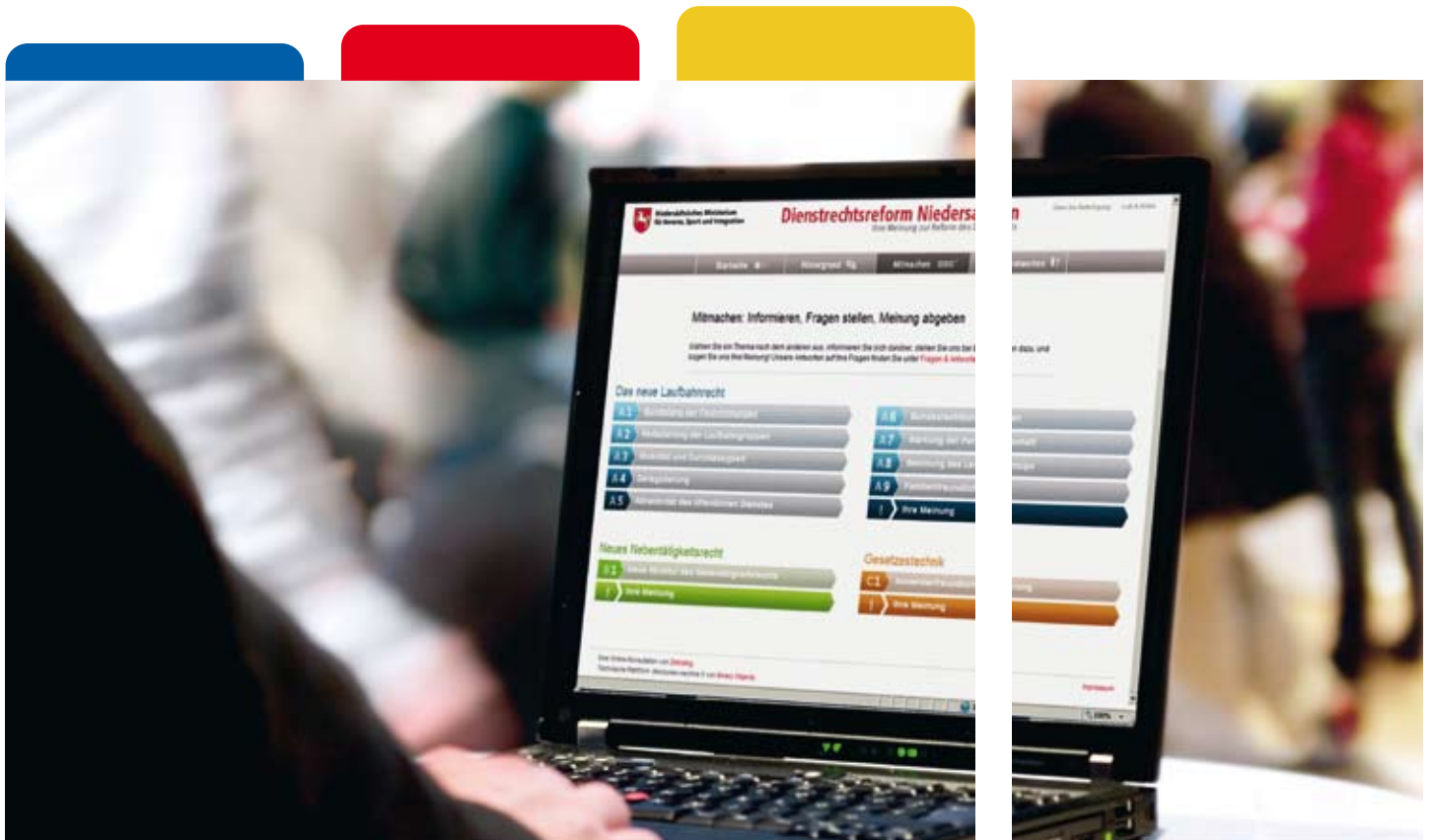


# Leitfaden Online-Konsultation

Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der  
Bürgerinnen und Bürger über das Internet



Bundesministerium  
des Innern



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)



Hamburg

| BertelsmannStiftung



---



# Leitfaden Online-Konsultation

Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der  
Bürgerinnen und Bürger über das Internet

**Autor:**

Alexander Koop, Bertelsmann Stiftung

**Unter Mitarbeit von:**

Bengt Feil, TuTech Innovation GmbH

Franz-Reinhard Habbel, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Janet Klötzer, Bundesministerium des Innern

Professor Dr. Herbert Kubicek, Institut für Informationsmanagement Bremen

Rolf Lührs, TuTech Innovation GmbH

Dr. Oliver Märker, Zebalog medienübergreifende Dialoge GmbH & Co KG

Renate Mitterhuber, Finanzbehörde Hamburg

Mathias Trénel, Zebalog medienübergreifende Dialoge GmbH & Co KG

Dieses Dokument ist auch online erhältlich unter: [www.online-konsultation.de/leitfaden](http://www.online-konsultation.de/leitfaden)



---

## Inhalt

Vorwort der Herausgeber	6
Nutzungshinweis	8
<b>Teil A:</b> Warum über das Internet beteiligen? – Potenziale und Voraussetzungen für Online-Beteiligung	9
1. Online-Beteiligung in Deutschland – Ein Überblick über aktuelle Entwicklungen und zentrale Anwendungsfelder	10
2. Warum konsultieren? Was ist der Nutzen?	18
3. Wie kann das Internet Beteiligung unterstützen?	21
4. Online ohne Offline? – Medienmix als Erfolgsfaktor	24
5. Welche Voraussetzungen sollten gegeben sein?	25
<b>Teil B:</b> Wie lassen sich Online-Konsultationen erfolgreich umsetzen? – Handlungsempfehlungen für die Praxis	29
1. Was ist zu tun? – Das Vorgehen im Überblick	30
2. Phase I: Klärung der Ziele und Rahmenbedingungen	31
2.1 Was soll mit der Konsultation konkret erreicht werden?	31
2.2 Welche Stellen sollten eingebunden werden?	32
2.3 Was ist bei der Festlegung der Zielgruppe zu beachten?	34
2.4 Welche finanziellen und personellen Ressourcen werden benötigt?	36
2.5 Wie findet man den geeigneten Zeitpunkt und Zeitrahmen?	37
3. Phase II: Konzeption und Umsetzung des Verfahrens	39
3.1 Wie sieht der Gesamttablauf einer Online-Konsultation aus?	40
3.2 Auf welche Weise sollen sich die Teilnehmer einbringen können?	42

3.3	Welche Instrumente lassen sich für Online-Konsultationen einsetzen?	45
3.4	Wie kann das Verfahren strukturiert werden?	49
3.5	Was ist bei der Umsetzung zu beachten?	50
3.6	Wie lassen sich Online-Formate durch Offline-Angebote ergänzen?	51
4.	Phase III: Durchführung der Konsultation	53
4.1	Wie lassen sich die Teilnehmer ansprechen und motivieren?	53
4.2	Was wirkt im Prozess motivierend – was nicht?	57
4.3	Wie lässt sich die Qualität der Beteiligung fördern?	60
5.	Phase IV: Auswertung und Abschluss	61
6.	Zusammenfassung: Grundsätze erfolgreicher Online-Beteiligung	62
Anhang		64
1.	Steckbriefe erwähnter Online-Konsultationen	65
	Raumordnung/Stadplanung	66
	Agenda- und Politikfeldgestaltung	71
	Gesetzgebung	73
	Haushaltsplanung	76
2.	Checklisten	79
1.	Checkliste Klärung von Zielen und Rahmenbedingungen	79
2.	Checkliste Verfahrensgestaltung	80
3.	Checkliste Durchführung	81
4.	Checkliste Auswertung und Abschlussbericht	82
3.	Weiterführende Literatur	83
1.	Leitfäden für Öffentlichkeitsbeteiligungen und Konsultationen	83
2.	E-Partizipation	83
Impressum		86

## Vorwort der Herausgeber

Es gehört zu den Grundsätzen guter Politik, möglichst alle Interessen zu berücksichtigen, vorhandene Erfahrungen zu nutzen und eine breite Akzeptanz für politische Vorhaben zu erreichen. Daher ist es eine der zentralen Aufgaben in Politik und Verwaltung, Betroffene, die Öffentlichkeit und Experten in die Entwicklung von Maßnahmen einzubeziehen. Teilhabe und Mitmachen sind die zentralen Herausforderungen im 21. Jahrhundert.

Mit der Entwicklung digitaler Kommunikationsmedien eröffnen sich hierfür neue Chancen. So bietet vor allem das Internet eine vielversprechende Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger mit vertretbarem Aufwand zu erreichen, ihre Meinungen und Erfahrungen einzuholen und über notwendige Maßnahmen mit ihnen ins Gespräch zu kommen.

Immer häufiger werden daher Beteiligungsverfahren über das Internet auf allen Ebenen eingesetzt, sei es in Form von Bürgerhaushalten, bei der Leitbildentwicklung, in Gesetzgebungsverfahren oder bei der Bau- und Landschaftsplanung. Die Erfolge von Projekten wie den Bürgerhaushalten in Köln oder Hamburg, in die viele Menschen eingebunden waren und zahlreiche gute Vorschläge eingebracht haben, zeigen, welches Potenzial in dieser neuen Form der Beteiligung liegt. Auch mittlere und kleinere Städte beteiligen zunehmend ihre Bürgerinnen und Bürger an politischen Fragestellungen, wie jüngst die Stadt Solingen zu einzelnen Sparvorschlägen.

Beteiligung über das Internet erfolgreich umzusetzen erscheint jedoch zunächst voller Herausforderungen. Für diejenigen, die ein Beteiligungsverfahren umsetzen möchten, ergibt sich entsprechend eine Vielzahl an Fragen:

- Was lässt sich mit Beteiligung konkret erreichen?
- In welchen Fällen und in welchem Umfang sollte man das Internet nutzen?
- Mit welchen Kosten und welchem Aufwand ist zu rechnen?
- Welche Verfahren und Instrumente sind wofür geeignet?
- Wie kommt man zu nutzbaren Ergebnissen?

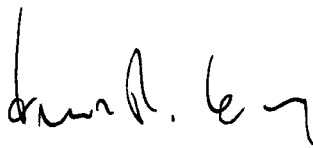
Die Herausgeber dieses Leitfadens – die Bertelsmann Stiftung, das Bundesministerium des Innern, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie die Freie und Hansestadt Hamburg – haben sich daher zum Ziel gesetzt, die vorhandenen Erfahrungen mit Beteiligungsvorhaben über das Internet zu sammeln und aus diesen Handlungsempfehlungen für die Praxis abzuleiten.

Im Ergebnis ist dieser Leitfaden entstanden, der eine ganze Reihe von Erfahrungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene einbezieht.

Wir hoffen, dass dieser Leitfaden allen Leserinnen und Lesern Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung über das Internet aufzeigen und eine Hilfestellung bei der Planung und Umsetzung eigener Verfahren bieten kann. Auch soll er öffentlichen Verwaltungen, die sich bisher noch nicht mit Beteiligungsverfahren im Internet beschäftigt haben, zur Beschreitung dieser neuen Wege ermuntern.



**Frank Frick**  
(Bertelsmann Stiftung)



**Franz-Reinhard Habbel**  
(Deutscher Städte- und Gemeindenbund)



**Renate Mitterhuber**  
(Finanzbehörde Hamburg)



**Martin Schallbruch**  
(Bundesministerium des Innern)

## Nutzungshinweis

Dieser Leitfaden richtet sich insbesondere an politische Mandatsträger und Bedienstete in der öffentlichen Verwaltung. Er soll Entscheidungsträgern als auch den für die Umsetzung verantwortlichen Mitarbeitern dazu dienen, sich über die Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsverfahren über das Internet zu informieren, geeignete Verfahren und Vorgehensweisen zu finden und diese von der Planung bis hin zur Auswertung erfolgreich umzusetzen.

Im Mittelpunkt dieses Leitfadens stehen konsultative, „beratende“ Verfahren, bei denen die Bürgerinnen und Bürger ihre Erfahrungen und Interessen einbringen können. Die Entscheidung über die zu ergreifende Maßnahme hingegen verbleibt bei den gewählten Vertretern.

Der Leitfaden ist in zwei Abschnitte unterteilt:

- **Teil A** setzt sich mit den Potenzialen von Online-Konsultationen und deren Voraussetzungen auseinander und soll insbesondere als Entscheidungshilfe zur Durchführung eines Online-Konsultationsverfahrens dienen.
- **Teil B** setzt sich anschließend mit der Frage auseinander, wie Beteiligung über das Internet erfolgreich umgesetzt werden kann.

Im Anhang finden sich Steckbriefe zu den Projekten, die im Rahmen dieses Leitfadens berücksichtigt wurden. Hinzu kommen Checklisten, die für eine Planung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren hilfreich sein können, sowie Hinweise auf weiterführende Informationen.

Der besseren Lesbarkeit halber wird auf eine getrennte Nennung weiblicher und männlicher Substantive verzichtet.



---

## Teil A: Warum über das Internet beteiligen? – Potenziale und Voraussetzungen für Online-Beteiligung

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Online-Beteiligung in Deutschland – Ein Überblick über aktuelle Entwicklungen und zentrale Anwendungsfelder | 10 |
| 2. | Warum konsultieren? Was ist der Nutzen?   | 18 |
| 3. | Wie kann das Internet Beteiligung unterstützen?   | 21 |
| 4. | Online ohne Offline? – Medienmix als Erfolgsfaktor  | 24 |
| 5. | Welche Voraussetzungen sollten gegeben sein?  | 25 |

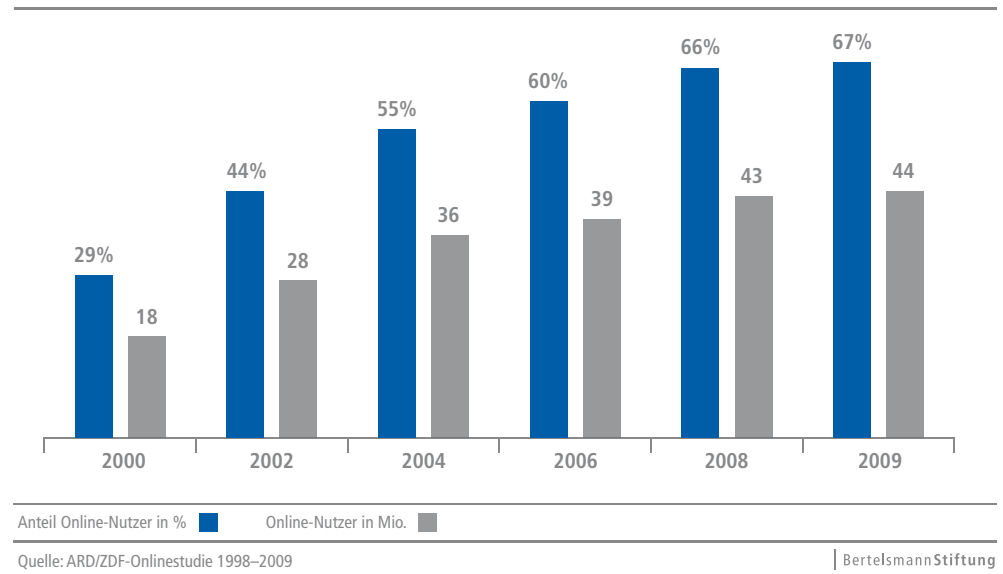


## 1. Online-Beteiligung in Deutschland – Ein Überblick über aktuelle Entwicklungen und zentrale Anwendungsfelder

In vielen Bereichen des öffentlichen Lebens werden seit Langem Experten und Vertreter organisierter Interessen in die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen eingebunden. Das Internet hierfür zu nutzen und über dieses Medium auch weitere Personenkreise öffentlich einzubeziehen, etabliert sich hingegen erst langsam.

In den letzten Jahren hat sich das Internet zum neuen Leitmedium entwickelt und wird vor allem von den jüngeren Bürgern mehr genutzt als andere Medien. 2009 waren bereits 67 Prozent der Bundesbürger online, von den jungen Bürgern sogar mehr als 90 Prozent.

**Abbildung 1: Veränderung der Anzahl der Internetnutzer nach ARD/ZDF Online-Studie**



Für viele Menschen ist es inzwischen zur Normalität geworden, sich im World Wide Web zu informieren, Bankgeschäfte und Einkäufe zu erledigen, Anträge online auszufüllen und sich per E-Mail oder in Foren mit anderen auszutauschen.

Das Internet hat sich jedoch nicht nur als Informations- und Transaktionsmedium in der Bevölkerung etabliert, sondern bei immer mehr Menschen auch als Web 2.0 – als „Mitmach-Netz“.

Anders als Fernsehen oder Tageszeitungen ist das Web 2.0 darauf ausgelegt, jedem Nutzer zu ermöglichen, sich mit geringem Aufwand selbst öffentlich einzubringen, mitzudiskutieren oder eigene Internetseiten einzurichten. Diese Möglichkeiten haben sich im privaten und wirtschaftlichen Umfeld der Bürger bereits seit Längerem etabliert und werden inzwischen von ihnen auch für politisches Engagement genutzt.

Hinzu kommt, dass Bürger in klassischen Organisationen, wie Parteien und Verbänden, immer weniger vertreten sind, hingegen das Internet Menschen zunehmend vernetzt und ihnen neue Formen politischer Mobilisierung ermöglicht. Dies zeigt sich nicht nur an den immens gestiegenen Nutzerzahlen von sozialen Netzwerkplattformen, zum Beispiel Facebook oder Youtube, sondern auch an der steigenden Bedeutung von Petitionsplattformen, die zunehmend dafür verwendet werden, Problemlösungen einzufordern und binnen weniger Tage tausende von Mitstreitern für ein Anliegen zu mobilisieren.

Inzwischen nutzen auch Politiker und Mandatsträger verstärkt das Internet, um Bürger zu informieren und um ihre Zustimmung zu werben. Vor allem in Wahlkampfzeiten sind Videobotschaften, Chats und Blogs zu einem unverzichtbaren Kommunikationsmittel geworden. Möglichkeiten, Rückmeldung zu geben, sind dabei jedoch noch begrenzt. Bürger wollen nicht nur angesprochen und informiert werden, sondern auch mitreden. Daher liegt es nahe, ihnen Beteiligungsmöglichkeiten in Politik und Verwaltung auch über das Internet anzubieten.

Entsprechend finden sich immer häufiger Beteiligungsprojekte und -plattformen im Internet, über die Regierungen, Parlamente oder andere öffentliche Einrichtungen die Bürger einbeziehen, um die Qualität von Entscheidungen zu verbessern und die Akzeptanz von Maßnahmen zu erhöhen.

Allen voran setzen die Kommunen zunehmend das Internet als Medium ein, um ihre Bürger an der Diskussion zu aktuellen Themen wie Flächennutzung, Bauvorhaben, Familienpolitik, Umweltschutz, Lärmbegrenzung, Gestaltung eines Leitbildes oder auch Haushaltsplanung zu beteiligen.

Die folgende Auflistung liefert einen ersten Überblick über thematische Anwendungsfelder und gibt einige Beispiele:

## Anwendungsfelder und Beispiele für Online-Konsultationen:

### Raumordnung/Stadtplanung

- Diskussion über Bauvorhaben und Flächennutzung
  - „Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe“, Hamburg\*
  - Neunutzung des Flughafengeländes Berlin-Tempelhof
  - Zukunft des Stadionbads Bremen\*
  - Gestaltung des Domplatzes Hamburg\*
  - Landschaftsplan Königslutter
  - Universitätsverlagerung Hamburg
  - Essen soll leiser werden\*
  - Konsultation zur Heinrich-Lübke-Straße Arnsberg\*

### Agenda- und Politikfeldgestaltung

- Ideengewinnung für die Maßnahmengestaltung in spezifischen Politikfeldern
  - Familienfreundlicher Wohnort Hamburg\*
  - München als Kinder- und Familienstadt
  - Zusammenleben in Berlin
- Gemeinsame Erarbeitung eines Leitbildes
  - Metropole Hamburg – Wachsende Stadt\*
  - Leitbild Köln 2020
- Einholung von Vorschlägen für die politische Agenda
  - Citizen Briefing Book, USA

### Gesetzgebung

- Sammlung von Vorschlägen zur Gesetzesgestaltung
  - Konsultation zum Heimrecht, Sozialministerium Niedersachsen\*
- Erläuterung und Einholung von Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben
  - Konsultation zum Dienstrecht, Innenministerium Niedersachsen\*
  - Konsultation zum De-Mail-Gesetz, Bundesministerium des Innern\*
  - Konsultation der Europäischen Kommission über die Plattform „Ihre Stimme in Europa“

### Haushaltsplanung

- Hamburger Bürger-Dialog „Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung“\*
- Bürgerhaushalt Köln 2008/2009 „Deine Stadt – Dein Geld“\*
- Beteiligungshaushalt Freiburg
- Bürgerhaushalt Bergheim\*

\* Ausführliche Steckbriefe zu diesen Konsultationen finden sich im Anhang.

