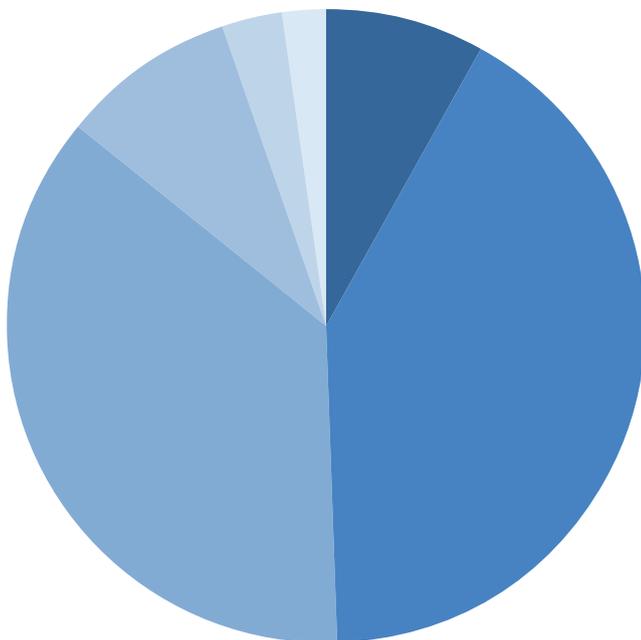
Auswahl	Ergebnisse	
	Politik/ Verwaltung 657 / 795	Dienstleister*in für Beteiligung 138 / 795
sehr viel höher	12 %	9 %
höher	40 %	39 %
gleich	28 %	31 %
geringer	18 %	18 %
sehr viel geringer	2 %	3 %

Dennoch plant ein Großteil der Antwortenden aus Politik/Verwaltung zukünftig mindestens einen mäßigen Ausbau der digitalen Beteiligungsstrukturen (Abb. 12). Insofern lässt sich vermuten, dass COVID-19 durchaus als ein Katalysator für einen längerfristigen Prozess fungiert, an dessen Ende eine dauerhafte stärkere Integration digitaler Partizipationsangebote in der Beteiligungslandschaft stehen kann.

Abb. 12 Digitale Angebote in Zukunft

Wie stark planen Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen mit der Corona-Pandemie einen Ausbau digitaler Beteiligungsstrukturen?

N=641



- sehr stark (8 %)
- stark (41 %)
- mäßig (36 %)
- wenig (9 %)
- sehr wenig (3 %)
- gar nicht (2 %)

Die Stärke dieser Fortentwicklung wird sicherlich auch von den zur Verfügung stehenden personellen und ökonomischen Ressourcen geprägt werden. Die Erwartung, dass finanzielle Beschränkungen bei der Umsetzung politischer Teilhabeangebote aufgrund haushalterischer Anpassungen infolge der Corona-Pandemie erfolgen, teilt wie bereits in der ersten Befragung mehr als jede/r zweite Umfrageteilnehmer*in aus Politik/Verwaltung.

Abb. 13 Finanzplanung

Erwarten Sie zukünftig finanzielle Beschränkungen bei der Umsetzung politischer Teilhabeangebote aufgrund haushalterischer Anpassungen infolge der Corona-Pandemie?

Auswahl	Ergebnisse 2021 (N=679)
	Politik/Verwaltung
Ja	54 %
Nein	46 %

Auswahl	Ergebnisse 2020 (N=812)
	Politik/Verwaltung
Ja	51 %
Nein	49 %

AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE AUF DEN DIENSTLEISTERBEREICH

AUF EINEN BLICK

Kurzfristig traf die Corona-Pandemie viele – gerade auf analoge Beteiligung spezialisierte – Beteiligungsdienstleister*innen hart. Viele Anbieter*innen haben daraufhin ihr Portfolio erweitert und treten nun vermehrt als „Komplettanbieter“ auf, die über analoge und digitale Angebote verfügen.

Die erste Umfrage zeigte deutlich negative Auswirkungen für die Dienstleisterbranche. Die Antwort lag darin begründet, dass vor der Pandemie die Offline-Beteiligung im Leis-

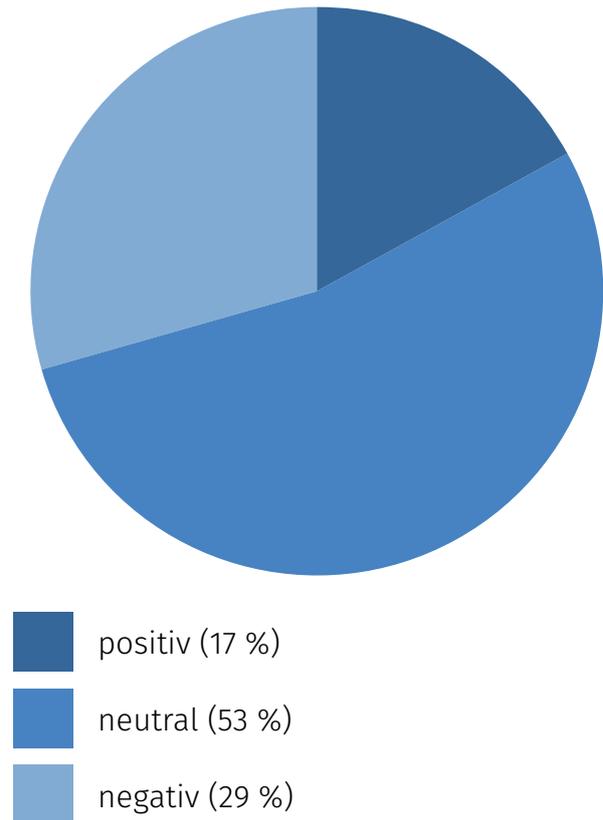
tungsportfolio der Umfrageteilnehmenden mehrheitlich immer noch dominierte. Diese war jedoch sehr stark von den eingangs angesprochenen Maßnahmen zum *Social Distancing* betroffen. Jede*r zweite Teilnehmende aus diesem Bereich gab seinerzeit an, dass die Corona-Pandemie die Umsätze seines/ihrer Unternehmens negativ beeinflusse. 50 Prozent der Antwortenden sahen einen starken, 20 Prozent gar einen existenziellen Rückgang bei den Aufträgen. Eine „Push-Wirkung“ der Pandemie im Hinblick auf die Förderung digitaler Partizipation war ebenfalls erkennbar: Zwei Drittel gaben an, zukünftig verstärkt digitale Beteiligungstools in ihrem Portfolio anbieten zu wollen.