Einige dieser Projekte werden im Folgenden kurz vorgestellt, um einen ersten Überblick über die Hintergründe und Einsatzgebiete zu bieten.

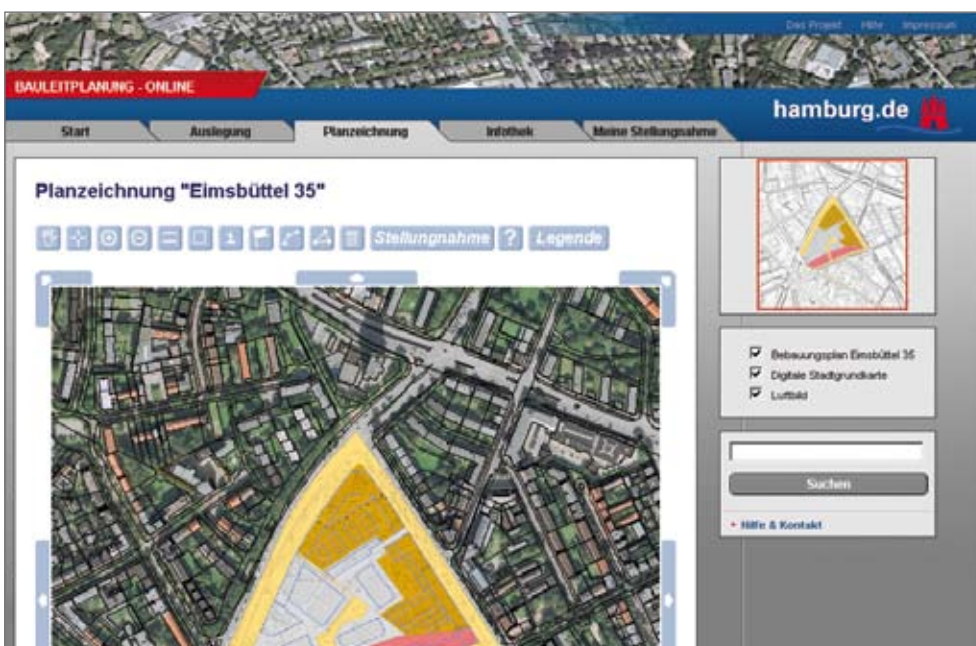
Internetgestützte Verfahren der Bürgerinformation werden bereits seit mehreren Jahren im Bereich Raumordnung/Stadtplanung erfolgreich eingesetzt. Inzwischen haben sie sich zur Publikation von Landschafts- und Bebauungsplänen etabliert.

Damit wird der bereits seit den 1970er-Jahren bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung entsprochen, die seit 2004 auch eine ergänzende Nutzung elektronischer Informationstechnologien ermöglicht. So können Bürger und Träger öffentlicher Belange in der Regel per E-Mail Kommentare abgeben, auch weiter gehende Beteiligungsmöglichkeiten werden zunehmend angeboten.

Das Internet tritt dabei als kostengünstiges und sehr effektives Medium in Erscheinung, da es umfangreiche Planungsunterlagen, die häufig mehrere Aktenordner füllen, unabhängig von Öffnungszeiten und ohne Kopier- und Versandkosten bereitstellen kann.

Zudem erlaubt es dieses Medium, Belange sehr einfach über Online-Formulare einzureichen oder auch direkt in Planungsunterlagen einzutragen. Dieses für die Nutzer effiziente Verfahren ermöglicht zugleich eine elektronisch unterstützte Auswertung.

## Abbildung 2: Beispiel einer Online-Bauleitplanung in Hamburg



Quelle: <http://www.bauleitplanung-hamburg-eimsbuettel35.de>

Ergänzend kann und wird das Internet zunehmend auch unabhängig von der gesetzlichen Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung zur Diskussion von Vorhaben mit und innerhalb der Bürgerschaft genutzt, beispielsweise um Anregungen zu erhalten, Einwände durch die Bürger selbst abwägen zu lassen oder Positionen zu einem Vorhaben abzustimmen.

Ein typisches Beispiel dafür ist die Diskussion über die „Living Bridge“ in Hamburg. Hierbei wurde der Bau einer bewohnbaren Brücke über die Norderelbe im Auftrag der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt mit allen interessierten Bürgern im Internet diskutiert. Ziel der Konsultation war, das Projekt der Öffentlichkeit vorzustellen und Ideen, Vorschläge und Kommentare möglichst aller Beteiligten und Interessierten für die weitere Entscheidungsfindung zu sammeln (Link: <http://www.belebte-bruecke.de/>).

Im Rahmen der **Agenda- und Politikfeldgestaltung** werden Online-Konsultationen zumeist dafür eingesetzt, Einstellungen, Ideen und Vorschläge von Bürgern zur zukünftigen politischen Ausgestaltung einzuholen. Durch diese – meist öffentliche – Konsultationen werden Problemfelder und Präferenzen der Bürger deutlich, die sich sowohl auf allgemeine Werte- und Richtungsfragen bis hin zu konkreten Maßnahmen beziehen können.

Ein sehr prominentes Beispiel hierzu lieferte das „Citizen’s Briefing Book“ in den USA, das Vorschläge und Ideen auf der Internetplattform [change.gov](http://change.gov) sammelte, worum sich Barack Obama nach seinem Amtsantritt kümmern sollte. Über 500 000 Bürger haben sich hieran beteiligt, dabei haben ca. 70 000 Einzelpersonen rund 44 000 Vorschläge eingebracht.

Auch in Deutschland wurden derartige Online-Beteiligungsprojekte – wenn auch in kleinerem Rahmen – bereits durchgeführt. So haben beispielsweise die Städte Hamburg und Köln ihre Bürger bei der Ausgestaltung eines Leitbildes beteiligt. Die Städte Hamburg, München und Berlin boten Beteiligungsprojekte im Internet zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit im Stadtleben an. Die dort eingebrachten Ideen gingen in die konkrete Maßnahmengestaltung der zukünftigen Familienpolitik der Städte ein.

Abbildung 3: Plattform zur Online-Konsultation „Zusammenleben in Berlin“



<http://www.zusammenleben-in-berlin.de/2008/>

Ein weiteres Anwendungsfeld für Online-Konsultationen, bei dem es sowohl um das Einholen von Anregungen, die Abschätzung von Folgen als auch die Prüfung der Akzeptanz von Entwürfen gehen kann, ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der **Gesetzgebung**. Die Erfahrungen damit sind in Deutschland noch gering, andere Länder und die EU sind hingegen auf diesem Feld seit Jahren aktiv.

Bereits 2002 hat die EU-Kommission die Konsultationsplattform „Ihre Stimme in Europa“ im Internet eingerichtet, auf der sich Interessierte über Gesetzesvorhaben informieren und einbringen können (Link: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm)).

Neben diesen Angeboten wurden Konsultationsverfahren zu einzelnen Gesetzesvorhaben über das Internet durchgeführt. Beispielhaft sei dazu eine Online-Konsultation des Bundesministeriums des Innern im Jahre 2008 zum Entwurf des Bürgerportalgesetzes genannt, die von mehr als 11 000 Bürgern besucht wurde und an der sich mehr als 1 000 Bürger und Fachexperten beteiligten (Link: <https://www.e-konsultation.de/buergerportale/>). Die Nutzung von Online-Konsultationen wird zudem immer bedeutsamer für die Abschätzung von Gesetzesfolgen, die auf Bundesebene vorgeschrieben ist.

Auch auf Länderebene wurden bereits Online-Konsultationen in Gesetzgebungsverfahren erprobt. So nutzte beispielsweise die niedersächsische Landesregierung ebenfalls 2008 das Internet, um



Meinungen zur Reform des Heimgesetzes einzuholen. Damals gingen über 100 Vorschläge zum Abbau bürokratischer Belastungen ein. Eine weitere Online-Konsultation zur Reform des Dienstrechts durch das niedersächsische Innenministerium wurde von mehr als 28 000 Bürgern besucht, knapp 4 500 von ihnen nahmen aktiv teil und reichten fast 2 000 Beiträge ein.

Abbildung 4: Online-Plattform der Konsultation zur Dienstrechtsreform in Niedersachsen



Quelle: <http://www.dienstrechtsreform.niedersachsen.de/> (abgeschaltet)

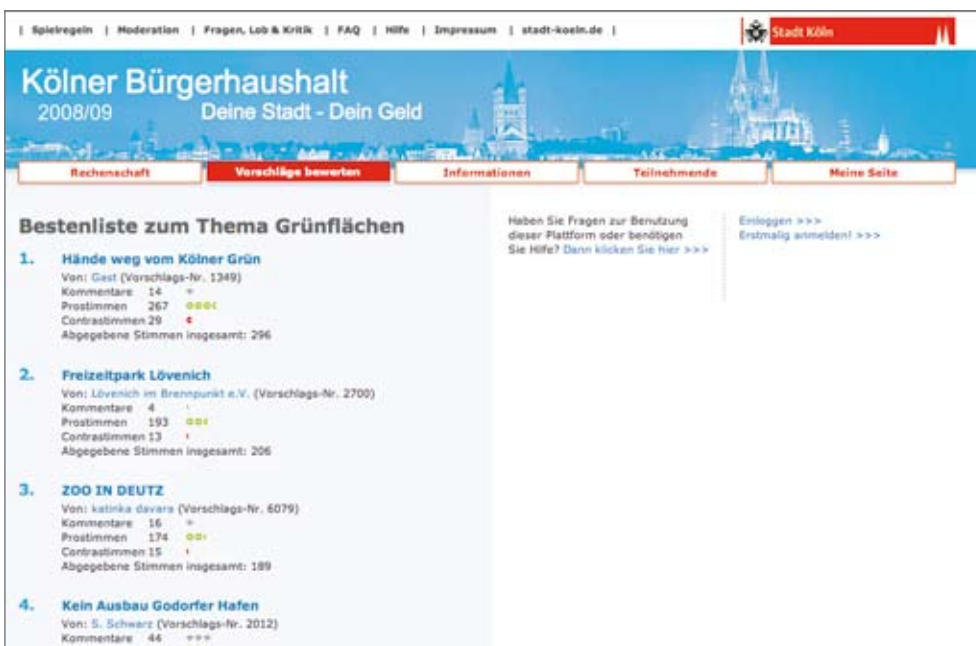
Als weiterer Schwerpunkt im Bereich Online-Konsultationen haben sich zudem sogenannte **Bürgerhaushalte** etabliert. Neben großen Städten wie Hamburg, Köln und Freiburg haben auch einzelne Stadtbezirke wie Berlin-Lichtenberg oder kleinere Städte wie Bergheim den Schritt unternommen, mit den Bürgern online über die öffentlichen Finanzen zu diskutieren.

Bürgerhaushalte haben zumeist drei hauptsächliche Zielsetzungen: erstens Gewinnung von Vorschläge, zweitens Transparenz über die Struktur und Systematik des Haushalts und drittens Einsicht der Notwendigkeit von Einsparungen. Es geht also nicht nur um den Erhalt von Anregungen, sondern immer auch um die Vermittlung der Schwierigkeiten kommunaler Haushaltsplanung. Gerade die Bürgerhaushalte bestätigen, dass sich auch scheinbar sperrige und komplexe Themen durchaus mit den Bürgern diskutieren lassen.



Der Bürgerhaushalt für 2008/2009 der Stadt Köln beispielsweise hat ca. 870 000 Seitenaufrufe verzeichnet, von diesen haben rund 10 000 Teilnehmer knapp 5 000 Beiträge zur Haushaltsgestaltung eingestellt.

Abbildung 5: Online-Plattform des Bürgerhaushaltes Köln in 2008



Quelle: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2008/index.php>

Die jeweils 100 am besten bewerteten Vorschläge zu jedem Themenbereich wurden nach erfolgten Vorberatungen in den Bezirksvertretungen und Fachausschüssen dem Rat der Stadt Köln zur Entscheidung vorgelegt.

Diese Bereiche und Beispiele zeigen nur einen kleinen Teil möglicher Anwendungsfelder von Online-Konsultationen in Politik und Verwaltung. Prinzipiell lassen sich Online-Konsultation jedoch in nahezu allen Politikfeldern einsetzen, die eine breite Einbeziehung von Experten und Bürgern sinnvoll erscheinen lassen.

## 2. Warum konsultieren? Was ist der Nutzen?

Unter Konsultation wird allgemein die Hinzuziehung von Experten verstanden, um ein Vorhaben zu verbessern und Befindlichkeiten aufzunehmen. Online-Konsultationen jedoch können weit mehr leisten, insbesondere dann, wenn sie sich an die Öffentlichkeit richten.

Die hier vorgestellten Online-Konsultationen haben Politik und Verwaltung unter anderem dabei unterstützt:

- **Erfahrungswissen aufzunehmen**, Anregungen und Vorschläge zu gewinnen und Folgen von Alternativen zu ermitteln.
  - Beispiel: Durch den Bürgerhaushalt in Köln konnten 5 000 Vorschläge für Maßnahmen gewonnen werden, von denen die 300 für die Bürger relevantesten im Rat besprochen und umgesetzt wurden.
- **Positionen und Präferenzen festzustellen und festgefahrene Debatten zu überwinden**.
  - Beispiel: Die Diskussion alternativer Universitätsstandorte in Hamburg hat die unterschiedlichen Positionen verdeutlicht und die Entscheidungsfindung in Teilen vereinfacht.
- **Akzeptanz für notwendige Maßnahmen zu fördern** und Hintergründe und Problemlagen verständlich zu machen.
  - Beispiel: Die Konsultation zum Dienstrecht in Niedersachsen hat zahlreiche Fragen der Beamteten im Vorfeld beantwortet, wichtige Anregungen zu Details der Regelung ergeben und zu einer höheren Akzeptanz des Gesetzesvorhabens geführt.

### Eine Online-Konsultation kann besonders empfohlen werden, wenn

- die Wissensbasis bei einem Vorhaben unsicher ist,
- Positionen unklar, strittig oder verhärtet sind oder
- Verständnis und Akzeptanz gesichert oder Umsetzungshürden überwunden werden sollen.

Bei weiterer Zuspitzung dieser Befunde führt der Versuch, den Nutzen von Online-Konsultationen zu erläutern, zur Unterscheidung von zwei Arten von Mehrwert:

1. **die inhaltliche Verbesserung eines Vorhabens und**
2. **die Vereinfachung der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse.**

Im Bezug auf die **inhaltliche Verbesserung eines Vorhabens** kann eine Konsultation sowohl zur Identifikation von Problemstellungen als auch zur Ermittlung von möglichen Lösungswegen, Alternativen und Folgen dienen. Im Gegensatz zu Gutachten oder Studien erlaubt eine Konsultation nicht nur, das breit verteilte Wissen und die vielfältigen Erfahrungen unterschiedlicher Experten sowie Betroffenen- und Interessengruppen aufzunehmen. Sie ermöglicht es auch, dieses Wissen und diese Erfahrungen direkt unter allen Beteiligten diskutieren zu lassen, um eventuelle Schnittmengen und auch Differenzen zu klären. Konsultationen eignen sich sehr gut zur Vorbereitung oder Ergänzung von Studien, sie können diese sogar zum Gegenstand haben, um deren zumeist eingeschränkte und gegebenenfalls strittige Sichtweise zu erweitern.

In den meisten Fällen dienen Konsultationen aber vor allem dazu, die **Entscheidungsfindung und die Umsetzung von Vorhaben zu erleichtern**. Hierbei ist von Bedeutung, dass alle Beteiligten durch eine Konsultation früh über mögliche Veränderungen informiert werden, um ihre Präferenzen und Sichtweisen einbringen und an der Lösung selbst mitwirken zu können. Sie werden damit befähigt, die Hintergründe besser zu verstehen und Lösungen besser mitzutragen. Zudem wird zumeist erst durch eine Konsultation deutlich, welche unterschiedlichen Positionen überhaupt bestehen, wie sie miteinander vereinbart werden können und wie sich ein Vorhaben verständlich begründen lässt. Dieser Mehrwert für den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess spielt dabei nicht nur eine Rolle für das jeweilige Vorhaben selbst, sondern – vor allem bei einer öffentlichen Konsultation – auch für die Akzeptanz und Legitimität von Politik und Verwaltung.

In beiden Fällen ist auf die **möglichen negativen Folgen einer Nichtbeteiligung** hinzuweisen: Unzureichende Beteiligung kann auf der einen Seite zu unpassenden, nicht vollziehbaren oder bürokratischen Regelungen führen, auf der anderen zu Protesten oder Klagen, die im Nachgang Anpassungen notwendig machen, Vorhaben verlängern oder gänzlich unmöglich machen und in vielen Fällen nicht kalkulierte Mehrkosten auslösen können.

Bei der Betrachtung der beiden Dimensionen des möglichen Mehrwerts ist aber auch die Grenze von Konsultationen klar zu nennen: Sie können – zumindest bei derzeit erreichbaren Teilnehmerzahlen – **keine repräsentativen Studien ersetzen**. Konsultationen, Gutachten und empirische Studien stehen daher nicht zueinander in Konkurrenz, sondern ergänzen sich zu einem umfassenden Gesamtbild, auf Grundlage dessen Entscheidungen sicher getroffen werden können.

Der potenzielle Mehrwert der Konsultation von betroffener und interessierter Öffentlichkeit lässt sich letztlich wie folgt zusammenfassen:

Die Beteiligung Betroffener und der interessierten Öffentlichkeit kann dazu beitragen:

- Problemlagen der verschiedenen Adressatengruppen besser zu verstehen und einzubeziehen,
- Interessen und Sichtweisen aller Beteiligten transparent zu machen und besser darauf eingehen zu können,
- angemessene, akzeptierte und innovative Lösungswege zu finden,
- Alternativen aus verschiedenen Blickwinkeln und Kontexten heraus beurteilen zu lassen,
- Umsetzungshürden und -möglichkeiten zu identifizieren und einzuplanen,
- die Wahrnehmung und Relevanz eines Vorhabens in der Öffentlichkeit zu steigern,
- spätere Interventionen durch frühzeitige Einbeziehung zu vermeiden,
- Entscheidungsfindung transparent und nachvollziehbar zu machen,
- das Verständnis für die Komplexität politischer Aushandlungsprozesse zu fördern,
- Demokratie und Bürgernähe zu fördern,
- Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken,
- Konflikte zu versachlichen.

### 3. Wie kann das Internet Beteiligung unterstützen?

Das Internet bietet aufgrund seiner technischen Eigenschaften viele Vorteile für Beteiligungsverfahren, die sich am besten anhand der einzelnen Verfahrensschritte erläutern lassen.

#### Vereinfachung der gezielten Ansprache und direkten Einbindung der Adressaten

Der Einsatz des Internets macht es möglich, Adressaten beispielsweise per E-Mail oder Anzeigen auf einer fachspezifischen Plattform direkt und sehr kostengünstig anzusprechen und auf Mitwirkungsmöglichkeiten hinzuweisen. Die Angesprochenen können mit nur einem „Mausklick“ und ohne weitere Hürden einen Einblick in das Angebot erhalten und sich bei Interesse innerhalb von Minuten direkt einbringen – egal, wo sie sich gerade befinden.

#### Vereinfachung der Bereitstellung und Abfrage von Informationen

Da Informationen im Internet digital verarbeitet werden, müssen sie nur einmalig aufbereitet und eingestellt werden und sind anschließend für alle Teilnehmer kostenlos, in unbegrenzter Anzahl und von jedem Ort aus abrufbar. Gerade bei Planungsverfahren, die nicht selten aus mehreren Aktenordnern an Informationen bestehen, führt dies zu einer erheblichen Erleichterung und Ersparnis auf beiden Seiten.

#### Zielgruppen- und gegenstandsgerechte Informationsformate

Aufgrund der Eigenschaften des Internets, Informationen sowohl in Form von Texten, Audioaufzeichnungen, Bildern, Landkarten, Zeichnungen oder Filmen bereitzustellen als auch interaktiv zu gestalten, ergibt sich eine breite Palette an Möglichkeiten der Aufbereitung und individuellen Aneignung von Informationen. Sie können damit zielgruppengerecht gestaltet und so bereitgestellt werden, wie sie für den Gegenstand der Konsultation am besten geeignet sind. Auf diese Weise erlaubt das Internet auch eine besondere Art der Integration anderer Medien, da beispielsweise Zeitungsberichte, Briefe, TV-Aufzeichnungen oder Radiomitschnitte hinterlegt, kommentiert und die Kommentare anschließend wieder in verschiedenen Medien verbreitet werden können.

#### Direkte und medienbruchfreie Stellungnahmen, Verringerung der Hürden und Hemmnisse für eine Mitwirkung

Da das Internet, anders als Zeitungen, Briefe, TV oder Radio, interaktiv gestaltet ist, können die Teilnehmer ihre Beiträge direkt, ohne Medienbrüche oder Kosten und unabhängig von Ort und Zeit eingeben. Zudem eröffnet sich auch hier eine breite Palette an Beteiligungsformen, die von der einfachen Abstimmung mit wenigen Klicks über die Verfassung kurzer Kommentare oder langer Stellungnahmen bis hin zur Einsendung von Audio-, Video- oder Bildmaterial reichen.

### Möglichkeit der transparenten, gleichzeitigen oder zeitversetzten Diskussion unter den Beteiligten und mit den Behörden

Bei entsprechender technischer Ausgestaltung ist es zudem möglich, Stellungnahmen unmittelbar nach Abgabe für alle Teilnehmer öffentlich sichtbar und damit auch kommentierbar zu machen. Das Internet erlaubt damit eine direkte, gleichzeitige oder zeitversetzte Diskussion unter den Beteiligten. Da allen Teilnehmern derselbe Zugang gewährt wird, bietet diese Form sowohl eine gleichberechtigte Teilhabe als auch eine nachvollziehbare und transparente Gestaltung des Diskussionsprozesses. Darüber hinaus ermöglicht das Internet, wie kaum ein anderes Medium, eine direkte oder gebündelte Diskussion zwischen Konsultationsteilnehmern und Behörden.

### Automatisierte oder durch die Teilnehmer selbst unterstützte Auswertung

Für die Auswertung lassen sich die Beiträge dank der technischen Möglichkeiten einander direkt zuordnen. Auch können die Nutzer selbst Beiträge bewerten und kommentieren. Die Verknüpfung dieser Mechanismen erlaubt es somit, aus sehr vielen Diskussionsbeiträgen – mit vergleichsweise geringem Aufwand – am Ende zentrale Anliegen herauszufiltern und in einem handhabbaren und verwertbaren Umfang weiterzuverarbeiten.

### Vereinfachung der Bekanntmachung von Ergebnissen

Die Bekanntmachung der Ergebnisse wiederum kann für alle Beteiligten mühelos über eine Einstellung auf der Plattform und per E-Mail-Versand erfolgen.

Anhand der genannten Vorteile gegenüber den klassischen Medien wird deutlich, dass **das Internet ein besonders geeignetes Medium für Beteiligungsverfahren** ist, da sich sehr viele Menschen einbinden und gleichzeitig – bei entsprechender Verfahrensgestaltung – sehr konzentrierte Ergebnisse gewinnen lassen.

Die Vorteile des Internets bringen jedoch auch Herausforderungen für die Prozessgestaltung mit sich. Da die Beteiligung nicht exklusiv und konzentriert an einem Ort zu einer bestimmten Zeit stattfindet, gestaltet es sich **oftmals schwierig, die Teilnehmer zur Mitwirkung und vor allem zur eigenständigen Organisation ihrer Mitwirkung zu motivieren**. Der durch das Internet entstehende Abbau von Zugangshürden ist daher nicht gleichzusetzen mit einer – quasi automatischen – Verstärkung der Teilnahme. Diese muss vielmehr aktiv durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung und ergänzende Maßnahmen hergestellt werden.

Zusammengefasst lassen sich die Vorteile des Internets und digitaler Medien für Beteiligungsverfahren damit wie folgt beschreiben:

#### Vorteile des Internets für die Beteiligung:

- Vereinfachung der direkten und zielgruppenspezifischen Ansprache interessierter und betroffener Gruppen
- bessere Erreichbarkeit vor allem jüngerer Bürger
- Einbindung sowohl geschlossener Gruppen als auch der Öffentlichkeit
- Vereinfachung der Bereitstellung und Übermittlung von Informationen
- Verringerung von Kosten
- zeitliche und örtliche Unabhängigkeit
- Bündelung aller Beiträge auf einer einzigen Plattform
- Einbindung sehr vieler, prinzipiell unbegrenzt vieler Teilnehmer
- umfangreiche Strukturierbarkeit und Anpassungsfähigkeit der Verfahren auf die jeweiligen Bedarfslagen und Bedingungen
- medienbruchfreie Übermittlung und Bearbeitung von Beiträgen
- Möglichkeit der öffentlichen und gleichberechtigten Interaktion zwischen den Konsultationsteilnehmern – sowohl synchron als auch asynchron
- direkte oder indirekte und gebündelte Interaktion zwischen Konsultationsteilnehmern und Verwaltung
- Integration anderer Medien
- hohe Transparenz ohne zusätzlichen Aufwand
- Vereinfachung der Auswertung
- automatisierte Aufnahme und Auswertung der Teilnehmerdaten und Eingaben

## 4. Online ohne Offline? – Medienmix als Erfolgsfaktor

Das Internet ist aus den genannten Gründen ein ideales Medium zur effektiven und effizienten Umsetzung von Beteiligungsvorhaben.

Dies setzt allerdings voraus, dass die Adressaten über einen Internetzugang verfügen oder dieser bereitgestellt werden kann und auch aktiv genutzt wird. Wie eingangs erwähnt, nutzen jedoch erst zwei Drittel der Bevölkerung das Internet regelmäßig, und dann nicht unbedingt mit der Absicht, sich aktiv einzubringen. Vor allem Menschen mit geringem Einkommen, ohne Bildungsabschluss, ältere Menschen und Migranten sowie Bürger in ländlichen Räumen nutzen das Internet zu einem geringen Anteil oder nur sehr selektiv (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudien 2006–2009).

Je nach Ziel der Konsultation und Zusammensetzung des Adressatenkreises sollten daher neben dem Internet weitere Medien eingesetzt und Kommunikationswege eröffnet werden. Man kann hierbei von einem doppelten Medienmix sprechen. Denn zum einen geht es darum, auf ein Beteiligungsangebot hinzuweisen und Ergebnisse so weit wie möglich bekannt zu machen, also um Kommunikation über die Konsultation. Zum anderen geht es um die Kommunikation während des Konsultationsverfahrens.

Um auf eine Online-Konsultation aufmerksam zu machen, sind die traditionellen Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen nach wie vor unverzichtbar. In verschiedenen Projekten konnte nachgewiesen werden, dass die Nutzung von Online-Foren nach Berichten in der örtlichen Tageszeitung deutlich anstieg. Wenn die Zielsetzung der Konsultation erfordert, auch Bevölkerungskreise zu erreichen, die das Internet nicht nutzen, sollten parallel die im Internet angebotenen Informationen auch per Post verschickt, Online-Foren durch Vor-Ort-Diskussionen ergänzt und neben Online-Fragebögen auch schriftliche Fragebögen angeboten werden.

Da die Beteiligungsbereitschaft und die Internetnutzung in der Gesellschaft differiert, müssen die schwer erreichbaren Teile der Bevölkerung zudem meist durch gezielte Maßnahmen angesprochen und Informationen dorthin gebracht werden, wo sich die Zielgruppen aufhalten und im Alltag informieren. Dies gilt für die Verteilung von Informationsblättern und Fragebögen, ist aber auch in Bezug auf das Internet sinnvoll, indem im Verlauf der Konsultation mobile und betreute Internetzugänge vor Ort, also dort, wo die Adressaten für eine Beteiligung gewonnen werden können, angeboten werden.

Bei solchen sogenannten Multi-Kanal-Strategien kann das Internet als integratives Medium fungieren, das über Beiträge und Ergebnisse berichtet, die über andere Kommunikationswege eingebracht wurden. Auf diese Weise erhalten zum Beispiel auch Journalisten einen Überblick über die gesamte Konsultation, der ihnen die Berichterstattung erleichtert.



## 5. Welche Voraussetzungen sollten gegeben sein?

Eine Beteiligung über das Internet kann in vielen Fällen gegenüber traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung den Aufwand verringern und die Wirkung verstärken. Es sollten jedoch einige zentrale Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Online-Beteiligung erfolgreich verlaufen kann.

### Voraussetzungen erfolgreicher Bürgerbeteiligung über das Internet:

1. Bereitschaft zur und Interesse an der Beteiligung aufseiten der politischen Entscheidungsträger und der Umsetzungsverantwortlichen
2. Gestaltungsspielraum und Möglichkeit der Einbettung des Verfahrens in den Verwaltungskontext
3. ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen aufseiten der Verwaltung
4. ausreichend Zeit für Planung, Durchführung und Nachbereitung
5. Zugang zum Internet und Bereitschaft zur Beteiligung aufseiten der Zielgruppen

### 1. Bereitschaft und Interesse zur Beteiligung aufseiten der politischen Entscheidungsträger und der Umsetzungsverantwortlichen

Die **wichtigste Voraussetzung** für die Durchführung einer Konsultation ist die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger und Bediensteten der Verwaltung, aktiv auf Experten, Betroffene und die Öffentlichkeit zuzugehen und deren Anregungen aufzunehmen.

Das bedeutet, dass aufseiten der politischen Entscheidungsträger der klare Wille bestehen sollte, die Ergebnisse der Konsultation im Prozess der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und sich auf diese auch ausdrücklich zu beziehen.

Es sollte bereits vor der Konsultation möglich sein, eine verbindliche Entscheidung darüber zu treffen, wie und in welcher Form die Ergebnisse für die Teilnehmer sichtbar in den weiteren Entscheidungsprozess einfließen.

Interesse und Motivation sollten jedoch nicht nur aufseiten der politischen Entscheidungsträger, sondern auch der Umsetzungsverantwortlichen bestehen, da die Beteiligung der Teilnehmer und die Qualität ihrer Beiträge in entscheidendem Maße von einer guten Vorbereitung und Durchführung seitens der Verwaltung abhängen.

In beiden Fällen bedeutet dies aber nicht, dass ein Konsultationsverfahren von allen Akteuren aktiv unterstützt werden muss. Dies ist in den wenigsten der hier vorgestellten und durchaus erfolgreichen Projekte der Fall gewesen. Es bedarf jedoch zumindest eines „Kümmerers“ auf der operativen Ebene der Verwaltung, der gegenüber den Teilnehmern in Erscheinung tritt, dem Verfahren Glaubwürdigkeit verleiht und möglichst auch als Ansprechpartner wahrnehmbar ist.

## 2. Gestaltungsspielraum und Möglichkeit der Einbettung des Verfahrens in den Verwaltungskontext

Ein weiterer, wichtiger Faktor für erfolgreiche Konsultationen liegt im Bestehen eines möglichst konkreten Gestaltungsspielraums. Ansonsten ist es für die Teilnehmer unklar, warum und wozu sie sich einbringen sollten. Faktisch bereits beschlossene Regelungen und Maßnahmen sowie bereits ausgeschlossene Alternativen sind daher für Konsultationsverfahren generell ungeeignet.

Ebenso sollte eine Konsultation nicht parallel zu anderen Erhebungen und Abstimmungsprozessen stattfinden, da sich hierdurch Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume verändern können.

Und schließlich sollte die Konsultation nicht losgelöst von den rechtlichen Regelungen und administrativen Prozessen durchgeführt werden, sondern in den bestehenden Verwaltungskontext eingebettet sein.

Das heißt, dass

- bei gesetzlichen Beteiligungspflichten die einschlägigen Vorschriften auch für die Online-Konsultation eingehalten werden,
- die on- und offline gewonnenen Daten möglichst ohne Medienbruch, das heißt ohne Wechsel des Mediums in die Fachverfahren übernommen werden,
- Bewertungen immer unter Beteiligung der fachlich zuständigen Stellen getroffen werden und
- die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von politischen Gremien und Verwaltungsstellen gewahrt werden.

### 3. Ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen aufseiten der Verwaltung

Eine Konsultation ist – auch über das Internet – immer mit einem gewissen Aufwand aufseiten der Verwaltung verbunden. Aufwand entsteht dabei unter anderem für:

- die Planung und Konzipierung der Verfahren
- die (technische) Umsetzung und/oder Betreuung
- die Aufarbeitung der Konsultationsunterlagen
- die Abstimmungen vor und während des Verfahrens
- ggf. die Moderation
- die Auswertung
- die Kommunikation mit den Teilnehmern

Dabei unterscheidet sich der Aufwand je nach Zielsetzung und Rahmenbedingungen erheblich. Der Aufwand ist vor allem dann hoch einzuschätzen, wenn mit einer Konsultation Interessen ausgeglichen werden sollen oder Akzeptanz sicherzustellen ist, da hier die Präsenz der Verwaltung im Prozess notwendig wird.

Deshalb sollten die Ziele, die gewünschten Formate und die Ressourcen zueinander passen und aufeinander abgestimmt werden.

**Empfehlung:** Sprechen Sie im Vorfeld mit Experten, Dienstleistern oder auch erfahrenen Mitarbeitern über Ihr Vorhaben und den möglicherweise entstehenden Aufwand. Ohne die nötige Vorerfahrung ist der Aufwand eines Beteiligungsverfahrens häufig schwer einzuschätzen.

### 4. Ausreichend Zeit für Planung, Durchführung und Nachbereitung

Konsultationsverfahren müssen vorbereitet werden und benötigen für ihre Umsetzung Zeit – sowohl aufseiten der Veranstalter als auch der Teilnehmer.

Gerade bei Online-Konsultationen ist ein ausreichender Zeitrahmen für die Planung besonders wichtig, da das Verfahren und die technische Ausgestaltung vorher festgelegt werden müssen und nach Beginn des Beteiligungsverfahrens nur noch sehr begrenzt verändert werden können.

Die Teilnehmer müssen zudem zunächst von der Konsultation überhaupt erfahren und benötigen dafür – je nach Format – genügend Zeit, um Kommentare zu verfassen und an Diskussionen teilzunehmen.

Deshalb sollte für eine Online-Konsultation immer ausreichend Zeit zur Verfügung stehen, um eine hohe Qualität erreichen zu können.

**Hinweis:** Die meisten der hier vorgestellten Konsultationsverfahren hatten eine Laufzeit von drei bis vier Wochen. Die Planung hingegen kann je nach Format mehrere Wochen bis hin zu Monaten in Anspruch nehmen.

## 5. Zugang zum Internet und Bereitschaft zur Beteiligung aufseiten der Zielgruppen

Online-Konsultationen sind nur dann sinnvoll, wenn sie als Angebot auch genutzt werden.

Das Internet macht Beteiligung einfacher und kann den Aufwand bei den Veranstaltern und Adressaten für die Beteiligung reduzieren. Aber auch ein geringer Aufwand wird den Adressaten noch zu hoch erscheinen, wenn sie das Thema der Konsultation nicht interessiert oder sie sich keinen Nutzen oder keine Wirkung von einer Beteiligung versprechen.

Diese ist dann am stärksten, wenn ein Thema öffentlich kontrovers diskutiert wird. Und die Bereitschaft zur Beteiligung ist umso höher, je unmittelbarer die Betroffenheit von der anstehenden Entscheidung ist. Daher ist nicht jedes Thema, zu dem Politik und Verwaltung die Meinung der Bürger in Erfahrung bringen wollen, für eine Konsultation geeignet.

Sind diese fünf Voraussetzungen für ein Vorhaben gegeben, hängt das Gelingen einer Online-Konsultation nur von der angemessenen Umsetzung ab.

Der zweite Teil des Leitfadens beschreibt die zentralen Aufgaben, zeigt Möglichkeiten für die Gestaltung von Konsultationsverfahren und gibt Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung.

---

## Teil B: Wie lassen sich Online-Konsultationen erfolgreich umsetzen? – Handlungsempfehlungen für die Praxis

1.	Was ist zu tun? – Das Vorgehen im Überblick	30
2.	Phase I: Klärung der Ziele und Rahmenbedingungen	31
3.	Phase II: Konzeption und Umsetzung des Verfahrens	39
4.	Phase III: Durchführung der Konsultation	53
5.	Phase IV: Auswertung und Abschluss	61
6.	Zusammenfassung: Grundsätze erfolgreicher Online-Beteiligung	62



## 1. Was ist zu tun? – Das Vorgehen im Überblick

Online-Konsultationen lassen sich bereits mit einfachen Mitteln umsetzen. Wichtig jedoch ist, dass die Ziele, Rahmenbedingungen und Formate zueinander passen, um unnötigen Aufwand zu vermeiden und anschlussfähige Ergebnisse zu erhalten.

Dieser Leitfaden soll dazu einen Überblick über die Möglichkeiten und zentrale Wege zur Umsetzung bieten.

Die folgende Darstellung zeigt die einzelnen Schritte für die Vorbereitung, Umsetzung und Auswertung und benennt einige der zentralen Fragen, die sich im Laufe eines Beteiligungsprozesses ergeben können.

1	Phase I	Klärung der Ziele und Rahmenbedingungen	Kapitel 2
		Was soll mit der Konsultation konkret erreicht werden?	2.1
		Welche Stellen sollten eingebunden werden?	2.2
		Was ist bei der Festlegung der Zielgruppe zu beachten?	2.3
		Welche finanziellen und personellen Ressourcen werden benötigt?	2.4
		Wie findet man den geeigneten Zeitpunkt und Zeitrahmen?	2.5
2	Phase II	Konzeption des Verfahrens	Kapitel 3
		Wie sieht der gesamte Ablauf einer Online-Konsultation aus?	3.1
		Auf welche Weise sollen sich die Teilnehmer einbringen können?	3.2
		Welche Instrumente lassen sich für Online-Beteiligung einsetzen?	3.3
		Wie kann das Verfahren strukturiert werden?	3.4
		Was ist bei der Umsetzung zu beachten?	3.5
3	Phase III	Durchführung der Konsultation	Kapitel 4
		Wie lassen sich Teilnehmer ansprechen und motivieren?	4.1
		Was wirkt im Prozess motivierend – was nicht?	4.2
		Wie lässt sich die Qualität der Beteiligung fördern?	4.3
	Phase IV	Auswertung und Abschluss	Kapitel 5

Der Leitfaden folgt in den weiteren Kapiteln diesem Schema.

In **Kapitel 6** werden die zentralen Grundsätze für eine erfolgreiche Umsetzung von Beteiligungsverfahren abschließend zusammengefasst.

## 2. Phase I: Klärung der Ziele und Rahmenbedingungen

Bevor Sie sich mit der technischen Umsetzung einer Online-Konsultation auseinandersetzen, sollten Sie immer zunächst die Ziele und Rahmenbedingungen so konkret wie möglich festlegen. Erst auf Basis dieser Klärung ist es möglich, ein geeignetes Verfahren zu finden und den Prozess im Detail zu planen.

Zu klären ist insbesondere:

Phase I	Klärung der Ziele und Rahmenbedingungen	Kapitel 2
	Was soll mit der Konsultation konkret erreicht werden?	2.1
	Welche Stellen sollten eingebunden werden?	2.2
	Was ist bei der Festlegung der Zielgruppe zu beachten?	2.3
	Welche finanziellen und personellen Ressourcen werden benötigt?	2.4
	Wie findet man den geeigneten Zeitpunkt und Zeitrahmen?	2.5

### 2.1 Was soll mit der Konsultation konkret erreicht werden?

Die Entscheidung für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens beruht zumeist auf sehr groben und nicht selten unterschiedlichen Vorstellungen zwischen den Verantwortlichen darüber, was mit der Beteiligung erreicht werden soll, in welcher Form die Ergebnisse darzustellen sind und welche Rolle das Verfahren und die Ergebnisse im weiteren Prozess spielen sollen.

Im ersten Schritt sollten Sie daher die grundlegende Ausrichtung der Konsultation klären und intern abstimmen.

Folgende Fragen können bei der Klärung der grundlegenden Ausrichtung Ihrer Konsultation helfen:

1. Was soll mit der Konsultation **im Kern erreicht** werden?
2. Was soll der **konkrete Gegenstand** der Konsultation sein – und was nicht?
3. Wie sollen die Beiträge in die **Entscheidungsfindung** aufgenommen werden?

Eine **eindeutige Formulierung des Kernziels** des Beteiligungsprozesses hilft sicherzustellen, dass alle Akteure (Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit) sich über die Relevanz und Möglichkeiten des Beteiligungsverfahrens im Klaren sind und keine falschen Erwartungen entstehen.

Zur Festlegung des Kernziels gehört auch, Klarheit darüber zu schaffen, **welche Themen im Rahmen einer Konsultation nicht behandelt werden sollen** bzw. im weiteren Prozess nicht berücksichtigt werden können. Andernfalls besteht die Gefahr, gerade zu den nicht weiter verfolgbaren Themen sehr viele Rückmeldungen zu erhalten.

Sie sollten zudem bereits frühzeitig festlegen, **welche Form die Ergebnisse haben sollen**, wie sie im weiteren Prozess zu berücksichtigen sind und wie eine Rückmeldung an die Teilnehmer erfolgen soll.