Die Daten der neuerlich durchgeführten Umfrage zeichnen ein Bild von zunehmend als „Komplettanbietern“ auftretenden Unternehmen. Die anhaltende Pandemie fungierte dabei wie erwartet als Treiber und hat die Erweiterung des Leistungsspektrums um digitale Elemente begünstigt. 84 Prozent der teilnehmenden Dienstleister*innen gaben an, dass sie als Reaktion auf die pandemiebedingten Entwicklungen ihr Leistungsangebot um digitale Tools ergänzt haben. Dieser Wert liegt deutlich über den 2020 ermittelten 66 Prozent der Antwortenden, die seinerzeit angaben, zukünftig verstärkt digitale Beteiligungstools anzubieten. Rund ein Fünftel war damals unentschlossen. Es scheint plausibel anzunehmen, dass die erst nach und nach erkennbare Tragweite und zeitlichen Ausmaße der Pandemie die Bereitschaft weiterer Akteure erhöht haben, den digitalen Pfad ebenfalls zu beschreiten. Allerdings ist nicht festzustellen, dass das Pendel grundsätzlich in die digitale Richtung ausschlägt. Das Angebot analoger Beteiligungsformate findet sich weiterhin bei neun von 10 Antwortenden im Angebot.

Abb. 14 Umsatzentwicklung

Wie beeinflusst die Corona-Pandemie Ihre Umsätze?

N=144



Wie erwähnt brachte die erste Coronawelle erhebliche Umsatzeinbußen für die Branche mit sich. Diese Entwicklung hat sich jedoch anscheinend nicht verfestigt. Vielmehr haben sich die Ertragslagen der Unternehmen dahingehend stabilisiert, dass in der neuerlichen Befragung jede*r Zweite (53 Prozent) auf die Frage, wie die Corona-Pandemie die Umsätze beeinflusse, „neutral“ angab. Eine negative Umsatzentwicklung sieht ein Drittel (29 Prozent) der Antwortenden. Dem steht jedoch auch ein knappes Fünftel (17 Prozent) gegenüber, das positive Effekte auf die eigene Geschäftstätigkeit verzeichnet.

EINORDNUNG UND INTERPRETATION DER ERGEBNISSE

Ein Ergebnis der ersten Befragung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie war, dass ein temporärer Nebeneffekt der gesundheitspolitischen Schutzmaßnahmen ein weitgehender Stillstand der (deliberativen) Teilhabe gewesen ist. Viele geplante Veranstaltungen entfielen. Die neuerliche Umfrage zeigt, dass Nachholeffekte nur moderat festzustellen sind. Es muss in etlichen Kommunen von einer Beteiligungslücke ausgegangen werden. Der Politologe Roland Roth diagnostiziert in seiner lesenswerten Arbeit: „Vielfältige Demokratie hatte in der ersten Corona-Phase nur wenige Möglichkeiten, sich zu entfalten (Roth 2020: 43)“, woraus er die Forderung ableitet „... vielfältige Demokratie zu einer politischen Produktivkraft auch in krisenhaften Zeiten zu machen (ebd.).“

NUR ZÖGERLICHE BETEILIGUNG ZUR PANDEMIE UND DEM UMGANG DAMIT

Im Hinblick auf die Möglichkeit einer Stärkung der demokratischen Institutionen mittels ausgeprägter Teilhabekomponenten fällt auf, dass gerade in der Frühphase nur vereinzelt dezidiert Bürgerbeteiligung zum Umgang mit der Corona-Pandemie stattgefunden hat. Dialogische Beteiligungsformate wären jedoch in diesem Verständnis eine Option sowohl zur Förderung der Transparenz als auch der Legitimation und Akzeptanz politischer Maßnahmen gewesen. Zudem hätten sie die Möglichkeit geboten, kritische Positionen in den Prozess zu integrieren. Hervorzuheben ist diesbezüglich die Stadt Augsburg, die früh einen entsprechenden Bürgerbeirat zum dialogischen Austausch zwischen Stadtgesellschaft und Politik/Verwaltung einsetzte. Sie wurde

für das Vorgehen jüngst für den Award „Innovation in Politics“ nominiert, mit dem Projekte zur Stärkung der Demokratie ausgezeichnet werden (Stadt Augsburg 2020). Ebenfalls führte die Bertelsmann Stiftung bereits im Mai 2020 in Pilotkommunen digitale Dialoge durch (Bertelsmann Stiftung 2020). Auch im Dreiländer-eck Deutschland, Frankreich und der Schweiz wurde im Oktober 2020 mit den Bürger*innen gemeinsam erörtert, welche Auswirkungen COVID-19 auf die Region hat, um anschließend gemeinsam Vorschläge und Empfehlungen zum politischen Vorgehen zu erarbeiten. Da es sich um eine trinationale Region handelt, waren die Auswirkungen u. a. in Form von Grenzschießungen für die Lebenswirklichkeit der Menschen drastisch (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg et al. 2020).

Schaut man auf die Startpunkte größerer Beteiligungsprozesse zu den Auswirkungen und den Umgang mit der Pandemie, wird deutlich, dass deren Initialisierung oft mit deutlichem zeitlichen Versatz erfolgte: Bspw. begann in Baden-Württemberg ein Bürgerforum im Dezember 2020 (Staatsministerium Baden-Württemberg 2020), in Thüringen begann es im Juni 2021 (Freistaat Thüringen 2021) und in Sachsen wurde ein entsprechendes Verfahren im Juli 2021 begonnen (Freistaat Sachsen 2021). In allen drei Prozessen kam dabei ein zumindest teilweise losbasiertes Verfahren zur Ermittlung der Teilnehmer*innen zum Einsatz.

Dies sind Beispiele für die Möglichkeiten einer partizipativen Einbindung der Bevölkerung gerade in Krisenzeiten zu komplexen Themen, die sich einer einfachen Lösung entziehen. Sie offenbaren jedoch auch bisweilen erhebliche zeitliche Verzögerungen, bis entsprechende Dialogangebote verfügbar waren. Dies birgt die Gefahr, dass Dialoge und Meinungsbildung zum Startpunkt der Beteiligung bereits über andere Kanäle stattgefunden haben und sich

kritische Positionen und Ansichten verfestigt haben, ohne dass die Perspektiven von Politik/Verwaltung hinreichend eingeflossen sind.

KOMPLEXE EINFLÜSSE AUF DIE BETEILIGUNGSLANDSCHAFT

Die Befragung zeigt, dass digitale Beteiligungselemente zunehmend zur Gewohnheit werden. Sowohl Beteiligte als auch Beteiligende haben im vergangenen Jahr in unterschiedlichem Ausmaß digitale Erfahrungen sammeln können. Teilweise unterstützen Kommunen den digitalen Kompetenzaufbau aktiv, indem sie für die Bürger*innen kostenlose Qualifizierungsangebote in Bibliotheken oder Volkshochschulen anbieten (vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT: 25) bzw. thematisch relevante Weiterbildungen für die Mitarbeiter*innen ermöglichen (vgl. ebd.: 18). Entsprechend nehmen auch die digitalen Kompetenzen und die technische Ausstattung auf individueller Ebene zu. Es braucht jedoch auch weiterhin einen Ausbau technischer Strukturen in öffentlichen Verwaltungen und die Förderung der Netzqualität in ländlichen Regionen. Begrüßenswert ist daher der Anspruch der neuen Bundesregierung, die digitale Infrastruktur und die Digitalisierung der Verwaltung zu stärken. Gleiches gilt auch für die im Koalitionsvertrag formulierte Notwendigkeit, Fragen des digitalen Datenschutzes und der digitalen Bürgerrechte zu adressieren (vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021: 15ff.).

ANALOGER ROLLBACK NICHT VERLÄSSLICH PROGNOSTIZIERBAR

Inwieweit es zu einem Rollback kommt, falls die politischen Corona-Beschränkungen aufgehoben werden können, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vermuten. „Dabei ist aber davon auszugehen, dass die Akzeptanz von reinen Videokonferenzen als Beteiligungsangebot zumindest auf kommunaler

Ebene deutlich zurückgehen wird, sobald Präsenzveranstaltungen wieder problemlos möglich sind“, vermutet der Partizipationsexperte Frank Zimmermann (Zimmermann 2020: 12). Demnach können viele Verfahren auch digital abgebildet werden, jedoch ergeben sich gerade im zwischenmenschlichen Bereich Verluste. Im Rahmen einer Evaluation des groß angelegten informellen Beteiligungsverfahrens „Westküstendialog“ heißt es entsprechend: „Als negativ haben alle Interviewpartner:innen die fehlende Interaktion mit dem Publikum genannt. Dieser Nachteil wird als besonders schwerwiegend angesehen. Während der Durchführung der digitalen Formate kann die Reaktion des Publikums nicht erfasst werden – kein Raunen, Stirnrunzeln, fragende Blicke, Zwischenrufe etc. Dementsprechend kann auch nicht unmittelbar auf die Stimmung reagiert werden. Auch bilaterale Gespräche am Rande, um spezielle Fragen zu klären und einen persönlichen Kontakt aufzubauen, können nicht stattfinden (Bethge/Grünert 2020: 27).“

Zugleich belegen jedoch empirische Erfahrungen wie das Projekt DIPAS in Hamburg auch die Vorteile digitaler Partizipationsverfahren: Gut umgesetzt können sie zeitliche Asynchronität erlauben, eine Überwindung der räumlichen Fixierung begünstigen, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Prozessen und Diskussionen ermöglichen und gleichberechtigten sowie niederschweligen Zugang und Augenhöhe aller Verfahrensbeteiligten fördern. Mittels flankierender Maßnahmen lässt sich zudem auch das Problem des Medienbruchs zwischen analoger und digitaler Welt angehen (vgl. Köhler 2020: 24f.).

QUALITÄT DER BETEILIGUNG KANN UNTER DIGITALISIERUNG LEIDEN

Vor dem Hintergrund der skizzierten Beteiligungslücke ist positiv zu sehen, dass vieler-

orts digitale Verfahren Einzug gefunden haben. In der Umfrage wurde deutlich, dass auf diese Weise etliche ursprünglich analog geplante Verfahren im digitalen Raum realisiert werden konnten. Gerade im Hinblick auf die Umsetzung von Großvorhaben und deren Verfahrensakzeptanz wird jedoch wichtig sein, dass dem Prozessfortschritt nicht die Beteiligungsqualität geopfert wird. Es braucht stets eine kritische Reflexion hinsichtlich der Frage, ob sich der Beteiligungszweck digital ohne Qualitätseinbußen erreichen lässt. Eine beachtenswerte Rolle nimmt an dieser Stelle das Planungssicherstellungsgesetz ein. Es erlaubt, die formell vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung und die Auslage von Unterlagen im Rahmen vieler Großprojekte digital zu vollziehen, um Planungsverzögerungen zu verhindern (vgl. PlanSiG 2020). Für die Beteiligung der Betroffenen hat dies in dem Moment reale Konsequenzen, wenn die Güte der digitalen Tools nicht der eines analogen Formats entspricht. Bspw. ersetzte die Bundesnetzagentur den im Verfahren üblichen Prozessschritt einer Antragskonferenz zur Bundesfachplanung für einen Ersatzneubau einer Freileitung durch eine schriftliche bzw. elektronische Stellungnahme bei der Behörde (vgl. 50Hertz o. J.). Dass dies als äquivalent anzusehen ist, darf zumindest bezweifelt werden, denn ein direkter Dialog zwischen allen Beteiligten findet in der Regel nicht statt.