Mögliche Formen von Ergebnissen sind beispielsweise:

- eine Auflistung aller Einzelbeiträge und Stellungnahmen
- eine durch die Nutzer erstellte Rangliste von Stellungnahmen oder Vorschlägen (beispielsweise durch Bewertungen der Teilnehmer)
- durch Nutzer gemeinsam erarbeitete Positionspapiere
- Bewertungen zu Alternativen, zu denen die Teilnehmer ihre Stimme abgeben konnten

## 2.2 Welche Stellen sollten eingebunden werden?

Für die Planung und Umsetzung eines Beteiligungsverfahrens ist in der Regel die Mitwirkung von verschiedenen Stellen notwendig. Es hat sich für den Erfolg einer Konsultation zudem als hilfreich erwiesen, zentrale Akteure nicht nur in der Vorbereitung einzubinden, sondern auch für die aktive Teilnahme in der Diskussion zu gewinnen.

Folgende Akteure sind zumeist einzubeziehen:

1. politische Entscheidungsträger
2. Fachverwaltung
3. andere interne Abteilungen
4. weitere Behörden
5. externe Dienstleister



## 1. Politische Entscheidungsträger

Grundsätzlich benötigt jedes Beteiligungsverfahren die Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger. Diese müssen dafür sorgen, dass die nötigen Ressourcen bereitgestellt und die Ergebnisse in die politischen Entscheidungsprozesse eingebracht werden. Ihre Mitwirkung und Sichtbarkeit im Prozess kann dem Verfahren zudem erheblich mehr Glaubwürdigkeit verleihen und dadurch zur konstruktiven Teilnahme motivieren. Die Möglichkeiten reichen dabei von einem einfachen Grußwort, das die Konsultation einleitet, bis hin zu Live-Chats (siehe Kapitel 4.2), bei denen die Teilnehmer mit Mandatsträgern ins Gespräch kommen können.

## 2. Fachverwaltung

Gerade wenn Fachthemen diskutiert und Experten zur Beteiligung eingeladen werden, ist es notwendig, dass die zuständige Fachverwaltung sich auch in der Vorbereitung mit ihrem Wissen einbringt, im Prozess sichtbar wird und schließlich die Ergebnisse in ihre Arbeitsprozesse übernehmen kann. Sie ist Garant für eine solide inhaltliche Aufbereitung der Konsultationsinformationen und ermöglicht es, etwaige Rückfragen der Teilnehmer fachlich korrekt zu beantworten.

Sofern die Beteiligung von der Fachverwaltung selbst initiiert wurde, ist ihre Einbeziehung selbstverständlich. Oft werden Konsultationen jedoch auch vonseiten der Politik angeregt, ohne darauf zu achten, dass die Zuständigkeit auch wirklich bei der Fachverwaltung liegt.

## 3. Andere interne Abteilungen

Insbesondere bei öffentlich durchgeführten Online-Konsultationen ist es häufig erforderlich, auch weitere Abteilungen innerhalb der Verwaltung mit einzubeziehen. Angefangen bei der Einbettung in vorhandene IT-Strukturen über rechtliche Belange im Austausch zwischen Behörden und Bürgern bis hin zu Gestaltungsanforderungen für öffentliche Auftritte und den Datenschutz. Daher sollten Sie bei der Planung des Verfahrens mit den dafür zuständigen Abteilungen (IT, Recht, Öffentlichkeitsarbeit) klären, inwieweit diese in die Vorbereitung einzubeziehen sind, um festgestellte Anforderungen zu erfüllen.

## 4. Weitere Behörden

Das Konsultationsthema fällt nicht immer nur in den Zuständigkeitsbereich einer einzigen Behörde. Selbst wenn es auf nur eine Behörde zugeschnitten ist, können die Beiträge der Bürger auch Aspekte ansprechen, die in die Zuständigkeit anderer Behörden fallen. In solchen Fällen ist bei der Rechenschaftslegung wenig hilfreich, nur darauf zu verweisen, dass Vorschläge wegen fehlender Zuständigkeit nicht berücksichtigt werden konnten.

Fällt ein Thema in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden oder sind Vorschläge zu erwarten, die über die eigene Zuständigkeit hinausgehen, sollten Sie versuchen, sich im Vorfeld mit den betroffenen Stellen in Verbindung zu setzen und Kooperationsmöglichkeiten auszuloten.

## 5. Externe Dienstleister

Eine Online-Konsultation erfordert zumeist die Unterstützung durch externe Dienstleister, die Sie bei der Konzeption unterstützen, technische Lösungen bereitstellen oder auch die Moderation und Auswertung übernehmen. Sie sollten daher bereits früh im Prozess auf mögliche Dienstleister zugehen und diese in die weitere Planung einbeziehen.

## 2.3 Was ist bei der Festlegung der Zielgruppe zu beachten?

Die Qualität einer Konsultation hängt nicht nur von einem guten Verfahren, sondern auch von der Bereitschaft der Teilnehmer ab, sich an dem Verfahren zu beteiligen. Daher sollten Sie auch bei einer öffentlichen Konsultation im Vorfeld eine Analyse der Adressaten und potenziellen Teilnehmer Ihres Beteiligungsverfahrens durchführen.

Bei der Klärung der Zielgruppe sowie ihrer Erwartungen und Interessen hilft die Beantwortung folgender Fragen:

### Fragestellungen zur Analyse der Zielgruppen:

- Wer ist von Ihren Vorhaben betroffen und wer hat daran gegebenenfalls Interesse?
- Welche Personenkreise gehören möglicherweise zu den Experten auf diesem Gebiet?
- Wer wird das Vorhaben letztlich umsetzen?
- Wer hat gegebenenfalls einen besonderen Einfluss auf die Entscheidung?
- Gibt es Bevölkerungsgruppen, die schwer zu erreichen sind, und wie können diese gegebenenfalls einbezogen werden?
- Soll die gesamte Öffentlichkeit angesprochen werden oder nur eine geschlossene Zielgruppe?
- Wie werden organisierte Interessenvertretungen eingebunden?
- Welche Interessen leiten die Zielgruppen, sich einzubringen?
- Welche Themen werden für die Zielgruppen besonders relevant sein?
- Sind die Zielgruppen internetaffin und ist davon auszugehen, dass sie einen (ausreichend schnellen) Zugang zum Internet haben?

### Wer soll, möchte und kann sich beteiligen?

Besteht Klarheit über die Zielsetzung und den Gegenstand der Konsultation, lassen sich aus diesen zumeist auch die Kernadressaten, die sich aus Sicht der Verwaltung beteiligen sollten, direkt ableiten. Bei der Festlegung der anzusprechenden Teilnehmer ist jedoch auch zu berücksichtigen, welche Teile der Bevölkerung sich möglicherweise ebenfalls beteiligen und etwas zum Gegenstand beitragen könnten oder von den Ergebnissen betroffen sein werden, aber auch, welche Gruppen gegebenenfalls gesonderte Formate benötigen.

#### Folgende Akteure sind in die Überlegungen einzubeziehen:

- andere Behörden
- politische Gremien (Rat, Beiräte, Parlament)
- Interessenvertretungen
- direkt Betroffene
- interessierte Öffentlichkeit
- allgemeine Öffentlichkeit

### Öffentliche oder begrenzte Konsultation?

Sind die Ziele der Beteiligung festgelegt, sollten Sie entscheiden, ob Sie lediglich Experten konsultieren und die Online-Konsultation ähnlich wie einen „Runden Tisch“ gestalten wollen oder ob sich die Einladung zur Beteiligung an die Bürgerschaft insgesamt richten soll.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange beispielsweise ist in der Raumordnung und bei Bauungsplänen gesetzlich vorgeschrieben. Auch bei anderen Themen kann es sinnvoll sein, Umwelt- oder Sozialverbände und andere für das jeweilige Thema relevante organisierte Interessenvertretungen gezielt anzusprechen und zu konsultieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die breite Bürgerschaft ausgeschlossen werden soll.

Eine Beschränkung auf einen Kreis gezielt angesprochener Experten ist nur dann sinnvoll, wenn:

- das Thema so viel Fachwissen erfordert, dass von Laien wenig qualifizierte Beiträge zu erwarten sind,
- es darum geht, zwischen konträren, aber bereits fest definierten Alternativen zu vermitteln und Konflikte beizulegen,
- davon auszugehen ist, dass sich die Experten nicht öffentlich zum Gegenstand äußern würden.

**Hinweis:** Die Entscheidung für eine begrenzte Teilnehmerschaft hat bei einer Online-Konsultation zumeist die Konsequenz, diese gegenüber den Nichtbeteiligten und möglichen Vertreterorganisationen rechtfertigen zu müssen. Daher kann es sinnvoll sein, bei komplexen Themen in zwei Stufen vorzugehen: zunächst eine Expertenkonsultation zur Zuspitzung auf einige wenige Handlungsalternativen anstreben und diese dann in einer zweiten Stufe einer breiten Öffentlichkeit zur Kommentierung und Bewertung vorlegen.

### Einbindung von organisierten Interessenvertretungen

In vielen Bereichen existieren bereits organisierte Interessensvertretungen, die sowohl Adressaten als auch Multiplikatoren in einer Konsultation sein können.

Vor Konsultation der direkt Betroffenen oder der Öffentlichkeit sollten Sie daher in jedem Fall prüfen, inwieweit es organisierte Interessenvertretungen in Ihrem Gegenstandsbereich gibt, und diese frühzeitig über ihr Vorhaben in Kenntnis setzen, gegebenenfalls auch als Förderer zu gewinnen versuchen.

### Offline-Formate

Berücksichtigen Sie bei der Planung auch, dass ein Teil der Zielgruppen möglicherweise über keinen Internetzugang verfügt oder sich auf diesem Wege nicht beteiligen will oder kann.

Sie sollten daher bei der Planung auch klären, inwieweit ihr Online-Angebot durch Veranstaltungen oder postalische und telefonische Mitwirkungsmöglichkeiten zu ergänzen ist.

## 2.4 Welche finanziellen und personellen Ressourcen werden benötigt?

Jede Konsultation bringt einen Aufwand für die Verwaltung mit sich und bedarf spezifischer Kompetenzen, die je nach Vorhaben und Voraussetzungen sehr unterschiedlich ausfallen können.

### Aufwand und/oder Kosten fallen unter anderem an für:

- Abstimmungen vor und während des Verfahrens
- Planung und Konzipierung der Verfahren
- (technische) Umsetzung und/oder Betreuung
- Aufarbeitung der Konsultationsunterlagen,
- ggf. Moderation
- die Auswertung und Berichtslegung
- die Kommunikation mit den Teilnehmern

Insbesondere bei der erstmaligen Durchführung eines Online-Beteiligungsverfahrens ist umsichtiges Handeln besonders wichtig. Die Aufgaben lassen sich dabei zumeist auf verschiedene Akteure verteilen.

**Empfehlung:** Gerade, wenn Sie über keine eigenen technischen Lösungen verfügen und wenig Erfahrungen mit Online-Konsultationen haben, empfiehlt es sich, einen externen Dienstleister hinzuzuziehen, der sowohl die technische Umsetzung als auch die Moderation und Auswertung übernehmen und Sie beraten kann. Die zusätzlich entstehenden Aufgaben können so ausgelagert und fehlende zeitliche und personelle Ressourcen durch Externe ausgeglichen werden.

Kosten und Aufwand für ein Beteiligungsverfahren sind abhängig von der Zielsetzung, der Dauer und dem Umfang des Projektes.

**Hinweis:** Nicht alle Details eines Beteiligungsprozesses sind vorhersehbar. Planen Sie deshalb zumindest beim Zeitrahmen und bei den personellen Ressourcen einen Puffer ein.

## 2.5 Wie findet man den geeigneten Zeitpunkt und Zeitrahmen?

In Bezug auf den idealen Zeitpunkt lässt sich grob sagen, dass eine Konsultation durchgeführt werden sollte,

1. **nachdem** ein Thema auf die Agenda gesetzt wurde und bereits erste Fragestellungen bestehen und
2. **bevor** ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegt, der einen umfangreichen politischen Aushandlungsprozess bereits hinter sich hat.

Besteht zu einem Thema kein zeitlicher und inhaltlicher Gestaltungsspielraum, sollten Sie entsprechend von einer Konsultation absehen und andere Maßnahmen ergreifen.

Die **Dauer** der Konsultation richtet sich insbesondere nach dem Umfang, der Fragestellung, der Verfügbarkeit der Teilnehmer und der angewandten Methode. Sie hängt beispielsweise davon ab, ob Sie den Prozess in mehrere Phasen einteilen oder ob alle Beiträge gleichzeitig erfolgen sollen. Aber auch mögliche Urlaubszeiten und die Intensität des Diskussionsbedarfs der Teilnehmer sind zu berücksichtigen, wenn eine umfangreiche Diskussion angestrebt wird.

In vielen Fällen reicht jedoch eine Laufzeit von **zwei bis vier Wochen** aus.

**Empfehlung:** Legen Sie den Zeitpunkt und Zeitrahmen Ihrer Online-Konsultation

- möglichst **nicht parallel zu anderen Aushandlungs- oder Erhebungsprozessen**, wie zum Beispiel Kabinettsitzungen, Ratsbefassungen oder auch Gutachteraufträgen,
- möglichst dort an, **wo die Teilnehmer verfügbar sind** und nicht zum Beispiel in Urlaubszeiten,
- möglichst **abgestimmt mit organisierten Interessensvertretungen** und
- möglichst ausgerichtet am **Informations- und Diskussionsbedarf** der Teilnehmer fest.

Sind die voranstehenden Fragen ausreichend geklärt und abgestimmt, können Sie dazu übergehen, das geeignete Format auszuwählen und zu gestalten.

### 3. Phase II: Konzeption und Umsetzung des Verfahrens

Es gibt eine Vielzahl an für eine Beteiligung im Internet geeigneten Instrumenten und Verfahrensweisen. Die Spannweite reicht von einer reinen E-Mail-Beteiligung über Online-Formulare bis hin zu audio-visuell aufbereiteten Inhalten und moderierten Foren oder Wikis.

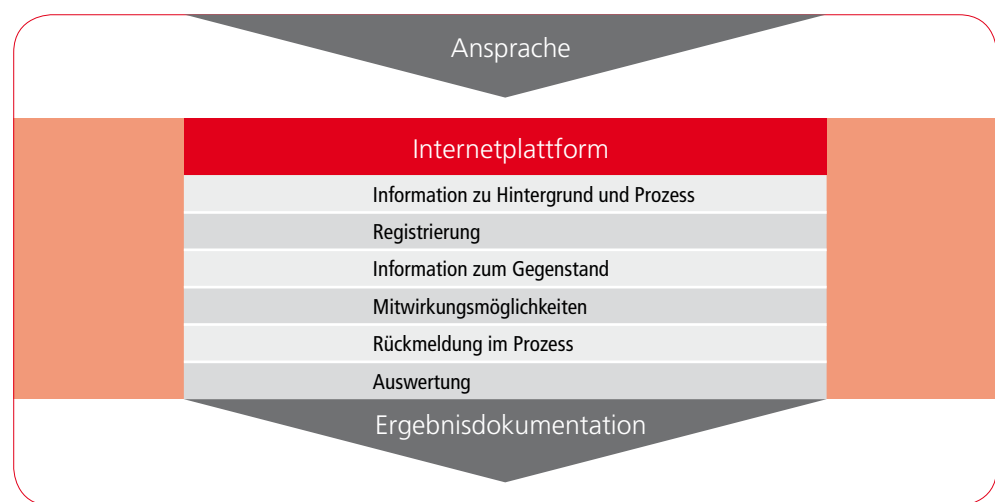
Um das für Ihr Vorhaben geeignete Verfahren und die dazu passenden Instrumente zu finden, bieten sich folgendes schrittweises Vorgehen an:

Phase II	Konzeption des Verfahrens	Kapitel 3
	Wie sieht der gesamte Ablauf einer Online-Konsultation aus?	3.1
	Auf welche Weise sollen sich die Teilnehmer einbringen?	3.2
	Welche Instrumente lassen sich für Online-Beteiligung einsetzen?	3.3
	Wie kann das Verfahren strukturiert werden?	3.4
	Was ist bei der Umsetzung zu beachten?	3.5
	Wie lassen sich Online-Formate durch Offline-Angebote ergänzen?	3.6

**Hinweis:** Die in diesem Abschnitt beschriebenen Möglichkeiten und Empfehlungen sollen Ihnen Hilfestellung bei der Konzeption eines Verfahrens geben. Wenn Sie mit dieser noch wenig Erfahrung haben, sollten Sie zur konkreten Ausgestaltung immer Fachkräfte hinzuziehen. Zudem ist ratsam, nur in Ausnahmefällen eine komplette Neuerstellung einer Software oder Internetplattform vorzusehen und stattdessen auf bestehende Lösungen zurückzugreifen. Die Neuerstellung einer Internetanwendung ist nicht nur mit einem erheblichen und zumeist überflüssigen Aufwand verbunden, sie kann auch sehr komplex werden.

### 3.1 Wie sieht der Gesamtablauf einer Online-Konsultation aus?

Unabhängig von der Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten weist ein Konsultationsverfahren im Internet zumeist folgende Bestandteile auf, die den Ablauf aus Sicht der Teilnehmer beschreiben:



Die meisten Teilnehmer werden sich nach der **Wahrnehmung des Angebots** zunächst **über den Hintergrund und den Prozess informieren** wollen, bevor sie sich für eine Teilnahme entscheiden.

Während die Ansprache in den meisten Fällen über andere Kommunikationswege wie E-Mail, Werbung, Aushänge oder Infobriefe erfolgt, finden die weiteren Prozesse maßgeblich auf einer Internetplattform statt. Diese Plattform sollte für alle potenziellen Teilnehmer auch ohne eine Anmeldung soweit zugänglich sein, dass sie sich über die Hintergründe und die Vorgehensweise bei der Beteiligung informieren können. Die dafür notwendigen Informationen sollten sich direkt auf der Startseite befinden.

Für die anschließende Beteiligung wird zumeist eine **Registrierung** verlangt. Inzwischen hat sich weitgehend etabliert, die dafür erforderlichen Angaben auf eine gesicherte E-Mail-Adresse zu beschränken und weitere Angaben freiwillig zu halten.

Die Registrierung und Aufnahme von Nutzerdaten hat den Vorteil, dass sich der Prozess besser steuern lässt und die Auswertung vereinfacht und verbessert wird. Weil ein zu umfangreicher Registrierungsprozess eine Hürde für die Beteiligung darstellt, sollte die Registrierung möglichst unkompliziert und schlank gehalten werden.



Nach der Anmeldung werden die meisten Teilnehmer sich zunächst **über den Gegenstand und die einzelnen Fragestellungen informieren** wollen, bevor sie eigene **Beiträge, Kommentare oder Bewertungen einbringen**.

Am Ende steht die **Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse** an, ebenso eine Rückmeldung an die Teilnehmer, die in den meisten Fällen wissen wollen, was die von ihnen investierte Zeit letztlich bewirkt hat.

Im Normalfall ist der Ablauf auf der Internetseite abgebildet, wodurch die Teilnehmer in die Lage versetzt werden, sich selbstständig durch die einzelnen Schritte im Prozess zu „navigieren“, wie hier am Beispiel der Menüleiste einer Online-Konsultation des Bundesministeriums des Innern dargestellt:

Abbildung 6: Navigationsleiste am Beispiel einer Online-Konsultation des Bundesministeriums des Innern



Quelle: <https://www.e-konsultation.de/buergerportale/>

Dieser abgebildete Beteiligungsprozess lässt sich auf verschiedene Weise gestalten, wobei die zentrale Frage lautet, wie sich die Teilnehmer generell einbringen können.

### 3.2 Auf welche Weise sollen sich die Teilnehmer einbringen können?

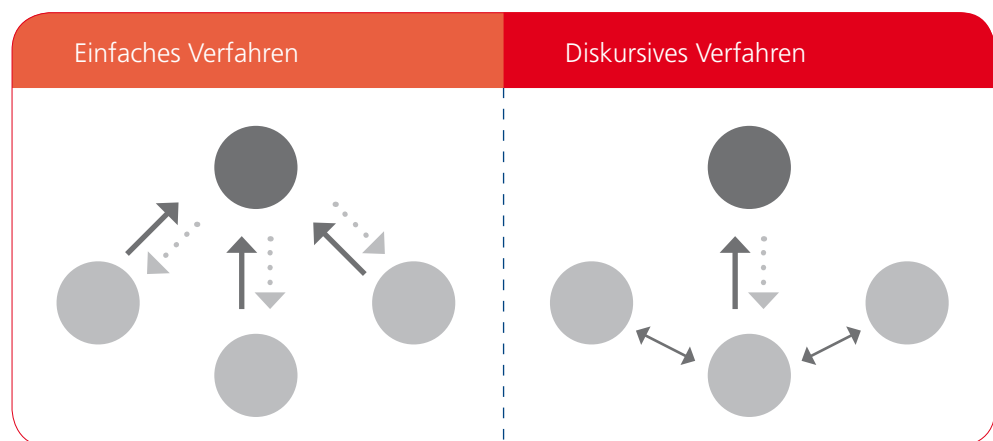
Für Konsultationen lässt sich grundsätzlich zwischen zwei Verfahren unterscheiden, wie Teilnehmer sich einbringen können: auf einfache (nicht diskursive) oder diskursive Weise.