Auch bei der Suche nach einem Standort zur Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe wurde ein zentraler Prozessbaustein coronabedingt digital umgesetzt. Die sogenannte Fachkonferenz Teilgebiete diente der Erörterung des Zwischenberichts des Vorhabenträgers Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE). Das Beteiligungsformat war von großem Interesse, da die Öffentlichkeit erstmals einen Einblick in die anhand komplexer Kriterien ermittelten möglichen Endlagerregionen

in Deutschland erhielt.⁵ Die im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums erstellte und von einem externen Gutachter durchgeführte Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass ein komplexes Verfahren zu einem inhaltlich anspruchsvollen Thema und mehreren Beratungsterminen digital umsetzbar ist. Die Ausführungen des Gutachters zeigen jedoch auch die Umsetzungsherausforderungen und Ambivalenzen: Information und Transparenz können mittels Verlinkungen und medialer Aufbereitung gefördert werden, jedoch braucht es gerade bei großen Informationsmengen eine entsprechende Strukturierung, um die Übersichtlichkeit zu erhalten. Die digitale Umsetzung erlaubt eine räumlich ungebundene Teilnahme, jedoch begrenzt die kürzere Aufmerksamkeitsspanne die optimale Länge von virtuellen Formaten auf drei bis vier Stunden. Die Selbstorganisation der Teilnehmenden kann gefördert werden, da digitale Tools bereits in der Vorbereitung eine Zusammenarbeit mit Interessent*innen und Stakeholdern leichter möglich machen. Zudem können sich Teilnehmende während einer Veranstaltung in Themen unmittelbar einbringen. Allerdings sind digitale Veranstaltungen auch stärker strukturiert und können vom Host entsprechend gesteuert werden. Inwieweit Augenhöhe und zwei- bzw. allseitiger Austausch möglich ist, hängt stark von der Verständigungsorientierung des Verfahrensinitiators ab, da die administrativen Einstellungsmöglichkeiten regulieren, welche Personen während des Programms zu Wort kommen (können), ob und auf welche Weise Teilnehmende Themenvorschläge und Anregungen einbringen oder kommentieren können und wie diese aufgegriffen werden. Zudem zeigt die Evaluation, dass der informelle Austausch von Teilnehmenden untereinander in der digitalen Welt trotz etwaiger Tools bestenfalls zur Kontaktabahnung führt, jedoch

den zwischenmenschlichen analogen Austausch noch nicht ersetzen kann (vgl. Trénel 2021: S. 9ff.).

Die Kombination dieser Aspekte scheint eine plausible Erklärung dafür zu sein, dass auch in der vorliegenden Umfrage weiterhin digitale Verfahren nicht als gleichwertiger Ersatz für analoge Partizipationsverfahren gesehen werden. Die Ausführungen zeigen zudem, dass eine digitale Teilnahme nicht nur den Planenden, sondern auch den Teilnehmenden einiges abverlangt und der Erreichung des häufig postulierten Anspruchs inklusiver und breiter Beteiligung entgegenstehen kann. Dafür sind etliche qualitative Rückmeldungen der Umfrageteilnehmer*innen ein Indiz, wonach im digitalen Raum zu meisternde Herausforderungen u. a. sind:

- Sicherstellung von Barrierefreiheit für ältere Menschen/Senior*innen und des Gleichbehandlungsgrundsatzes,
- Erreichung stiller Gruppen und Umgang mit Akzeptanzproblemen hinsichtlich digitaler Verfahren/digitaler „Unlust“,
- Einbindung von Menschen ohne entsprechende Endgeräte,
- Umgang mit Sprachbarrieren,
- Teilnehmergewinning, -resonanz und Erzeugung von Aufmerksamkeit für digitale Formate.

Die Gefahr einer digitalen Spaltung der Gesellschaft sieht auch eine jüngst erschienene Studie der Bertelsmann Stiftung. Während sich diese jedoch in der Vergangenheit nur auf die Frage des technischen Zugangs bezog, ist der Sachverhalt nun sozioökonomisch komplexer: „Jüngere und besser Gebildete schätzen ihre Kenntnisse höher ein und fühlen sich im Umgang mit digitalen Technologien sicherer. Und obwohl der Zugang zum Internet heut-

zutage eine geringere Hürde darstellt, zeigt sich, dass ein höheres Haushaltsnettoeinkommen einen positiven Einfluss sowohl auf eine stärkere Internetnutzung als auch die eigenen Kenntnisse bewirkt. Im Umkehrschluss bedeutet es, dass sich die bereits bestehende Spaltung weg von einem physischen hin zu einem materiellen Graben verschiebt. Geringeres Einkommen heißt somit auch weniger bzw. qualitativ schlechtere Teilhabe durch digitale Technologien (Bertelsmann Stiftung 2021: 24, siehe dazu auch Kuder 2020: 13-15).“

AUFWAND UND KOMPLEXITÄT ANALOGER UND DIGITALER VERFAHREN

Strittig ist häufig die Frage, in welchem Verhältnis die Aufwendungen und Kosten für Offline- und Online-Beteiligung stehen. Eine generelle Aussage gestaltet sich schwierig, da in beiden Fällen die individuelle Ausstattung bzw. vorhandene Kompetenzen wesentliche Bemessungsgrößen darstellen. Sind Räume kostenlos vorhanden? Müssen Software-Lizenzen erworben werden? Braucht es externes Know-how oder nicht bei der Moderation und Umsetzung? Diese und weitere Fragen bestimmen ganz erheblich die realen Kosten jedes analogen und/oder digitalen Beteiligungsverfahrens. In jedem Fall zeigen die Antworten in dieser Umfrage, dass der Aufwand für die Umsetzung digitaler Prozesse ebenfalls groß ist und nicht unterschätzt werden darf. Ein wesentlicher Faktor dafür mag sein, dass digitale Prozesse eine sehr detaillierte Planung benötigen, da die Improvisationsmöglichkeiten virtuell geringer sind.⁶

KULTURWANDEL: ÜBERFORMENDER MEGATREND DIGITALISIERUNG

In kultureller Hinsicht zeigt sich, dass in den letzten Jahren die Bereitschaft, politische Rechte online wahrzunehmen, zugenommen

hat. Während 2013 nur 44 Prozent der volljährigen Bundesbürger*innen gerne die Möglichkeit gehabt hätten, sich über das Internet an politischen Entscheidungen zu beteiligen, sind es 2021 bereits 59 Prozent. Rund jede*r zweite Bundesbürger*in (44 Prozent) würde gerne seine/ihre politischen Anliegen in Online-Dialogen mit Politiker*innen einbringen bzw. kann sich vorstellen, an direkten digitalen Beteiligungsprozessen teilzunehmen (54 Prozent) (Bitkom 2021).

Zugleich ist die Digitalisierung als Megatrend omnipräsent und prägt die strategischen Planungsprozesse auf allen föderalen Ebenen von der 2021 beschlossenen Digitalisierungsstrategie der letzten Bundesregierung bis hin zur Smart City Charta, die eine Orientierung gibt, wie die digitale Transformation von Städten und Kommunen gelingen kann. Transparenz, Teilhabe und Mitgestaltung sind darin wichtige Prinzipien (vgl. BBSR/BMI 2021). „Smart“ meint in diesem Fall, dass „durch den Einsatz innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien intelligente Lösungen für ganz unterschiedliche Bereiche der Stadtentwicklung (Infrastruktur, Gebäude, Mobilität, Dienstleistungen oder Sicherheit) erzielt werden (Friesecke 2020: 147).“ Als Vorreiter geltende Städte wie das estnische Tartu zeigen, wohin die Reise gehen kann. Digitale Strukturen sind dort ausgebaut, ubiquitär und verflochten: Eine digitale Verwaltung erlaubt es, diverse Leistungen digital abzuwickeln und bereits seit 2005 ist eine elektronische Stimmabgabe bei Wahlen möglich. Bei dem seit 2013 umgesetzten participatory Budgeting finden digitale Elemente vom Brainstorming bei der Ideenfindung bis hin zur Abstimmung über die besten Vorschläge Verwendung. Die Umsetzung stadt- bzw. gemeindeübergreifender Planungsprozesse ist ebenfalls in deliberative Prozesse eingebettet (Vgl. Klaas 2020: S. 29f.).

Auch die neue Bundesregierung propagiert eine agilere und digitalere Verwaltung (vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021: 8). Ein digitales Gesetzgebungsportal soll zur Transparenzförderung geschaffen werden und Kommentierungen laufender Vorhaben ermöglicht werden, auch das Petitionswesen soll stärker digitalisiert werden (vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021: 10). Bezüglich der bereits angesprochenen Möglichkeit, im Rahmen von Genehmigungsverfahren vermehrt auf digitale Instrumente zurückzugreifen, heißt es: „Die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen werden wir priorisiert umsetzen. Wir werden Behörden mit notwendiger Technik ausstatten, IT-Schnittstellen zwischen Bund und Ländern standardisieren [...] Die digitalen Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetzes werden wir nahtlos fortsetzen und insbesondere im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung weiterentwickeln (vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021: 8).“

Allerdings ist auch festzustellen, dass der digitale Entwicklungsstand erheblich schwankt, wobei im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung primär die Außen-Digitalisierung – also digitale Infrastruktur und Partizipationsmöglichkeiten (vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT 2020: 15) – relevant ist. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie konstatiert, dass weniger als jede fünfte Kommune in Deutschland mit unter 20.000 Einwohner*innen über eine Digitalisierungsstrategie verfügt, jedoch darüber bereits jede zweite. Zugleich ergab die Erhebung, dass die Umsetzung der etwaigen Strategien vielfach noch ganz am Anfang stehen (vgl. Initiative Stadt.Land.Digital 2020: 4). Eine Arbeit des Kompetenzzentrums Öffentliche IT zeigt zudem, dass Kommunen, die noch nicht über eine Digitalisierungsstrategie verfügen, bei Di-

digitalisierungsfragen nur selten breit mit allen interessierten Akteuren der örtlichen Gemeinschaft in Dialog gehen, sondern den Austausch vor allem mit IT-Unternehmen und anderen Kommunen suchen (vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT 2020: 15). Falls Maßnahmen zur Förderung der digitalen Partizipationsangebote bestehen, handelt es sich mehrheitlich um Online-Mängelmelder bzw. Online-Ideenmanagement/-Vorschlagsfunktionen. Sehr viel seltener werden Online-Bürgerhaushalte, -Befragungen, -Bürgersprechstunden oder Beteiligungsprozesse an Planungsverfahren umgesetzt (vgl. ebd.: 24). Zudem wird in der Studie die Heterogenität der Kommunen in Abhängigkeit von ihrer Größe deutlich. Dies betrifft zunächst – falls vorhanden – Inhalte/Ziele der einzelnen Digitalisierungsstrategien sowie den strukturellen Entwicklungsgrad (bspw. hinsichtlich der Entwicklung des Glasfasernetzes, der Zugänglichkeit freier W-LANs, Verfügbarkeit mobiler Apps oder digitaler (Förder-)Angebote für die lokale Wirtschaft/Start-ups). Größere Kommunen bieten zudem häufiger ein breites Angebot an digitalen Leistungen an wie bspw. die Online-Beteiligung an Planungsverfahren und unterstützen aktiv nicht nur die Entwicklung digitaler Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter*innen, sondern auch ihrer Bürger*innen (vgl. ebd.: 26-32).

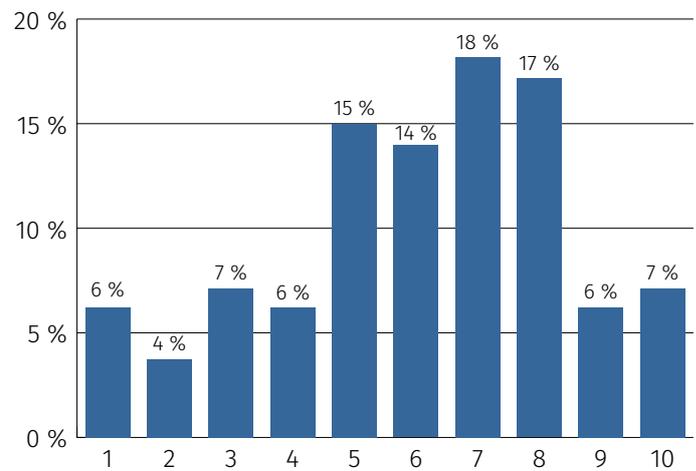
FAZIT

- **Corona stellt eine Zäsur dar:** Vielerorts wurde die Herausforderung, Bürgerbeteiligung in Zeiten von Corona umzusetzen – teilweise mit Verzögerung – angenommen. Zugleich lässt sich feststellen, dass das Virus die Beteiligungslandschaft nachhaltig beeinflussen wird. Diese Einschätzung teilt auch in unterschiedlich starkem Ausmaß die Mehrheit der Umfrageteilnehmenden (vgl. Abb. 15).