Beim **einfachen Verfahren** beantworten die Teilnehmer entweder vorgegebene Fragen oder geben frei formulierte Stellungnahmen ab, die jedoch für andere Teilnehmer nicht sichtbar sind. Diese isolierten Beiträge werden bei Bewertungen oder geschlossenen Fragen automatisiert ausgewertet, bei offenen Textbeiträgen laufen sie direkt an die zuständige Stelle in der jeweiligen Behörde weiter.

Bei **diskursiven Verfahren** hingegen sind die Beiträge aller anderen Teilnehmer für alle einsehbar, sodass sich diese aufeinander beziehen und – bei entsprechender Ausgestaltung des Formats – auch miteinander diskutieren können.

Graphisch lässt sich dieser Unterschied wie folgt darstellen:

Abbildung 7: Graphische Darstellung einfache und diskursive Verfahren



Beide Verfahren haben Vor- und Nachteile:

**Einfache Konsultationen** lassen sich schon mit geringen Mitteln umsetzen und handhaben, weil sie technisch leicht einzurichten sind und kein Aufwand für eine Moderation entsteht.

Hierfür reicht aus, ein Konsultationspapier zu erstellen, eine Möglichkeit der Rückmeldung per E-Mail oder Formular einzurichten und die Beiträge am Ende „in aller Ruhe“ auszuwerten. Daher ist die einfache Konsultation das am häufigsten gewählte öffentliche Beteiligungsverfahren.

Diese einfache Form der Konsultation birgt allerdings auch Nachteile, da

- sie nicht transparent ist und Ergebnisse in der Öffentlichkeit entsprechend schwer nachvollzogen werden können,
- sie keinen direkten Austausch zwischen den verschiedenen Sichtweisen ermöglicht,
- viele Eingaben mit sich wiederholenden Argumenten zu erwarten sind und
- jeder Beitrag individuell ausgewertet werden muss, sofern es sich nicht um reine Bewertungen oder vorgegebene Antwortmöglichkeiten handelt.

Diese Konsultationen lassen sich zwar einfacher umsetzen, können aber im Ergebnis sogar einen höheren Aufwand für die Auswertung bei weitaus geringerem Nutzen zur Folge haben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sehr viele Beiträge eingereicht werden.

Dennoch kann ein einfaches Verfahren für Ihr Vorhaben besser geeignet sein als ein diskursives, vor allem dann, wenn der Gestaltungsspielraum vergleichsweise gering und/oder eine offene Diskussion nur schwer realisierbar ist.

Ein Beispiel für einfache Konsultationen ist die Plattform „Ihre Stimme in Europa“, bei der die Adressaten zumeist über Fragebögen mit geschlossenen und offenen Antwortmöglichkeiten konsultiert werden (Link: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm)).

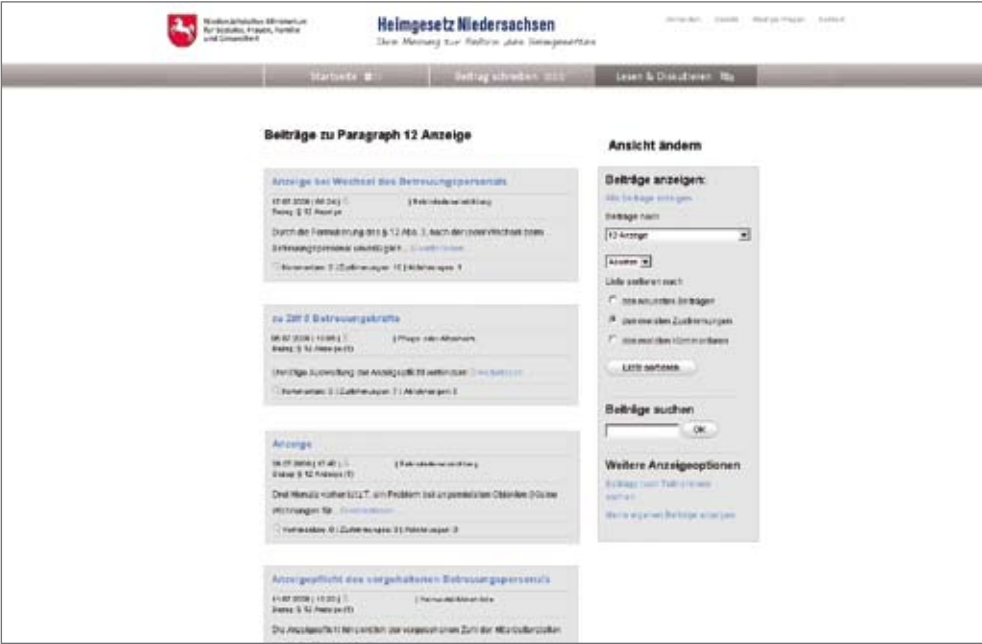
Die Vorbereitung und Umsetzung einer **diskursiven Konsultation** hingegen ist zumeist aufwendiger, da diese eine Moderation erfordert.

Im Gegenzug jedoch bietet sie viele Vorteile, da

- das Verfahren und das Ergebnis transparent und jederzeit nachvollziehbar sind,
- bereits geäußerte Anregungen von anderen Teilnehmern gelesen und nicht erneut abgegeben werden,
- umgekehrt die Äußerungen anderer auch zu neuen Ideen führen können, auf die man von selbst nicht gekommen wäre,
- eine gleichwertige Behandlung aller Beiträge nachgewiesen werden kann,
- die Teilnehmer gemeinsam über Probleme und Lösungen diskutieren, was zu besseren und konkreteren Vorschlägen führt,
- die Teilnehmer durch Bewertungsmechanismen eigene Prioritäten vorschlagen und damit die Auswertung unterstützen können,
- es zu einer Vermittlung von Problemlagen und Sichtweisen in der Diskussion zwischen den Beteiligten kommen kann,
- die Verwaltung sich in die Diskussion einbringen und zentrale Fragen direkt klären kann.

Ein Beispiel für diskursive Konsultationen ist die Online-Beteiligung zum Heimgesetz in Niedersachsen, bei der die Beiträge der Teilnehmer für alle sichtbar, kommentierbar und auch bewertbar waren.

Abbildung 8: Umsetzung der Diskussion im Rahmen der Online-Konsultation zum Heimgesetz in Niedersachsen



Quelle: [www.heimgesetz.niedersachsen.de](http://www.heimgesetz.niedersachsen.de) (abgeschaltet)

### Wann ist welches Format geeignet?

Die Vor- und Nachteile des jeweiligen Formats sind in Hinblick auf die Zielsetzung und die Rahmenbedingungen in der folgenden Übersicht dargestellt.

Tabelle 1: Wann ist welches Format geeignet?

Kriterien	Einfache Konsultation	Diskursive Konsultation
<b>Grundlegende Zielsetzung</b>		
Wissensbasis erweitern	+	+
Interessen identifizieren und ausgleichen	–	+
Verständnis und Akzeptanz sichern	+	+
Transparenz	o	+
<b>Rahmenbedingungen</b>		
Ressourcen- und Zeitbedarf zur Vorbereitung/im Verfahren (extern)	+	–
Ressourcen- und Zeitbedarf zur Auswertung (intern)	–	+

Erläuterung: + = Vorteil, o = Neutral, – = Nachteil

Es ist durchaus möglich und sinnvoll, beide Formen parallel anzubieten oder auch miteinander zu verbinden, sofern die Ressourcen dies zulassen.

### 3.3 Welche Instrumente lassen sich für Online-Konsultationen einsetzen?

Während die Entscheidung zugunsten eines grundlegenden Formats in den meisten Fällen leicht zu treffen ist, setzt die Wahl der dafür geeigneten Instrumente ein gewisses Maß an Erfahrung voraus. Welche Instrumente bei Ihrem Vorhaben wie zum Einsatz kommen könnten oder sollten, kann deshalb an dieser Stelle nur rudimentär erläutert werden. Zur konkreten Ausgestaltung Ihres Verfahrens sollten Sie deshalb externe Dienstleister hinzuziehen.

Für **einfache Konsultationen** werden vor allem die folgenden Formate eingesetzt:

- **E-Mail**
- **Online-Formulare**
- **(Be-)Wertungen**
- **interaktive Module (z. B. interaktive Landkarten)**

Für **diskursive Konsultationen** eignen sich zusätzlich:

- **Forenformate**, bei denen die Teilnehmer selbst Beiträge erstellen, kommentieren und gegebenenfalls bewerten können,
- **Wiki-Formate**, bei denen die Teilnehmer gemeinsam in einem Gesamtbeitrag schreiben und diesen in Foren diskutieren können.

Diese Instrumente können auch kombiniert werden, wodurch sich zahlreiche Möglichkeiten der Ausgestaltung der Konsultation ergeben. Bei diskursiven Verfahren beispielsweise werden mittlerweile standardmäßig Foren und Bewertungsmöglichkeiten so verknüpft, dass sich die Teilnehmer zu den einzelnen Bereichen zunächst mit Beiträgen äußern und diese anschließend bewerten können.

Im Folgenden werden die einzelnen Formate mit ihren Vor- und Nachteilen kurz erläutert.

Beteiligung per **E-Mail** lässt sich am einfachsten einrichten, birgt dafür aber mehrere Hürden. So bietet dieses Format nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Strukturierung der Eingaben und zur Vereinfachung der Auswertung. Zudem erlaubt es auch nicht, die Stellungnahmen möglichst knapp zu halten. Dadurch wird der Aufwand für die Auswertung nicht berechenbar und ist tendenziell umfangreicher als bei anderen Formaten.

Einer Beteiligung per E-Mail ist in den meisten Fällen die Nutzung von **Online-Formularen** vorzuziehen, da sich in diesen verfasste Stellungnahmen in einzelne Bereiche gliedern und damit nicht nur automatisiert zuordnen, sondern auch im Umfang begrenzen lassen. Online-Formulare erlau-

ben zudem sowohl offene Textbeiträge als auch vorgegebene Antwortmöglichkeiten, die eine zusätzliche automatisierte und numerische Auswertung ermöglichen.

**Wertungen** (Rating/Voting) beziehen sich in diesem Kontext auf jedes Format, in dem Teilnehmer ohne Eingabe eines freien Textes ihre Ansichten oder Erfahrungen einbringen können: zum Beispiel durch die Auswahl vorgegebener Antwortmöglichkeiten bei einem Fragebogen, die Vergabe von Punkten zur Gewichtung von Vorschlägen oder die Zustimmung oder Ablehnung von Aussagen.

**Bewertungen** werden bei den meisten Beteiligungsverfahren zumindest als zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeit berücksichtigt, weil sie eine sehr niedrige Hemmschwelle erzeugen und auf diese Weise helfen, Prioritäten auf einfache Weise zu ermitteln (vgl. das nachfolgende Beispiel für eine Konsultation des Bundesministeriums des Innern).

Abbildung 9: Nutzung von Bewertungen am Beispiel der Konsultation zur nationalen E-Government Strategie



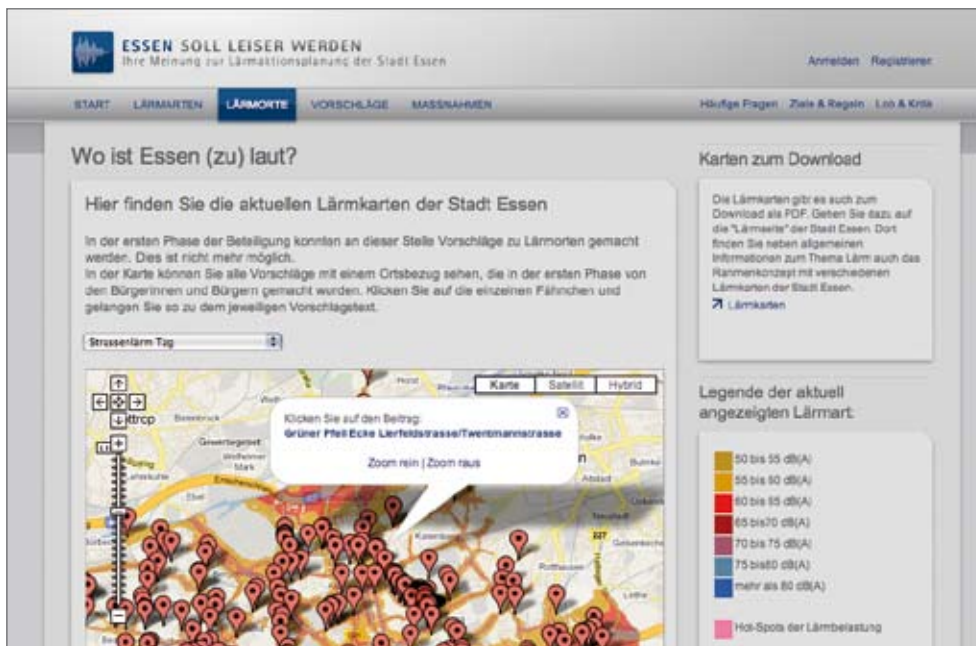
Quelle: <http://www.strategie.einfach-online-beteiligen.de>

**Interaktive Module** erlauben es den Teilnehmern, ihre Eingaben direkt in ein Rechenmodell, ein Bild oder eine Karte einzusetzen und so Angaben zu machen, die sich textlich nur schwer ausdrücken lassen.

Für Beteiligungsverfahren im Bereich der Stadtplanung beispielsweise hat sich als besonders hilfreich erwiesen, ein sogenanntes Geoinformationssystem (GIS) zu integrieren. GIS erlaubt es, digitales Kartenmaterial auf der Konsultationsplattform darzustellen und Angaben direkt in dieser Karte einzuzeichnen, zum Beispiel darüber, wo Planungsvorhaben angesiedelt sind. Die Teilnehmer wiederum können dann – sofern dies angestrebt wird – die Möglichkeit erhalten, in dieser Karte eigene Entwürfe, Einwände oder Anmerkungen einzutragen, die andere Nutzer sehen können.

Ein Beispiel für eine Online-Konsultation, die sich einer solchen Funktion bedient, ist die Bauleitplanung in Hamburg-Eimsbüttel (siehe Abbildung 2 auf Seite 13). Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf den Einsatz von Karten zur Angabe von Lärmbelastungen im Rahmen einer Konsultation in Essen.

Abbildung 10: Kartennutzung auf der Plattform zu „Essen soll leiser werden“



Quelle: <https://www.essen-soll-leiser-werden.de/>

**Foren** sind die zentralen Elemente für die Durchführung von diskursiven Online-Konsultationen. Online-Foren haben den Vorteil, dass sie etabliert sind und die Nutzer in Umgang mit ihnen vertraut sind. Sie stellen eine Sammlung von Beiträgen und Diskussionssträngen dar. Die Beiträge erscheinen auf der ersten Ebene und zeigen in der Regel den Namen oder das Pseudonym des Verfassers, das Erstellungsdatum und die Betreffzeile an. Über einen Antwort- beziehungsweise Kommentarbutton können andere Teilnehmer die Beiträge kommentieren. Foren lassen sich nach

mehreren unterschiedlichen Kriterien sortiert und in direktem Bezug auf die einzelnen Elemente des Beteiligungsgegenstands, beispielsweise Themenblöcke oder zugrunde liegenden Paragraphen, einrichten.

Die Beiträge lassen sich zudem, je nach Bedarf, nach dem Themenblock oder Abschnitt, auf den sie sich beziehen, aber auch nach Titel, Autor oder Zeit sortieren. Dadurch lässt sich die Diskussion thematisch auffächern und die einzelnen Facetten des Themas können beleuchtet werden. Dabei empfiehlt sich allerdings, die Anzahl der Foren auf ein überschaubares Maß zu beschränken, um die Übersicht zu behalten und die Diskussion nicht „zerfasern“ zu lassen.

Zusätzlich lässt sich eine Bewertungsfunktion bzw. Abstimmung über die Beiträge einbauen, die es erlaubt, die einzelnen Stellungnahmen zu gewichten und damit auch zu sortieren. Diese Form der Diskussion ist inzwischen Standard und wird bei nahezu allen hier vorgestellten Konsultationsverfahren angewendet.

**Wiki-Formate** bezeichnen Dokumente, die von den Teilnehmern im Internet gemeinsam bearbeitet werden können. „Wikis“ enthalten eine automatische Versionierung, die es erlaubt, die durchgeführten Änderungen nachzuvollziehen und – wenn die neuen Änderungen eines Nutzers nicht übernommen werden sollen – die zuvor aktuelle Fassung des Dokumentes mühelos und schnell wiederherzustellen. Bei registrierten Nutzern und Autoren lässt sich zudem nachvollziehen, wer den Text wie und wann weiter bearbeitet hat.

Wikis wurden beispielsweise in der gemeinsamen Arbeit an Gesetzestexten und deren Kommentierung eingesetzt. In diskursiven Beteiligungsverfahren werden sie zudem zur Sicherung der Diskussionsergebnisse genutzt, indem die Moderatoren und Teilnehmer gemeinsam ein oder mehrere Abschlussdokumente erarbeiten. Der Einsatz von Wikis erlaubt es den Teilnehmern, gemeinsam an einem einheitlichen Ergebnisdokument zu arbeiten, wodurch die spätere Auswertung der Diskussion erleichtert wird.



### 3.4 Wie kann das Verfahren strukturiert werden?

Ein zentrales Instrument zur Strukturierung von Beteiligungen ist die **Untergliederung des Gegenstands der Beteiligung nach Schwerpunkten** oder Fragestellungen.

Dadurch können sich die Teilnehmer besser auf konkrete Themen beziehen. Dies vereinfacht nicht nur die Diskussion, sondern ist auch für die Auswertung hilfreich. Die folgende Abbildung zeigt den Aufbau am Beispiel der Online-Konsultation zum Dienstrecht in Niedersachsen.

Abbildung 11: Strukturierung am Beispiel der Konsultation zum Dienstrecht in Niedersachsen

The screenshot shows the 'Dienstrechtsreform Niedersachsen' website. The header includes the logo of the Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration and the title 'Dienstrechtsreform Niedersachsen'. The main navigation bar has links for 'Startseite', 'Hintergrund', 'Mitmachen', and 'Fragen & Antworten'. The 'Mitmachen' section is active, displaying the title 'Mitmachen: Informieren, Fragen stellen, Meinung abgeben' and instructions for users. Below the instructions, there are four main topic areas, each with a list of sub-topics and a button to 'Ihre Meinung' (Give your opinion). The topics are: 'Das neue Laufbahnrecht' (A1-A5), 'Neues Nebentätigkeitsrecht' (B1), 'Gesetzestechnik' (C1), and 'Ihre Meinung' (A6-A9).

Quelle: [www.dienstrechtsreform.niedersachsen.de](http://www.dienstrechtsreform.niedersachsen.de) (abgeschaltet)

Diese Möglichkeit der Strukturierung des Gegenstands wurde in nahezu allen in diesen Leitfaden einbezogenen Konsultationsverfahren umfangreich genutzt.

Dennoch sollten Sie parallel dazu den Teilnehmern alle Informationen in Gänze zugänglich machen, damit sie sich diese herunterladen und auch offline durchlesen können. Auch wenn dabei die Gefahr besteht, dass einige Teilnehmer allgemein gefasste und nicht in die Struktur passende Stellungnahmen abgeben, ist dieses Risiko – insbesondere bei umfangreichen Dokumenten – vertretbar.

### 3.5 Was ist bei der Umsetzung zu beachten?

Sind die zentralen Säulen eines Beteiligungsverfahrens (Verfahren, Instrumente und Struktur) festgelegt, folgt im nächsten Schritt die Detailplanung für die Umsetzung. Hier geht es darum, die einzelnen Elemente in einem schlüssigen Ablauf zusammenzubringen und technische Lösungen zu finden.

Mit der Umsetzung dieses Schrittes wird in der Regel ein externer Dienstleister beauftragt.

Den Verantwortlichen in der Verwaltung fallen dabei vor allem prüfende Aufgaben zu, bei diesen sie besonders auf die Logik sowie auf mögliche Hürden und verschiedene Nutzungsweise zu achten haben.

Online-Konsultationen können Beteiligungsbarrieren abbauen, indem sie Zeit sparen und Wege überflüssig machen, aber auch den Gegenstand anschaulicher darstellen, kurzfristige Reaktionen erlauben und die eingereichten Beiträge für alle anderen Teilnehmer sichtbar präsentieren. Gleichwohl aber können elektronische Angebote neue Barrieren aufbauen, zum Beispiel, wenn sie nicht benutzergerecht gestaltet sind. Im Arbeitsleben kommen viele Menschen nicht umhin, auch mit umständlichen Programmen zu arbeiten und sich an bestimmte Eigenheiten zu gewöhnen. Wenn sie sich auf den Seiten einer Online-Konsultation nicht zurechtfinden, brechen sie diese in der Regel schnell ab. Da sich solche Angebote aber auch an Menschen richten, die wenig Erfahrung mit Online-Konsultationen haben, sind die Anforderungen an die Benutzungsfreundlichkeit besonders hoch. Vor der Freischaltung einer Konsultation empfiehlt es sich deshalb, Nutzertests durchzuführen.

Des Weiteren kommen besondere Gestaltungsanforderungen an Konsultationsangebote von öffentlichen Verwaltungen hinzu:

- Online-Angebote der öffentlichen Verwaltung müssen barrierefrei, das heißt auch für Menschen mit Behinderungen nutzbar sein.
- Sie müssen die im Datenschutzrecht bestehende Verpflichtung zur Datensparsamkeit erfüllen und dürfen nur solche personenbezogenen Daten erheben und verarbeiten, die für das jeweilige Verfahren unverzichtbar sind.
- Sie müssen ein hohes Maß an IT-Sicherheit gewährleisten.

Da es dem Ziel der Beteiligung nur schadet, wenn nach ihrer Einleitung in der Öffentlichkeit Kritik an den genannten Kriterien laut wird, sollten die entsprechenden internen Stellen (z. B. der Datenschutzbeauftragte der Verwaltung) hinzugezogen und die Erfüllung der besagten Anforderungen bei externen Dienstleistern in die vertraglichen Verpflichtungen aufgenommen werden.

Bei der Prüfung einer Plattform sollten Sie vor allem darauf achten, dass

- die Plattform insgesamt übersichtlich und einladend gestaltet ist,
- das Verfahren und die Mitwirkungsmöglichkeiten schnell zu überschauen und zu verstehen sind,
- der Zugang möglichst barrierefrei ist und bei technisch aufwendigen Funktionen immer auch alternative Wege vorhanden sind,
- klar ersichtlich ist, was wann warum passiert – beispielsweise, wenn Nutzer auf Buttons klicken – oder wann ein eingegebener Text wo zu finden ist,
- Datenschutzerfordernisse eingehalten werden,
- Regeln, Rechte und Folgen präzise formuliert und einfach zu finden sind,
- die Beteiligung anderer und die generelle Aktivität auf der Plattform jederzeit sichtbar werden – auch wenn die Beiträge selbst nicht öffentlich sind,
- bei Diskussionen neue Beiträge schnell auffindbar sind.

### 3.6 Wie lassen sich Online-Formate durch Offline-Angebote ergänzen?

Für jedes Online-Format gibt es in Bezug auf die Funktionen vergleichbare Offline-Formate. Diese gehören zu den traditionellen Formen der Information und Kommunikation in der Bürgerbeteiligung.

Geeignete Formate für Offline-Beteiligung sind dabei:

- Pressemitteilungen
- Flyer/Rundbriefe
- Informationsveranstaltungen
- Workshops/Fokusgruppen/„Runde Tische“
- schriftliche oder telefonische Befragung

Die Auswahl sollte sich an den gewünschten Funktionen und am Zweck der Beteiligung orientieren, aber auch an den Informations- und Kommunikationsgewohnheiten der Zielgruppen, die sich über und für das Internet nicht gewinnen lassen. Die größten Erfolge lassen sich erzielen, wenn die Informationen und Kommunikationsangebote dort platziert werden, wo sich die Zielpersonen für gewöhnlich aufhalten, und wenn ihre bevorzugten Kommunikationsweisen im Beteiligungsverfahren Berücksichtigung finden.

Dabei kann es zu Fehleinschätzungen kommen, beispielsweise wenn man sich an einer vermuteten generellen Internetaffinität orientiert und davon ausgeht, dass Jugendliche in allen Fällen am besten über das Netz zu erreichen sind. Im Bremer Beteiligungsprojekt zur Neugestaltung des Stadionbades etwa war die Beteiligung der Jugendlichen an den Online-Foren so gering, dass die Pro-

jektbetreuer in Absprache mit Lehrern der Stadtteilschule in die Klassen gingen und dort mit den Jugendlichen eine Schulstunde lang die verschiedenen Gestaltungsvarianten dieses Konsultationsverfahrens diskutierten (weitere Angaben hierzu finden sich im Anhang 1, Steckbrief 2, Seite 67). In einer anschließenden Befragung gab die Mehrheit der Schüler an, sie würde solche Themen lieber im direkten Gespräch als in Online-Foren diskutieren. Jugendliche, die gerne mit Gleichaltrigen chatten, müssen deshalb noch lange kein Interesse an einem Chat mit einem Politiker haben. In diesem Fall ist ihnen der persönliche Kontakt häufig lieber, weil sie sich ernst genommen fühlen.

Um die Zielgruppen dort zu erreichen, wo sie sich aufhalten, sollten Flyer und Infoblätter nicht nur in den Dienstgebäuden, sondern auch in Supermärkten, Gaststätten, Bürgerhäusern und andernorts ausgelegt – beispielsweise auch auf Wochenmärkten verteilt – werden. Beim interaktiven Landschaftsplan Königslutter wurde zum Beispiel ein Schreiben des Bürgermeisters an alle Haushalte verschickt (Link: <http://www.koenigslutter.de/landschaftsplan.php>). Einwände konnten per Brief, Telefon/Fax und auf Diskussionsveranstaltungen vorgebracht werden. Auch beim Bürgerhaushalt Köln konnten Bürger Vorschläge per Brief/Fax und Telefon einbringen (Link: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de>).

Bei schriftlichen Informationen ist auch auf eine zielgruppengerechte Sprache zu achten. Dies gilt vor allem, wenn auch Menschen mit Migrationshintergrund einbezogen werden sollen. Dann sollten die Informationen in den Sprachen angeboten werden, die von den Zielgruppen am häufigsten gesprochen werden. Bei einer Konsultation zu einer geplanten Umgehungsstraße in Arnshausen wurde ein Fragebogen in insgesamt fünf Sprachen übersetzt. Um die Rücklaufquote bei den Migranten zu verbessern, wurden entsprechende Informationen und Fragebögen auch in den Schulen verteilt. Die Schüler bekamen die Aufgabe, ihre Eltern mittels der Fragebögen zu interviewen und die ausgefüllten Bögen wieder zurückzubringen. So können über den Umweg der deutsch sprechenden Migrantenkinder auch deren Eltern beteiligt werden. Beim Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg beispielsweise wurden Sozialarbeiter dafür gewonnen, Zielpersonen mit Migrationshintergrund auf der Straße bzw. auf dem Wochenmarkt anzusprechen und mithilfe eines Fragebogens zu interviewen (weitere Angaben zu diesem Projekt finden sich im Anhang 1, Steckbrief 5, Seite 70).

Die Ergebnisse von Online- und Offline-Befragungen sind selbstverständlich inhaltlich zusammenzustellen. Dies gestaltet sich schwieriger bei der Zusammenführung von Beiträgen und Diskussionsergebnissen von Online-Foren sowie von Informationsveranstaltungen oder Workshops. Für die (Offline-)Veranstaltungen sind die Ergebnisse zu protokollieren.

Für die Transparenz des gesamten Verfahrens ist es förderlich, Protokolle auch im Internet zu veröffentlichen und damit auch denjenigen zugänglich zu machen, die an den Veranstaltungen nicht teilnehmen konnten, sich aber für deren Ergebnisse interessieren. Fotos und Videos von den Veranstaltungen können textliche Informationen ergänzen.

## 4. Phase III: Durchführung der Konsultation

Während einer Online-Konsultation sorgt in der Regel die Technik dafür, dass angemeldete Teilnehmer beispielsweise Informationen per Newsletter erhalten und ihre Beiträge einstellen können.

Die zentrale Aufgabe vor und im Verlauf der Konsultation besteht deshalb darin, die Teilnehmer anzusprechen und zu motivieren, sich an der Konsultation zu beteiligen und eventuell ergänzende Rückmeldungen zu geben.

Bei diskursiven Verfahren kommt die Moderation hinzu. Diese sollte aus Gründen der Neutralität und Glaubhaftigkeit gegenüber den Teilnehmern nach Möglichkeit an unabhängige Dritte übertragen werden.

Daher ist für die Durchführung einer Konsultation zumeist die Beantwortung folgender drei Kernfragen maßgeblich:

Phase III	Durchführung der Konsultation	Kapitel 4
	Wie lassen sich Teilnehmer ansprechen und motivieren?	4.1
	Was wirkt im Prozess motivierend – was nicht?	4.2
	Wie lässt sich die Qualität der Beteiligung fördern?	4.3

### 4.1 Wie lassen sich die Teilnehmer ansprechen und motivieren?

Eine gelingende Ansprache der Adressaten und die Bekanntgabe der Konsultation in der Öffentlichkeit gehören im Rahmen einer Konsultation zu den wichtigsten Aufgaben zur Motivation der Teilnehmer zum Mitmachen und zur Beantwortung von zentralen Fragen.

#### Was sollte in der Ansprache enthalten sein?

Idealerweise sind in der Ansprache alle zentralen Aspekte des Konsultationsverfahrens enthalten, sodass die Interessenten das Vorhaben und die eigenen Mitwirkungsmöglichkeiten mühelos einschätzen können.

Nach Möglichkeit sollten folgende Fragen schon in der Ansprache beantwortet werden:

- Wer steht hinter der Konsultation?
- Worum geht es und wozu sollen sich die Teilnehmer äußern?
- Warum soll die Zielgruppe teilnehmen?
- Welche Ziele verfolgt das Beteiligungsverfahren?
- Wo findet die Konsultation statt und wie kann man teilnehmen?
- Wie läuft das Verfahren ab?
- Was geschieht wann mit den Ergebnissen?

### Auf welchem Wege kann und sollte die Ansprache erfolgen?

Um eine möglichst breite und heterogene Zusammensetzung der Teilnehmer zu erreichen, sollten Sie neben den direkten Wegen der Ansprache per E-Mail möglichst ein weites Spektrum von Kommunikationswegen nutzen.

Hervorzuheben sind dabei vor allem die folgenden Möglichkeiten:

#### 1. Nutzung der eigenen Kommunikationskanäle

Häufig verfügen die Verantwortlichen bereits über verschiedene Kommunikationskanäle zur direkten Ansprache der Bürger. Hierzu zählen Webseiten und die Möglichkeit, die Bürger auf dem Postweg, durch Aushänge, Broschüren oder auf Veranstaltungen zu informieren. Darüber hinaus sind auch die eigenen Mitarbeiter beispielsweise per E-Mail, Hauspost oder das Intranet über die Konsultation zu informieren.

#### 2. Zusammenarbeit mit etablierten Medien

Die meisten Bürger informieren sich über das politische Tagesgeschehen mittels der etablierten Medien (z. B. Tageszeitungen, Fernsehen, Radio). Aus diesem Grund sind diese Medien für die Bekanntmachung des Beteiligungsverfahrens und des Diskussionsthemas unerlässlich. Darüber hinaus sollten Redaktionen mittels klassischer PR-Arbeit, also dem Versenden von Pressemitteilungen und der direkten Kontaktaufnahme mit Journalisten, über das Verfahren informiert werden. Eine Kooperation mit ausgewählten Medien, die regelmäßig über den Verlauf und die Zwischenergebnisse des Beteiligungsverfahrens berichten, kann dazu beitragen, dass sich ein stetiger Strom von Besuchern auf der Beteiligungsplattform einfindet.

### 3. Klassische Werbung

Auch das Schalten von Anzeigen und Spots – zum Beispiel in Zeitungen, im Radio oder auf Webseiten – ist als Bestandteil der Kommunikationsstrategie denkbar. Allerdings ist dies mit relativ hohen Kosten verbunden, hinzu kommt, dass nur mittels Online-Werbung Interessierte über einen eingebetteten Link direkt auf die Beteiligungsplattform geleitet werden können. Erfahrungsgemäß kann die Schaltung von Online-Werbung im Vergleich zur Offline-Werbung zu einer höheren Besucherfrequenz und stärkeren Aktivität auf Beteiligungsplattformen beitragen.

### 4. Multiplikatoren

Die Ansprache von Vereinen, Verbänden und anderen Multiplikatoren ist eine weitere wertvolle Möglichkeit, Bürger über das anstehende Beteiligungsverfahren zu informieren.

### 5. Internetplattformen mit Nutzerbeiträgen (Web 2.0-Plattformen)

Gerade im Bereich der Onlinebeteiligung weist das Web 2.0, das „Mitmach-Netz“, große Potenziale zur Unterstützung der Kommunikationsarbeit auf. Neben ihrer eindeutigen Netzaffinität haben die Nutzer von Web 2.0-Tools und -Plattformen bereits ihr Interesse bekundet, ihre Meinung im Internet zu veröffentlichen. Beim Hamburger Diskurs zur „Zukunft der Hamburger Universität“ beispielsweise wurden Internetplattformen intensiv genutzt, zumal es sich bei den Studierenden um eine Zielgruppe mit hoher Präsenz in den sozialen Netzwerken handelte.

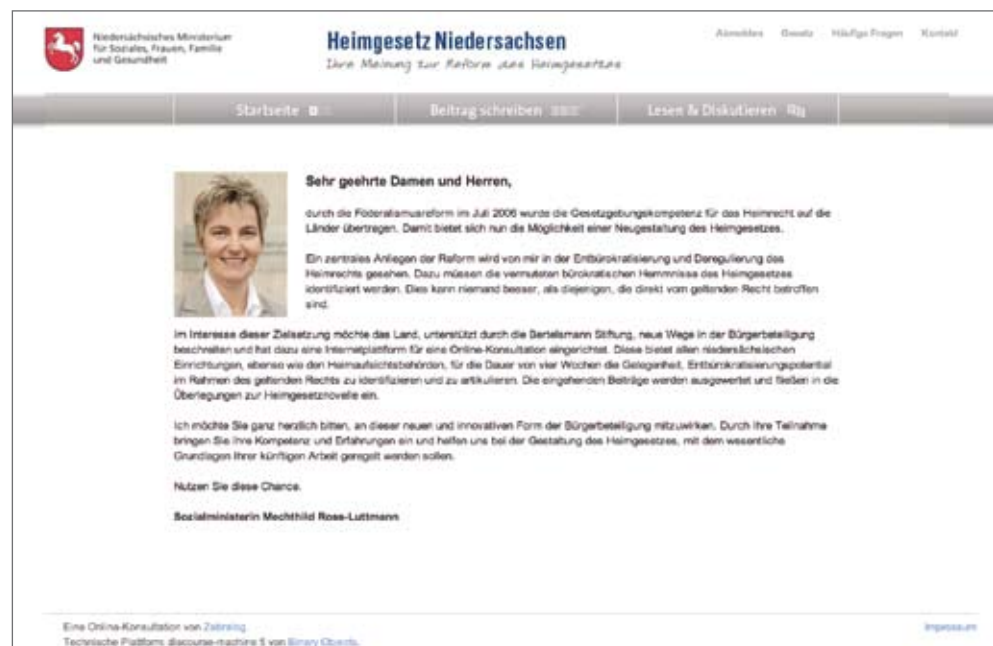
### 6. Veranstaltungen

Gerade auch aufgrund des Anspruchs von Beteiligungsverfahren, für alle Bürger offen zu sein, können Präsenzveranstaltungen eine wichtige Rolle spielen. Mit Blick auf die Kommunikationsarbeit führen solche Veranstaltungen zu Ereignissen, über die auf verschiedenen Kommunikationswegen berichtet werden kann. Präsenzveranstaltungen machen das Beteiligungsverfahren für diejenigen Bürger sichtbar, die über diese anderen Kommunikationswege ggf. nicht erreicht werden.

### 7. Ansprache über Persönlichkeiten

Aufgrund des hohen Stellenwerts und der Bedeutung für Prozessverlauf und Ergebnis empfiehlt es sich in den meisten Fällen, die Ansprache entweder direkt vom verantwortlichen Entscheidungsträger vornehmen zu lassen oder diesen zumindest mit einem Grußwort einzubinden, wie das folgende Beispiel der Konsultation zum Heimgesetz in Niedersachsen zeigt.

Abbildung 12: Nutzung eines Grußworts am Beispiel einer Konsultation in Niedersachsen



Quelle: [www.heimgesetz-niedersachsen.de](http://www.heimgesetz-niedersachsen.de)

Als spezieller Ansatz im Rahmen der Kommunikationsstrategie kommt der Einsatz von sogenannten Testimonials infrage. Es handelt sich hierbei um die Kommunikation über bekannte Persönlichkeiten, die sich für eine Beteiligung an der anstehenden Konsultation aussprechen und idealerweise selbst an dieser beteiligt sind und/oder für diese werben. Bei der Auswahl der Zusammensetzung dieser Personen ist auf Heterogenität zu achten, um die Relevanz des Themas noch deutlicher herauszustellen und verschiedene Zielgruppen anzusprechen. Es muss sich dabei nicht immer um bekannte Persönlichkeiten handeln. So hat sich die Ansprache durch gewöhnliche, unbekannte Menschen, die die Zielgruppe repräsentieren konnten, bestens bewährt, weil diese eine besondere Nähe und Authentizität ausstrahlen.

## 8. Wiederholte Ansprache

In den meisten Konsultationsverfahren hat es sich als sinnvoll erwiesen, die gesamte Zielgruppe nicht nur einmal am Anfang anzusprechen und einzuladen, sondern ein zweites Mal, etwa zur Halbzeit des Verfahrens. Der Grund dafür ist vor allem, dass viele potenzielle Teilnehmer nicht sofort auf das Angebot eingehen, sondern sich die Konsultation zunächst vormerken, dann aber wieder vergessen. Die zweite Ansprache hat aber nicht nur eine Erinnerungsfunktion, sondern kann auch auf die bis dahin erfolgten Aktivitäten und gegebenenfalls erste Ergebnisse verweisen, die



einen zusätzlichen Anreiz für die Mitwirkung geben können. Hilfreich bei öffentlichen Konsultationen ist zudem, dass sie von einer kontinuierlichen Berichterstattung in den Medien begleitet werden.

Die Zusammenstellung des optimalen Medienmix bei der Ansprache sollte sich – wie bei der Kombination von Online- und Offline-Formaten – an den Mediennutzungsgewohnheiten der Zielgruppen orientieren. So vielversprechend beispielsweise eine Zusammenarbeit mit der örtlichen Tageszeitung auf den ersten Blick erscheinen mag, so ist doch zu berücksichtigen, dass das Durchschnittsalter der Leser eher bei 40 als bei 30 Jahren liegt und viele junge Menschen keine Tageszeitung lesen. Daher sollte mithilfe von Fachleuten für Öffentlichkeitsarbeit ein auf die jeweiligen Zielgruppen ausgerichteter Kommunikationsplan erstellt werden.

## 4.2 Was wirkt im Prozess motivierend – was nicht?

Sind die potenziellen Teilnehmer über das Beteiligungsverfahren informiert und haben sie zum ersten Mal die Internetplattform besucht, ist bereits ein großer Schritt vollzogen. Damit sie aber aktiv und konstruktiv am Prozess teilnehmen, müssen die Struktur und der Informationsgehalt der Plattform weitere „Überzeugungsarbeit“ leisten.

Zur Unterstützung von Konsultationen im laufenden Prozess und Motivation der Teilnehmer zur Mitwirkung bieten sich verschiedene Formen der Begleitung und Rückmeldung im Prozess an.

### Tabula Rasa – eine Hürde für Beteiligung

Bei der Eröffnung eines Beteiligungsverfahrens besteht die größte Hürde zunächst darin, dass die Foren leer und die Nutzerzahlen gering sind. Weil es für die meisten Menschen nicht attraktiv ist, der Erste zu sein, tun sich Online-Konsultationen anfangs meist schwer, zum Leben zu erwachen. Um diese Hürde zu überwinden, sollten erste Inhalte bereits im Vorfeld organisiert werden, beispielsweise indem der Start der Plattform mit einer Offline-Veranstaltung verknüpft wird, über die bereits erste Beiträge eingeflossen sind.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Online-Konsultation zur nationalen E-Government-Strategie des Bundesministeriums des Innern. Im Vorfeld dieser Konsultation fand ein Workshop mit Experten und Interessierten auf dem Government-2.0-Camp statt, deren Statements in die Online-Konsultation eingebunden wurden (siehe dazu: <http://gov20camp-berlin.mixxt.de/>).

Ist eine Auftaktveranstaltung hingegen nicht möglich, macht es Sinn, ausgewählte Akteure gezielt anzusprechen und um erste Stellungnahmen zu bitten.