Abb. 15 Erwartungen

Wie stark ist Ihrer Meinung nach langfristig der Einfluss der Corona-Pandemie auf die Beteiligungslandschaft in Deutschland?

N=1.161



Hinweis zur Skala: Ein höherer Wert steht für eine stärkere vermutete Auswirkung, Mittelwert = 6,03

- **Die befürchtete Beteiligungslücke ist aufgetreten:** Die übergreifende Auswertung der beiden Umfragen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung zeigt, dass die befürchtete Beteiligungslücke vielerorts Realität geworden ist. Diese ist dadurch entstanden, dass in der Frühphase der COVID-19-Pandemie aufgrund der Dominanz analoger Formate viele Beteiligungsangebote wegfielen und digitale Alternativen nicht flächendeckend verfügbar waren. Dialogverfahren zum Umgang mit und den Auswirkungen der Pandemie fanden nur vereinzelt und zeitlich verzögert statt. Mit einem Jahr Abstand wird außerdem deutlich, dass Nachholeffekte entfallener Beteiligungsprozesse nur teilweise auszumachen sind.
- **Ein starker Digitalisierungsimpuls hat stattgefunden:** Die vergangenen zwei Jahre

haben sowohl zur Verbreitung als auch Nutzung digitaler Beteiligungsformen beigetragen. Letzteres hat die Entwicklung digitaler Kompetenzen und Routinen bei vielen Usern gefördert und die technische Ausstattung verbessert. Zugleich erwarten viele Menschen zunehmend mehr digitale Teilhabemöglichkeiten. Partizipationsdienstleister*innen haben häufig ihr Portfolio um digitale Angebote erweitert und fungieren nun öfter als „Komplettanbieter“ von Beteiligungslösungen. Etliche Kommunen planen im Rahmen von Digitalisierungsstrategien zukünftig einen Auf- bzw. Ausbau ihrer digitalen Beteiligungsstrukturen, wobei größere Kommunen in der Regel weiter fortgeschritten sind. Der virtuelle Raum wird daher auch nach Corona fester Bestandteil der deutschen Beteiligungslandschaft bleiben und weiter an Bedeutung gewinnen.

- **Analoge Beteiligung bleibt wichtig:** Die gewonnenen Erfahrungen im Umgang mit digitalen Beteiligungsformaten und -tools haben jedoch nicht dazu geführt, analoge Partizipation geringzuschätzen. Vielfach wurden zwar ursprünglich analog geplante Beteiligungsverfahren digital umgesetzt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten sieht jedoch digitale und analoge Partizipation auch zukünftig nicht als gleichwertig an. Eine grobe Unterteilung lautet dabei wie folgt: Digitale Formate überzeugen vor allem, wenn es um die asynchrone, transparente Informationsbereitstellung und -vermittlung im Rahmen strukturierter Formate zu fixierten Themen geht. Analoge Formate haben ihre Stärken in Kontexten, bei denen vertiefender, dialogischer Austausch und Vertrauensbildung im Vordergrund stehen.
- **(K)eine Frage der Ressourcen:** Gut gemachte Beteiligung ist aufwendig und

braucht Ressourcen. Umgekehrt garantiert ein teures Verfahren jedoch noch keinen erfolgreichen Beteiligungsprozess. Diese Aussage gilt ungeachtet der Frage, ob das Verfahren analog oder digital stattfindet. Bisweilen liest man jedoch die These, digitale Beteiligung würde weniger Aufwand bedeuten – eine Annahme, die sich in dieser Umfrage nicht bestätigt hat.

FÜNF HERAUSFORDERUNGEN IM DIGITALEN ZEITALTER

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass der unabhängig von der Pandemie schon länger zu beobachtende Trend zu digitalen Beteiligungsformaten einen kräftigen zusätzlichen Impuls bekommen hat. Wie zuvor bei der analogen Beteiligung ist auch der Einsatz digitaler Formate von umfangreichem Experimentieren und starken Lernkurven geprägt. Die Entwicklung verläuft dynamisch. Dazu gehört auch, dass konzeptionelle Herausforderungen zunächst nur teilweise bewältigt werden und in vielen Bereichen ein *learning by doing* prägend sein wird. Hier sind es insbesondere fünf Herausforderungen, mit denen sich Akteure der Beteiligung konfrontiert sehen bzw. sehen werden:

- **Kombination analoger, hybrider und digitaler Formate in einem umfassenden Beteiligungsmanagement:** Die Pandemie hat erkennbar zur Etablierung digitaler Beteiligungstechniken beigetragen. Der Baukasten, aus dem zukünftig Beteiligungsformate ausgewählt und Prozesse gestaltet werden können, ist damit breiter geworden. Dies ist Fluch und Segen zugleich: Der Einsatz digitaler Tools allein oder in Kombination mit analogen Formaten bietet Beteiligten neue Optionen. Zugleich braucht es mehr methodische Kompetenzen und die

Planungskomplexität steigt an. Die Gefahr besteht, dass am Ende ein Flickenteppich aus unverbundenen digitalen und analogen Formaten besteht. Nur wenn es gelingt, Beteiligungssysteme zu schaffen, bei denen aufeinander abgestimmte Elemente verstetigte, breite und wirksame Teilhabe zulassen, werden sich Synergieeffekte ergeben und die Beteiligungsqualität zunehmen.

- **Bereitschaft zu stetigem Lernen:** Die digitalen Möglichkeiten werden erst in Grundzügen ausgeschöpft. Gerade im Hinblick auf Elemente Künstlicher Intelligenz (KI) in der Bürgerbeteiligung stehen wir noch am Anfang. Fortschritte sind in den nächsten Jahren zu erwarten. Sie werden jedoch auch die stetige Bereitschaft bedingen, sich mit komplexen technischen Inhalten wie bspw. maschinellem Lernen zur Auswertung und Gestaltung digitaler Beteiligungsprozesse zu befassen.
- **Universelle Evaluationskriterien für hochwertige und ergebnisrelevante Beteiligungsprozesse:** In den letzten Jahren haben sich wertvolle Qualitätsstandards guter Beteiligung etabliert. Diese wurden jedoch weitgehend anhand analoger Verfahren entwickelt. Die Integration gewonnener Erfahrungen im digitalen Raum und die Auswertung entsprechender *best practices* zu einem noch umfassenderen Evaluationsystem ist daher wünschenswert. Auf diese Weise können zukünftig die Güte und Wirkung von Beteiligungsprozessen noch besser ermittelt werden sowie Fälle, in denen digitale und analoge Tools bspw. zur Legitimation von Scheinbeteiligungsprozessen gegeneinander ausgespielt werden sollen, identifiziert werden.
- **Zielgruppengerechte Beteiligungsangebote:** Der angewachsene Instrumentenbaukasten verlangt mehr denn je ein ausgeprägtes Bewusstsein der Beteiligten für die Tatsache, dass Akteure unterschiedlicher Ansprachen und Beteiligungsoptionen bedürfen. Daher wird zukünftig die konzeptionelle Berücksichtigung einer Unterscheidung von Bürger- und Stakeholderbeteiligung bei der Umsetzung von Beteiligungsverfahren noch wichtiger. Inklusion und breite Beteiligung sind an dieser Stelle wichtige normative Leitprinzipien für eine vitale und vielfältige Demokratie. Die Aktivierung sogenannter „stiller“ Gruppen stellte bereits vor der Corona-Pandemie eine Herausforderung für Beteiligende dar. Die Ausführungen zur sich vollziehenden sozioökonomischen Spaltung im digitalen Raum zeigen eindringlich, dass diese nicht geringer geworden ist. Es wird daher zukünftig noch mehr Anstrengungen brauchen, um politische Teilhabeangebote allen Menschen zugänglich zu machen und entsprechende Kompetenzen zu vermitteln.
- **Wertschätzender Umgang in einer digitalisierten Welt:** Im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung verweist die anhaltende mediale Berichterstattung zur Ambivalenz sozialer Medien auf eine grundsätzliche Schwierigkeit auf der Metaebene, die der Direktor des Berlin Institut für Partizipation Jörg Sommer an anderer Stelle folgendermaßen beschreibt: „Die Digitalisierung an sich ist also nicht demokratiefördernd. Sie ist vielmehr demokratiefördernd. Sie fordert Antworten, die wir noch nicht haben. Sie fordert Diskurse, die wir zu wenig führen. Und sie fordert Mut zur gesellschaftlichen Gestaltung wirtschaftsgetriebener Innovationen, den wir erst noch aufbringen müssen (Sommer 2021).“ Um den digitalen dialogischen Austausch insgesamt zum Wohle der Gesellschaft zu gestalten, wird es zeitnah wirksamer Ant-

worten bedürfen, wie u. a. mit *hatespeech*, algorithmengesteuerten Informationsangeboten und Filterblasen umgegangen werden kann. Dies betrifft auch eine Verständigung hinsichtlich der ethischen Fragestellung, welche technischen/virtuellen Möglichkeiten die Gesellschaft in Zukunft nutzen will und welche nicht. Anders als in autokratischen Staaten kann die Antwort in einer Demokratie jedoch nicht von oben herab bestimmt werden. Es braucht dazu mehr denn je Aushandlung, Verständigung und Diskurs – analog und digital.

LITERATUR

50Hertz (o. J.): Vom Antrag zum Untersuchungsrahmen. Informationen zum Antrag auf Bundesfachplanung (nach §6 NABEG) für den Abschnitt Süd des Vorhabens Netzanbindung Südharz (BBPlG Nr. 44), online unter: <https://www.50hertz.com/de/Netz/Netzausbau/ProjektanLand/NetzanbindungSuedharz/VomAntragzumUntersuchungsrahmen> [letzter Zugriff am 11.01.2022].

BBSR/BMI (2021): Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, online unter: https://www.smart-city-dialog.de/wp-content/uploads/2021/04/2021_Smart-City-Charta.pdf [letzter Zugriff am 12.01.2022].

Bertelsmann Stiftung (2020): Digitale Bürgerdialoge. Eine Chance für die Demokratie. Eine Handreichung zur Durchführung digitaler Bürgerdialoge, online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Handreichung_Digitale_Bu_rgerdialoge.pdf [letzter Zugriff am 10.01.2022].

Bertelsmann Stiftung (2021): Digital Souverän 2021: Aufbruch in die digitale Post-Coronawelt? LebensWerte Kommune, Ausgabe 7, online unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/digital-souveraen-2021-aufbruch-in-die-digitale-post-coronawelt-all> [letzter Zugriff am 12.01.2022].

Bethge, Nadine/Grünert, Judith (2020): Großprojekte partizipativ umsetzen, in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Bitkom (2021): Bitkom stellt Studie zur E-Democracy vor, online unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-stellt-Studie-zu-E-Democracy-vor> [letzter Zugriff am 12.01.2022].

Bundesregierung (2021): Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), online unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Frank Decker (2020): Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung?, in: Zeitschrift für Politik (ZfP), Jahrgang 67, Heft 2, S. 123-132.

Freistaat Sachsen (2021): Bürgerrat "Forum Corona" nimmt die Arbeit auf, online unter: <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/254708> [letzter Zugriff am 10.01.2022].