### Newsletter

Der Newsletter, über den registrierte Teilnehmer per E-Mail informiert werden können, gehört zu den wichtigsten Instrumenten zur Anregung und Verbesserung der Aktivitäten der Teilnehmer im Prozess. Er kann beispielsweise über die Teilnehmerzahl, die Anzahl der Beiträge, aktuelle Ereignisse, die verbleibenden Tage, aber auch über neueste Beiträge oder spannende neue Fragestellungen informieren. Newsletter können im Verlauf der Konsultation durchaus öfter eingesetzt werden als die Ansprache an die gesamte Zielgruppe.

### Aktive und sichtbare Moderation

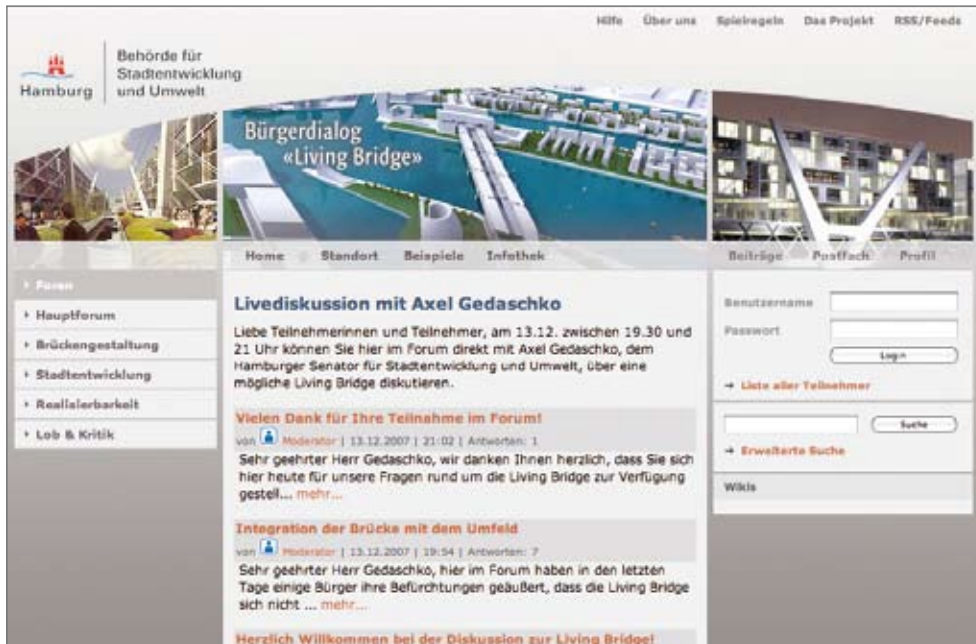
Werden die individuellen Beiträge für die Öffentlichkeit sichtbar, ist eine (einfache Form der) Moderation zwingend erforderlich, um zu überprüfen, ob die Beiträge den gesetzlichen Bestimmungen und den Teilnahmeregeln der Online-Konsultation entsprechen.

Moderatoren spielen zudem bei Strukturierung der Konsultation und der Motivation der Teilnehmer eine wichtige Rolle. Schließlich sind sie es, die eine Diskussion mithilfe von Fragen und Anregungen vorantreiben und der technischen Plattform mit ihrer Aktivität ein Gesicht verleihen. Darüber hinaus bieten Moderatoren auch Hilfestellungen und Unterstützung bei der Herausarbeitung einzelner Argumente, was dazu beiträgt, dass nicht nur die Meinungen der „Lautesten“ zur Geltung kommen. Interventionen der Moderatoren bei Regelverstößen sorgen außerdem dafür, dass eine möglichst freundlich-konstruktive Atmosphäre entsteht und – wichtig! – über die gesamte Dauer erhalten bleibt.

### Chats

Zur Motivation und Strukturierung des Prozesses kann die Durchführung von ergänzenden Chats mit relevanten Akteuren beitragen. Beim Chat können registrierte Teilnehmer zu einem vorgegebenen Zeitpunkt öffentlich ihre Fragen eingeben, die von einem Gast live beantwortet werden. Der Chat kann und sollte in den Medien bekanntgegeben werden, um einen zusätzlichen Anreiz zur Beteiligung zu geben. Online-Chats wurden beispielsweise bei der Diskussion um die „Living Bridge“ in Hamburg eingesetzt.

Abbildung 13: Live-Chat im Rahmen der Konsultation zur „Living Bridge“



Quelle: [www.belebte-bruecke.de](http://www.belebte-bruecke.de)

## Blogs

Ein wichtiger Baustein des Beteiligungsverfahrens ist mit Blick auf die Motivation der Teilnehmer, die Diskussion durch aktuelle Informationen am Laufen zu halten, zu vertiefen und zu begleiten.

Dafür können ergänzend zu den Eingabe- und Diskussionsmöglichkeiten Nachrichten an zentraler Stelle eingepflegt werden, beispielsweise durch einen sogenannten Blog (von Web-Log, gleichbedeutend mit Internet-Tagebuch), der nicht nur Nachrichten darstellt, sondern zugleich auch deren Kommentierung durch die Nutzer erlaubt.

### 4.3 Wie lässt sich die Qualität der Beteiligung fördern?

Es ist eine weitverbreitete Befürchtung, dass Online-Konsultationen tendenziell dazu neigen, ein hohes Maß nicht verwertbarer und unnötiger Beiträge zu produzieren.

Dieses Risiko besteht vor allem dann, wenn der Gegenstand der Konsultation sehr weit gefasst und wenig strukturiert ist und wenn die Teilnehmer sich in einer sehr offenen Form äußern können.

Deshalb sind **ein klarer Fokus und eine gute Strukturierung des Verfahrens** zentrale Erfolgsfaktoren für eine gute Qualität und Anschlussfähigkeit der Beiträge (siehe hierzu die Kapitel 2.1 und 3.4).

Im Verfahren selbst hingegen ist die wichtigste **Aufgabe der Moderation**, die Teilnehmer immer wieder auf die zentralen Fragen zu lenken und zirkuläre Diskussionen oder sich immer wiederholende Beiträge einzufangen.

Mithilfe von Zusammenfassungen und der Bündelung thematisch zusammengehörender Argumente und Vorschläge kann die Moderation zudem erheblich dazu beitragen, innerhalb des Diskurses verwertbare Ergebnisse zu erarbeiten und mit den Teilnehmern gemeinsam Lösungskonzepte zu entwickeln.

Bei allen steuernden Eingriffen allerdings ist darauf zu achten, dass diese möglichst durch eine unabhängige Instanz erfolgen, die dafür – durch klare Verhaltensregeln – explizit legitimiert ist. Gerade bei offenen Formaten wie Foren oder „Wikis“ ist in jedem Fall eine externe Moderation einzuplanen und darauf zu achten, dass eindeutige **Verhaltensregeln** für die Beteiligung auf der Plattform benannt sind.

## 5. Phase IV: Auswertung und Abschluss

### Phase IV

### Auswertung und Abschluss

### Kapitel 5

Online-Konsultationen haben immer den Vorteil, dass alle Beiträge am Ende in digitaler Form vorliegen.

Je nach gewählter Form der Ergebnisdarstellung (siehe Kapitel 2.1) entstehen darüber hinaus Ranglisten oder gemeinsam erarbeitete Papiere, die sich ohne zusätzliche Auswertung sehr gut in den weiteren Prozess einbringen lassen. Deshalb ist die Auswertung der Beiträge wesentlich einfacher als bei vielen anderen Verfahren.

Dennoch muss in den meisten Fällen zum Abschluss der Konsultation eine ergänzende Auswertung stattfinden, um die Beiträge in Beziehung zueinander zu setzen und eine handhabbare Form zu finden, die sich auch in den weiteren Prozess einbringen lässt.

Es sollte daher in jedem Fall ein **Abschlussbericht** erstellt werden, der den Prozess und die Ergebnisse wiedergibt. Hierbei sollten Sie darauf achten, dass der Bericht möglichst so gefasst ist, dass er nicht nur politischen Entscheidungsträgern nützt, sondern auch an die Teilnehmer übermittelt werden kann.

Das eigentliche Ende einer Konsultation ist jedoch erst dann gekommen, wenn die Ergebnisse verarbeitet sind.

Diese Verarbeitung kann prinzipiell in drei Stufen erfolgen:

1. **offizielle Annahme der Ergebnisse** beziehungsweise des Berichts durch politische Gremien
2. **Diskussion der Ergebnisse** zwischen den Entscheidungsträgern
3. **Entscheidung zur Berücksichtigung der Vorschläge und Anregungen**

Auf welcher Stufe die Verarbeitung erfolgt, hängt in starkem Maße davon ab, was den Teilnehmern zu Beginn des Beteiligungsprozesses kommuniziert wurde. Nicht bei allen Konsultationsverfahren ist es möglich, alle drei Stufen derart transparent zu machen, dass hierüber auch nachvollziehbar berichtet werden kann. In jedem Fall sollten Sie aber anstreben, die Teilnehmer und die Öffentlichkeit über den weiteren Werdegang der Ergebnisse zu informieren. Nur so können Bürger auch bei weiteren Beteiligungsverfahren zum Mitmachen motiviert werden.

Ein sehr gutes Beispiel für die Verarbeitung der Ergebnisse ist der Bürgerhaushalt Köln, bei dem sogar die Entscheidungen des Rates mit direktem Bezug auf die Vorschläge öffentlich bekanntgegeben und begründet wurden (siehe dazu: [https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2008/site/downloads/rechenschaftsbericht\\_2008.pdf](https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2008/site/downloads/rechenschaftsbericht_2008.pdf)).

## 6. Zusammenfassung:

### Grundsätze erfolgreicher Online-Beteiligung

Die erfolgreiche Umsetzung eines Online-Konsultationsverfahrens ist – wie gezeigt – auf sehr unterschiedliche Weise möglich.

Zusammenfassend lassen sich einige Grundsätze benennen, die Sie für eine erfolgreiche Online-Beteiligung stets berücksichtigen sollten:

#### Grundsätze für eine erfolgreiche Online-Konsultation

1. Schaffen Sie **Klarheit über die Ziele, den Prozess und die Verwendung der Ergebnisse** und kommunizieren Sie diese auch an ihre Adressaten.
2. Planen Sie **den Konsultationsprozess von der Art der Verwertung der Ergebnisse aus** und kümmern Sie sich erst im Anschluss um die technische Umsetzung.
3. Berücksichtigen Sie die **Erwartungen** der Adressaten und wählen Sie möglichst Themen, die schon auf der politischen Agenda stehen, in den Medien kontrovers diskutiert werden oder für die Sie das Interesse der Adressaten wecken können.
4. Richten Sie den **Medieneinsatz und die Verfahrensgestaltung** an den Bedarfslagen, Nutzungsgewohnheiten und Möglichkeiten der Adressaten aus.
5. Binden Sie **Interessenorganisationen** frühzeitig und in den gesamten Prozess mit ein.
6. Binden Sie die **Entscheidungsebene** auch in die Ansprache und Kommunikation mit den Adressaten ein.

7. **Informieren Sie ihre Zielgruppen** umfangreich über die Konsultation und über die Kommunikationswege, die diese normalerweise nutzen. Holen Sie sie dort ab, wo sie sich aufhalten.
8. Stellen Sie möglichst **konkrete Fragen**, um zu konkreten Ergebnissen zu kommen, aber öffnen Sie auch einen Kanal für freie Äußerungen.
9. Halten Sie den **Prozess übersichtlich und einfach** und achten Sie auf die **Verständlichkeit von Informationen und Mitteilungen**.
10. Planen Sie vor allem bei gegensätzlichen Interessen unter den Teilnehmern **ausreichend Ressourcen für die Moderation** ein und schaffen Sie **klare Regeln für die Beteiligung**.
11. Nach der Beteiligung ist vor der Beteiligung: **Veröffentlichen Sie die Ergebnisse**, erläutern Sie, wie die Beiträge in die Ergebnisse eingeflossen sind und diskutieren Sie intern mit allen Beteiligten, was man aus den gemachten Erfahrungen für die nächste Konsultation lernen kann.

Wenn Sie diese Grundsätze beherzigen, sollte dem Erfolg Ihrer Online-Konsultation nichts mehr im Wege stehen.



# Anhang

1. Steckbriefe erwähnter Online-Konsultationen	65
2. Checklisten	79
3. Weiterführende Literatur	83





## 1. Steckbriefe erwähnter Online-Konsultationen

Es gibt in Deutschland inzwischen eine umfangreiche Anzahl an Projekten und jede Woche kommen neue hinzu.

Im Rahmen dieses Leitfadens wurden dabei vor allem Erfahrungen aus den folgenden Projekten einbezogen:

### Raumordnung/Stadtplanung

1. Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe
2. Online-Konsultation Zukunft Stadionbad Bremen
3. Neugestaltung des Hamburger Domplatzes
4. Essen soll leiser werden
5. Konsultation Heinrich-Lübke-Straße in Arnsberg

### Agenda- und Politikfeldgestaltung

6. Zusammenleben in Berlin
7. Metropole Hamburg – Wachsende Stadt

### Gesetzgebung

8. Online-Konsultation zum Heimrecht in Niedersachsen
9. Online-Konsultation zum Dienstrecht in Niedersachsen
10. Konsultation zum De-Mail-Gesetz

### Haushaltsplanung

11. Hamburger Bürger-Dialog „Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung“
12. Bürgerhaushalt Köln 2008/09 „Deine Stadt – Dein Geld“
13. Bürgerhaushalt Bergheim 2008/2009

## Raumordnung/Stadplanung

## 1 Titel: Living Bridge – Wohnbrücke über die Elbe

**Gegenstandsbereich**

Raumordnung/Stadplanung

**Initiator/Verantwortliche Stelle**Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt  
der Freien und Hansestadt Hamburg**Zeitraum**14.11 – 14.12.2007 und  
11.2 – 19.2.2008**Zielgruppe**

Alle Hamburger

**Größe des Adressatenkreises**

~ 1,7 Mio. Einwohner

**Anzahl Teilnehmer**

498 registrierte Teilnehmer

**Zielsetzung**

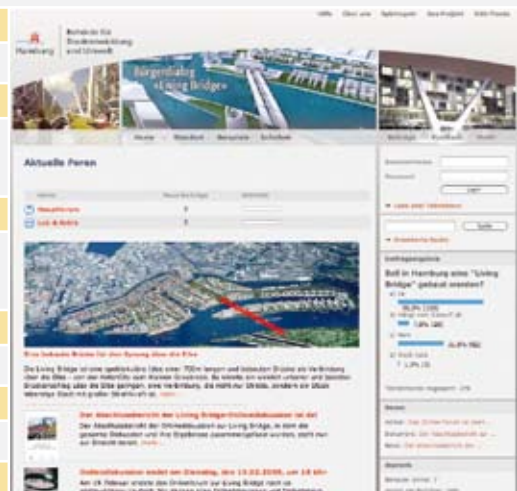
Seit Jahren diskutierten ein Investor und der Senat von Hamburg über den Bau einer spektakulären Wohn-Brücke. Baustart für die Living Bridge mit 1 000 Wohnungen sollte 2009 sein. Der Entwurf sah eine 700 Meter lange Brücke über die Elbe mit mehrstöckigen Gebäuden, einer Straße, Fußgänger- und Radwegen vor. Um diesen Entwurf und mögliche Alternativen zu diskutieren, startet die Behörde für Stadtplanung und Umwelt (BSU) den Bürgerdialog Living Bridge.

**Umsetzung**

Den Auftakt bildete eine öffentliche Präsenzveranstaltung, die in Kooperation mit dem Bund Deutscher Architekten (BDA) am 13. November 2007 um 18.00 Uhr im Architektur Zentrum organisiert wurde. Am 14. begann dann die Diskussion auf der Plattform, aktive Teilnahme war nach Anmeldung möglich, Teilnehmer konnten Beiträge schreiben und diskutieren. Die Diskussion wurde nach dem DEMOS-Modell in drei Phasen strukturiert (Brainstorming, Vertiefung in Unterforen, Konsolidierung). Die Moderatoren erstellten Zusammenfassungen und in Zusammenarbeit mit den Nutzern 22 Ergebniswikis. Die Zwischenergebnisse wurden auf einer weiteren öffentlichen Präsenzveranstaltung am 11. Februar 2008 von Bürgern und Experten erörtert. Anschließend wurde die dritte Phase der Diskussion eröffnet. Auch Abstimmungen sowie umfangreiches Informationsmaterial zu den Entwürfen wurde angeboten. Zusätzlich wurden Live-Diskussionen mit Experten auf der Plattform veranstaltet.

**Ergebnisse**

Insgesamt haben sich in der Onlinediskussion 498 Benutzer registriert, das System erfasste 8435 unterschiedliche Besucher, die die einzelnen Webseiten der Plattform ca. 150000-mal aufriefen. Die Teilnehmer schrieben im Diskussionsverlauf 1682 Beiträge und erarbeiteten 22 in Wikis zusammengestellte Argumentationsstränge zu allen wesentlichen Aspekten einer Living Bridge. Die Entscheidung über den Bau der Brücke sowie das genaue Verfahren hierzu ist bis heute nicht gefallen.

**Link:** [www.belebte-bruecke.de](http://www.belebte-bruecke.de)

## 2 Titel: Online-Konsultation Zukunft Stadionbad Bremen

### Gegenstandsbereich

Raumordnung/Stadtplanung

### Initiator/Verantwortliche Stelle

Ortsamt Mitte/Östliche Vorstadt, Bremen

### Zeitraum

März bis Juli 2004

### Zielgruppe

Nutzergruppen des öffentlichen Freibads wie Jugendliche, Eltern mit kleinen Kindern, Sportschwimmer, Senioren u. a. m.

### Größe des Adressatenkreises

rund 100 000 Besucher p. a.

### Anzahl Teilnehmer

Online ca. 200, offline ca. 400

### Zielsetzung

Konsens in der Auswahl zwischen zwei alternativen Modellen. Die zuständigen Gremien hatten für den Fall der Erzielung eines Konsenses in einem fairen Verfahren die Übernahme des Ergebnisses zuvor in einer schriftlichen Vereinbarung zugesagt.

### Umsetzung

Bildung eines Patenkreises mit 20 Repräsentanten der verschiedenen Nutzer- und Interessengruppen, der die Einzelmaßnahmen festlegte und auf die Inklusion aller Betroffenenengruppen achtete. Zu den einzelnen Instrumenten gehörten eine große Auftaktveranstaltung, gezieltes Aufsuchen der unterschiedlichen Nutzerguppen zum Beispiel in Schulen, ein Online-Forum, Newsletter, eine Webseite zur Integration der Online- und Offline-Ergebnisse sowie eine moderierte Konsenskonferenz.

### Ergebnisse

Konsens über einen Kompromiss aus den beiden Modellen, der dann auch so baulich umgesetzt wurde

Link: <http://www.stadionbad.bremen.de>



### 3 Titel: Neugestaltung des Hamburger Domplatzes

#### Gegenstandsbereich

Raumordnung und Stadtplanung

#### Initiator/Verantwortliche Stelle

Senator Axel Gedaschko, Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU)

#### Zeitraum

29.5. – 14.6.2007

#### Zielgruppe

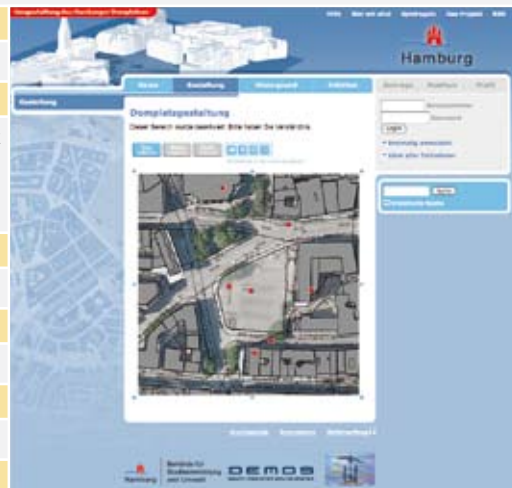
Alle Hamburger

#### Größe des Adressatenkreises

~ 1,7 Mio. Einwohner

#### Anzahl Teilnehmer

285 registrierte Teilnehmer



#### Zielsetzung

Der kulturgeschichtlich wichtige Domplatz der Stadt Hamburg sollte neu gestaltet werden. Dieser Online-Dialog diente der Ideenfindung hinsichtlich der Domplatzneugestaltung, indem er vielen Bürgerinnen und Bürgern ein Forum bot und sie anregte, ihre Ideen mitzuteilen und darüber hinaus gemeinsam realisierbare Konzepte auszuarbeiten.