Freistaat Thüringen (2021): Über das Bürgerforum, online unter: <https://www.thueringer-buergerforum.de/#/faq/wann-und-wie-findet-das-buergerforum-statt> und unter <https://www.thueringer-buergerforum.de/#href=%2Finformationen%2Fmeldungen%2Fpressemitteilung-online-auf-takt-thueringer-buergerforum-covid-19-gestartet&container=%23main-content> [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Frieesecke, Frank (2020): Stadtplanung und Raumentwicklung in Zeiten vor und nach Corona, in: zfv 3/2020, Jg. 145, S. 147.

Initiative Stadt.Land.Digital (Hrsg.) (2020): Update Digitalisierung. Wie smart sind Deutschlands Kommunen? Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, online unter: https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-update-digitalisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Klaas, Urmas (2020): Bedarfsorientierte Stadtplanung. Erfahrungen der Stadt Tartu mit digitaler Partizipation (Estland), in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2020): Digital vorangehen. Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, online unter: https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Digital-vorangehen_FOKUS-Studie_%C3%96FIT_KGSt.pdf/99f03353-0d23-4516-0d1d-e91551e7382b [letzter Zugriff am 13.01.2022].

Krebs, Nicole/Marticke, Bernd/Olie, Charlotte (2020): Leitfäden für die Umsetzung digitaler Formate, in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Kuder, Thomas (2020): "Digitale (Un-)Gleichheit und breite Beteiligung", in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Köhler, Astrid (2020): *Neue Wege gehen. Hamburgs Erfahrungen mit dem digitalen Partizipationssystem (DIPAS)*, in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), *Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung*, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

PlanSiG (2020): *Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie*, online unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/plansig/index.html> [letzter Zugriff am 11.01.2022].

People Powered (o. J.): *Guide to Digital Participation Platforms*, online unter: <https://www.peoplepowered.org/digital-guide-home> [letzter Zugriff am 24.02.2022].

Roth, Roland (2020): *Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19. Opuscula, 141*, Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, online unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68889-1> [letzter Zugriff am 09.01.2022].

Sommer, Jörg (2021): *Eine dialektische Beziehung*, online unter: <https://www.bipar.de/eine-dialektische-beziehung/> [letzter Zugriff am 09.01.2022].

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020): *Bürgerforum Corona erfolgreich gestartet*, online unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/buergerforum-corona-erfolgreich-gestartet/> [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Staatsministerium Baden-Württemberg/Bertelsmann Stiftung/Trinationaler Eurodistrict Basel/Regio Basiliensis (2020): *Digitaler Bürgerdialog Trinationaler Eurodistrict Basel*, online unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/201211_Dokumentation_Buergerdialog-D-F-CH-de.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Stadt Augsburg (2020): *Bürgerbeirat der Stadt Augsburg zu Corona*, Internetportal, online unter: <https://www.augsburg.de/buergerbeirat-corona> [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Trénel, Matthias (2021): *Auswirkung der Digital-Formate auf die Beteiligungsqualität der Fachkonferenz Teilgebiete. Gutachten im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums*. Online unter: https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Gutachten/Gutachten_Oeff-beteiligung_Trenel_25_10_2021.pdf;jsessionid=13EB542E2E2FBE6D75C48DBB6C7C6539.intranet221?__blob=publicationFile&v=6 [letzter Zugriff am 11.01.2022].

Zimmermann, Frank (2020): *Offline, online oder hybrid? Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen face-to-face und digitaler Partizipation*, in: Allianz Vielfältige Demokratie/Stiftung Zukunft Berlin (Hrsg.), *Demokratie 4.0. Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung*, online unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/05/Demokratie-4_0.pdf [letzter Zugriff am 11.01.2022].

ANMERKUNGEN

1 Die erste Coronastudie steht hier kostenlos zum Download zur Verfügung: <https://www.bipar.de/partizipation-in-zeiten-von-covid-19/>.

2 Lesenswert ist in diesem Zusammenhang auch die kritisch-differenzierte Analyse der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Demokratie und Bürgerbeteiligung von Roth (2020). Eine informative Darstellung zu den Konsequenzen der Corona-Pandemie auf die Demokratie findet sich bei Decker (2020).

3 Während bei der ersten Umfrage die Fragen auf den damals aktuellen Zeitpunkt bezogen waren, waren allerdings bei der neuerlichen Befragung rückblickend auf den Zeitraum zwischen erster und zweiter Befragung ausgerichtet.

4 Geringfügige Abweichungen von 100 bei dieser und den folgenden Darstellungen zu prozentualen Verteilungen lassen sich auf Rundungsdifferenzen zurückführen.

5 Siehe zum rechtlichen Rahmen des Stadortauswahlverfahrens: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (StandAG), online unter: https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html.

6 Mittlerweile gibt es etliche Ratgeber, die Hinweise zur Planung und Umsetzung digitaler Beteiligungsverfahren geben. Siehe bspw. Krebs/Marticke/Olie (2020) sowie Bertelsmann Stiftung (2020). Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf das umfangreiche Online-Portal „Guide to Digital Participation Platforms“, das nicht nur Hinweise zur Umsetzung einzelner Prozesse gibt, sondern darüber hinaus weiterführende Hilfestellungen bspw. zur Auswahl der optimalen Plattformstruktur bietet (People Powered: o. J.).

GUTE BÜRGERBETEILIGUNG LERNT AUS ERFAHRUNG



Wie kann Gute Beteiligung noch besser werden?

Indem sie regelmäßig reflektiert und optimiert wird.

Das Berlin Institut für Partizipation evaluiert seit seiner Gründung Strukturen, Formate und Prozesse der Bürgerbeteiligung. Es hat dazu ein standardisiertes Verfahren entwickelt, das für Kommunen jeder Größe skalierbar ist und auf 84 wissenschaftlich fundierten Indikatoren basiert.

Die Evaluation ist mit einem geringen Aufwand umsetzbar und bietet die ideale Grundlage für ein dauerhaftes Qualitätsmanagementsystem. So werden Verbesserungspotentiale erkannt. Konkrete Maßnahmen können ressourceneffizient umgesetzt werden.

Gerne informieren wir Sie ausführlich über unser Evaluationskonzept. Schicken Sie uns einfach eine E-Mail an evaluation@bipar.de

WIR FREUEN UNS AUF SIE.