#### Umsetzung

Die Bürgerinnen und Bürger erhielten die Gelegenheit, sich mit ihren Ideen an der zukünftigen Gestaltung des Domplatzes zu beteiligen und gemeinsam ganz konkrete Nutzungskonzepte zu entwickeln. Neben einer textlichen Beschreibung erhielten die Teilnehmer auch die Möglichkeit, ihre Entwürfe (geo-)graphisch bzw. visuell zu präsentieren. Grundlage dafür war georeferenziertes Kartenmaterial (Luftbilder, Stadtplan, Planungsrecht etc.) des Domplatzes, das interaktiv bearbeitet werden konnte. Die Diskussion wurde nach dem DEMOS-Modell in drei Phasen strukturiert (Brainstorming, Vertiefung in Unterforen, Konsolidierung). Neben Live-Diskussionen mit Experten auf der Plattform erstellten auch prominente Hamburgerinnen und Hamburger ihren Domplatzentwurf auf der Plattform. Darüber hinaus konnten die Teilnehmer untereinander ihre Entwürfe bewerten.

#### Ergebnisse

Die Teilnehmer gestalteten mithilfe des interaktiven Kartenclients 51 individuelle Entwürfe. Aus den fast 1 000 Forenbeiträgen konnten 27 konkrete Nutzungskonzepte herausgearbeitet werden. Die verschiedenen Seiten der Plattform wurden insgesamt mehr als 36 000-mal abgerufen. Die Mehrheit der Teilnehmer sprach sich für eine Nutzung des Domplatzes als öffentliche Grünfläche aus. Diese Idee wurde als Interimslösung angenommen und der neugestaltete Domplatz als Grünfläche – unter Berücksichtigung der historischen Relevanz – 2009 eröffnet.

**Link:** [www.hamburg-domplatz.de/](http://www.hamburg-domplatz.de/)

#### 4 Titel: Essen soll leiser werden

##### Gegenstandsbereich

Raumordnung und Stadtplanung

##### Initiator/Verantwortliche Stelle

Umweltministerium Nordrhein-Westfalen  
Stadtverwaltung Essen

##### Zeitraum

16.11. – 13.12.2009

##### Zielgruppe

alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt Essen

##### Größe des Adressatenkreises

~ 580 000 Einwohner

##### Anzahl Teilnehmer

1 094 Teilnehmer



##### Zielsetzung

Ziel des Dialoges war es, das Erfahrungswissen der Bürgerinnen und Bürger für die Aufstellung eines nach EU-Richtlinie vorgegebenen Lärmaktionsplans zur Reduzierung von Lärmimmissionen in Essen für die kommenden Jahre nutzbar zu machen. Des Weiteren sollten die Bürger über den Stand der von der Stadtverwaltung entwickelten Maßnahmen informiert und für das Thema Lärmschutz sensibilisiert werden. Das Verfahren wurde als Pilotprojekt vom nordrhein-westfälischen Umweltministerium gefördert. Die gewonnenen Erfahrungen sollen als Grundlage für ähnliche Projekte in anderen Kommunen dienen.

##### Umsetzung

Das Verfahren wurde mit einer Bürgerversammlung eröffnet und durch begleitende Öffentlichkeitsarbeit eingeleitet. Der in zwei Phasen gegliederte Dialog legte den Schwerpunkt zunächst stark auf die Information der Bürger. Diese bekamen sowohl verschiedene Lärmarten als auch die von der Verwaltung erstellten Lärmkarten für Essen vorgestellt. Zusätzlich konnten die Nutzer anhand einer Online-Kartenapplikation selber Lärmorte bestimmen und Vorschläge zur Lärmreduktion einspeisen. In der zweiten Phase konnten die Nutzer sowohl die von den Bürgern als auch die von der Verwaltung vorbereiteten Maßnahmen zur Lärmreduktion in Essen kommentieren und bewerten.

##### Ergebnisse

Das unmittelbare Ergebnis des Dialoges ist der von der Verwaltung ausgearbeitete Lärmaktionsplan. Die Priorisierung der darin enthaltenen Vorschläge aus der Verwaltung zur Lärmreduktion orientiert sich an Angaben der Nutzer des Dialoges. Die von den Teilnehmern eingespeisten Vorschläge sollen in zukünftigen Lärmaktionsplänen Berücksichtigung finden. Insgesamt beteiligten sich 1 094 (415 registrierte und 679 unregistrierte) Bürger am Dialog und gaben 943 Vorschläge und 1 143 Kommentare ab. Die Vorschläge wurden etwa 91 000 Mal aufgerufen und die Internetseite verzeichnete über 140 000 Besucher. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt werden in mehreren Vernetzungstreffen 2009 und 2010 ausgewertet und gegebenenfalls von weiteren Kommunen in Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung vergleichbarer Verfahren genutzt.

Link: [www.essen-soll-leiser-werden.de](http://www.essen-soll-leiser-werden.de)

## 5 Titel: Konsultation Heinrich-Lübke-Straße in Arnsberg

### Gegenstandsbereich

Raumordnung und Stadtplanung

### Initiator/Verantwortliche Stelle

Abteilung Stadtentwicklung, Stadt Arnsberg

### Zeitraum

Mai bis September 2005

### Zielgruppe

Einwohner im Projektgebiet, Bewohner des Quartiers mit hohem Migrantenanteil, Schüler der dortigen Schule und deren Eltern

### Größe des Adressatenkreises

~ 2 000 Einwohner

### Anzahl Teilnehmer

212 Fragebögen

### Zielsetzung

Durch den Bau einer Umgehungsstraße sollte die Heinrich-Lübke-Straße, eine zentrale Verkehrsader des Quartiers, entlastet werden. Die Einwohner des Quartiers sollten Vorschläge für diese Neugestaltung einreichen.

### Umsetzung

Um die Vorschläge zu erhalten, wurde ein Fragebogen in fünf Sprachen entwickelt, online im Internet angeboten und per Post, über das Stadtbüro und Schulen verteilt. Aufmerksamkeit wurde über Postwurfsendungen, Elternbriefe und Zeitungsartikel geweckt. Das Projekt war Teil des größeren Modellprojektes MISS (Mehrsprachigkeit bei Internetangeboten zur Stadtentwicklung und Stadtplanung).

### Ergebnisse

212 ausgefüllte Fragebögen (entspricht 30 Prozent der Haushalte), davon 66 online. Die Ergebnisse sind später in ein Werkstattverfahren eingeflossen. Dessen Ergebnisse sind in den Umbauplan eingegangen, der im Sommer 2009 umgesetzt wurde.

**Link:** <http://www.arnsberg.de/stadtentwicklung/heinrich-luebke-strasse/index.php>



## Agenda- und Politikfeldgestaltung

### 6 Titel: Zusammenleben in Berlin

#### Gegenstandsbereich

Agenda- und Politikfeldgestaltung

#### Initiator/Verantwortliche Stelle

Der Berliner Beirat für Familienfragen

#### Zeitraum

10.11.–10.12.2008

#### Zielgruppe

Berliner Bürgerinnen und Bürger

#### Größe des Adressatenkreises

~ 3,4 Mio. Einwohner

#### Anzahl Teilnehmer

318 registrierte Teilnehmer

#### Zielsetzung

Der Online-Dialog diente als Grundlage für den neuen Berliner Familienbericht. Eines von fünf Leitthemen des Familienberichts lautete „Familienfreundliche Regionen und Stadtquartiere“ beziehungsweise „Familienfreundlicher Wohnort Berlin“. Über dieses Beteiligungsinstrument wurde die Meinung der Bürger darüber erhoben, wie sie „Familienfreundlichkeit“ definieren, was sie in dieser Hinsicht von ihrer Großstadt erwarten und welche Verbesserungsvorschläge sie als Experten vor Ort beitragen können.

#### Umsetzung

Der Online-Dialog „Zusammenleben in Berlin“ basierte auf dem sogenannten DEMOS-Verfahren mit seinen drei aufeinanderfolgenden Diskussionsphasen, die den Dialog initiieren, auffächern und wieder verdichten, um die Entwicklung konkreter Ergebnisse zu fördern. Neben der Diskussion in den Foren konnten die Teilnehmer konkrete Ideen in eine Vorschlagsliste für ein familienfreundliches Zusammenleben in Berlin einbringen. Die Vorschläge wurden in dieser Liste gesammelt und von den Teilnehmern bewertet, um am Ende der Diskussion eine Rangfolge der wichtigsten Vorschläge zu erstellen. Während des Online-Diskurses wurden darüber hinaus drei Livediskussionen angeboten, in denen die Teilnehmer direkt mit Experten und städtischen Vertretern diskutieren konnten.

#### Ergebnisse

Für die Internetdiskussion ließen sich insgesamt 318 Teilnehmer registrieren, die 67 Vorschläge für die Vorschlagsliste und 635 Forenbeiträge verfassten, aus denen 23 konkrete Verbesserungsvorschläge (Wikis) entstanden. Während der vierwöchigen Diskussion wurden die verschiedenen Seiten der Diskussionsplattform von insgesamt 2816 individuellen Besuchern 38205-mal abgerufen. Die Ergebnisse gehen in den neuen Berliner Familienbericht mit ein.

Link: <http://www.zusammenleben-in-berlin.de/2008/>



## 7 Titel: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt

### Gegenstandsbereich

Agenda- und Politikfeldgestaltung

### Initiator/Verantwortliche Stelle

Stadt Hamburg

### Zeitraum

4.11–2.12.2002

### Zielgruppe

Hamburger Bürgerinnen und Bürger

### Größe des Adressatenkreises

~ 1,7 Mio. Einwohner

### Anzahl Teilnehmer

538 registrierte Teilnehmer

### Zielsetzung

Ziel der Diskussion war es, gemeinsam möglichst viele Ideen dazu zu entwickeln, wie Hamburg wachsen und für Menschen und Unternehmen attraktiver werden kann.

### Umsetzung

Die Diskussion wurde nach dem DEMOS-Modell in drei Phasen strukturiert (Brainstorming, Vertiefung in Unterforen, Konsolidierung). Moderatoren erstellten Zusammenfassungen und eine Liste mit 57 Ideen, von denen eine fünfköpfige Expertenjury – bestehend aus hochrangigen Vertretern aus Wirtschaft, Fachverbänden, Medien und Verwaltung – sieben Ideen auswählte und dem Hamburger Senat zur Umsetzung empfahl. Auf der Plattform wurde umfangreiches Informationsmaterial angeboten und Livediskussionen mit Experten veranstaltet.

### Ergebnisse

538 Teilnehmer schrieben nahezu 4 000 Einzelbeiträge, der Webserver verzeichnete ca. 1,4 Millionen Seitenabrufe und 33 740 Besuche. Es wurden 57 Einzelideen entwickelt. Einige der Ideen wurden nachfolgend realisiert. Konkretes Beispiel sind die „schwimmenden Häuser“, die ein Wohnen auf dem Wasser ermöglichen.

**Link:** <http://demos.tutech.net/www.demos.tu-harburg.de/forum/index-2.html>





## Gesetzgebung

### 8 Titel: Online-Konsultation zum Heimrecht in Niedersachsen

#### Gegenstandsbereich

Gesetzgebung

#### Initiator/Verantwortliche Stelle

Sozialministerium Niedersachsen

#### Zeitraum

Juli 2008 (4 Wochen)

#### Zielgruppe

Heimleiter und -mitarbeiter,  
Heimaufsichtsbehörden

#### Größe des Adressatenkreises

~ 1000

#### Anzahl Teilnehmer

233 registrierte Teilnehmer

#### Zielsetzung

Das Ziel lag in der Identifikation von Bürokratieabbaupotenzialen im Heimgesetz durch die Betroffenen bei Sicherstellung des Schutzinteresses der Bewohner.

#### Umsetzung

Geschlossene Online-Konsultation (nur für Adressatenkreis zugänglich); direkte Einladung per E-Mail über Behörden; Registrierung; Erstellung von Beiträgen anhand Gesetzesentwurf; Beiträge für Registrierte einsehbar, aber auch ohne Veröffentlichung möglich; Beiträge kommentier- und bewertbar.

#### Ergebnisse

104 Beiträge, 101 Kommentare; Vorschläge wurden in die weitere Gesetzesentwicklung aufgenommen und die Teilnehmer per Rundmail auf den veröffentlichten Gesetzentwurf hingewiesen.

**Link:** [www.heimgesetz.niedersachsen.de](http://www.heimgesetz.niedersachsen.de)



## 9 Titel: Online-Konsultation zum Dienstrecht in Niedersachsen

**Gegenstandsbereich**

Gesetzgebung

**Initiator/Verantwortliche Stelle**

Innenministerium Niedersachsen

**Zeitraum**

August 2008 (4 Wochen)

**Zielgruppe**Beamte und Angestellte im öffentlichen  
Sektor; alle Interessierten**Größe des Adressatenkreises**

~ 170 000 (+)

**Anzahl Teilnehmer**

28 141 Besucher, 4 476 aktive Teilnehmer

**Zielsetzung**

Das Ziel lag in der Erläuterung, Akzeptanzprüfung und -steigerung für ein neues Dienstrecht bei den Adressaten sowie in der Gewinnung von Hinweisen auf mögliche Änderungsbedarfe.

**Umsetzung**

Öffentliche Online-Konsultation; Einladung der Kernadressaten über Intranet; Pressemitteilung, keine Registrierung; Information und Erstellung von Beiträgen anhand eines verschränkten Informations- und Kommentierungsprozesses; Beiträge nicht öffentlich; wöchentliche gebündelte Rückmeldung zu Fragen/Anregungen.

**Ergebnisse**

1 939 Beiträge, 3 472 Bewertungen; 30 gebündelte Antworten durch Ministerium; Veröffentlichung der Bewertung des Gesetzesvorschlags.

**Link:** [www.dienstrechtsreform.niedersachsen.de](http://www.dienstrechtsreform.niedersachsen.de) (abgeschaltet)

## 10 Titel: Konsultation zum De-Mail-Gesetz

### Gegenstandsbereich

Gesetzgebung

### Initiator/Verantwortliche Stelle

Bundesministerium des Innern

### Zeitraum

20.11. – 12.12.2008

### Zielgruppe

alle interessierten Bundesbürger

### Größe des Adressatenkreises

unbekannt

### Anzahl Teilnehmer

1 331 aktive Teilnehmer

### Zielsetzung

Ziel der Online-Konsultation war es, Meinungen und Anregungen zum Gesetzentwurf zur Validierung der bislang erarbeiteten Entscheidungsgrundlage einzuholen sowie eine breitere Öffentlichkeit über das Vorhaben „Bürgerportale“ zu informieren.

### Umsetzung

Die Teilnehmer der Online-Konsultation konnten ihre Meinung zum Entwurf des Bürgerportalgesetzes auf einem oder mehreren der folgenden vier Wege abgeben: erstens als Kommentar zu einzelnen Abschnitten des Gesetzentwurfs, zweitens als Kommentar zu ausgewählten und redaktionell aufbereiteten Themenbereichen des De-Mail-Gesetzes, drittens als Antwort auf Multiple-Choice-Fragen und viertens als Kommentar in einem Live-Chat mit der Leiterin des Projektes Bürgerportale. Um die Beteiligung so einfach wie möglich zu machen, konnten Kommentare auf der Online-Plattform auch ohne vorherige Registrierung geschrieben werden.

### Ergebnisse

Es nahmen 1 331 Nutzer aktiv an der Konsultation teil und speisten 108 Kommentare zu Abschnitten des Gesetzentwurfs sowie 350 Kommentare zu den redaktionellen Themen ein. Es wurden 627 Bewertungen von Kommentaren vorgenommen und 15 414 Antworten auf die Multiple-Choice-Fragen abgegeben. Insgesamt besuchten ca. 11 000 Nutzer den Dialog. Aufgrund der Beiträge der Teilnehmer wurden Veränderungen an den Passagen betreffend die Fragen der Verschlüsselung, zur Sperrung von De-Mail-Konten sowie zum Datenschutz der De-Mail-Nutzer in dem von der Bundesregierung am 4. Februar 2009 beschlossenen Gesetzentwurf vorgenommen. Am 3. Juni 2009 wurde der Ergebnisbericht zum Online-Dialog der Öffentlichkeit vorgestellt.

**Link:** <https://www.e-konsultation.de/buergerportale/>



## Haushaltsplanung

### 11 Titel: Hamburger Bürger-Dialog „Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung“

#### Gegenstandsbereich

Haushaltsplanung

#### Initiator/Verantwortliche Stelle

Hamburgische Bürgerschaft

#### Zeitraum

18.04. – 12.05.2006

#### Zielgruppe

Hamburger Bürgerinnen und Bürger

#### Größe des Adressatenkreises

~ 1,7 Mio. Einwohner

#### Anzahl Teilnehmer

2 870 registrierte Teilnehmer

#### Zielsetzung

Neben der Diskussion, bei der vor allem Ideen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger für eine langfristige Perspektive in der Haushaltsplanung ermittelt werden sollten, konnte jeder Bürger mit dem interaktiven Haushaltsplaner seinen eigenen Haushaltsentwurf für das Jahr 2016 erarbeiten.

#### Umsetzung

Auf besonderes Interesse ist der „Haushaltsplaner“ gestoßen, ein elektronisches Werkzeug, mit dessen Hilfe jeder Bürger online einen Haushaltsentwurf für das Jahr 2016 erstellen kann. Mit Schieberegler ließen sich hier die Etats neu verteilen. Als Orientierung dienten die Zahlen des Haushaltsplans 2005. Der Haushaltsplaner gab sofort Feedback und wies auf die Folgen des Zahlenspiels hin. Am Ende musste die Kasse stimmen und ein feststehendes Gesamtvolumen auf die Fachbudgets aufgeteilt werden. In thematischen Foren konnten die Bürgerinnen und Bürger außerdem gemeinsam Vorschläge entwickeln und diskutieren, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel effizienter, sinnvoller oder gerechter genutzt werden könnten. Die Diskussion selbst wurde nach dem DEMOS-Phasenmodell konzipiert. Eine Teilnahme war nach Anmeldung auf der Plattform möglich.

#### Ergebnisse

2 870 registrierte Teilnehmer erstellten 2 138 individuelle Haushalte. Aus 1 228 Beiträgen in den Foren wurden 38 konkrete Vorschläge für Einsparideen herausgearbeitet. Die verschiedenen Seiten der Plattform wurden 52 124-mal abgerufen. Die Ergebnisse der Diskussion wurden vom Haushaltsausschuss der Bürgerschaft in die Beratungen über den Haushaltsplanentwurf 2007/2008 und die mittelfristige Finanzplanung einbezogen.

**Link:** [www.hamburg-haushalt.de/](http://www.hamburg-haushalt.de/)



## 12 Titel: Bürgerhaushalt Köln 2008/09 „Deine Stadt – Dein Geld“

### Gegenstandsbereich

Haushaltsplanung

### Initiator/Verantwortliche Stelle

Rat der Stadt Köln

### Zeitraum

22.10. – 19.11.2007

### Zielgruppe

alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt Köln

### Größe des Adressatenkreises

~ 1 000 000 Einwohner

### Anzahl Teilnehmer

11 744 Teilnehmer, ca. 120 000 Besucher

### Zielsetzung

Der Bürgerhaushalt diente als Pilotprojekt zur erstmaligen Umsetzung und Einführung eines Bürgerhaushalts in einer deutschen Millionenstadt. Die Zielsetzung war dabei, die Schaffung eines sowohl bürger- als auch verwaltungsnahen Bürgerhaushalts, der sowohl eine möglichst große Zahl von Bürgern für das Angebot interessieren als auch zugleich Verwaltung und Politik dabei unterstützen sollte, sich strukturell auf den Umgang mit Bürgervorschlägen vorzubereiten.

### Umsetzung

Bei der Umsetzung wurde ein starker Akzent auf einen hohen Bekanntheitsgrad des Angebots sowie eine niedrige Beteiligungsschwelle gelegt. Bereits im Vorfeld der aktiven Phase wurde der Bürgerhaushalt durch ein Anschreiben an alle Bürger sowie durch flankierende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit stark beworben. Eine Teilnahme am Bürgerhaushalt war ohne Registrierung sowohl unmittelbar auf der Startseite des Internetauftritts als auch per Telefon, E-Mail oder postalisch möglich. Die Bürgerinnen und Bürger konnten sowohl Vorschläge zu Einsparungen als auch Ausgaben zu den Themenfeldern „Straßen, Wege, Plätze“, „Grünflächen“ und „Sport“ einbringen. Gleichzeitig bestand die Möglichkeit, sowohl für als auch gegen die Vorschläge anderer Teilnehmer zu stimmen. Die jeweils 100 bestbewerteten Vorschläge aus den drei Themenbereichen (insgesamt 300) wurden von Verwaltung und Rat der Stadt aufgegriffen.

### Ergebnisse

Im Verlauf der vierwöchigen aktiven Phase speisten die Teilnehmer 4937 Vorschläge ein, zu denen 9 171 Kommentare und 52 534 Bewertungen abgegeben wurden. Insgesamt beteiligten sich 11 744 Personen aktiv am Bürgerhaushalt, etwa 120 000 weitere besuchten die Internetseite. Mit der Umsetzung der insgesamt 300 bestbewerteten Vorschläge begann die Stadtverwaltung noch im Jahre 2008. In einem noch im gleichen Jahr erschienenen Rechenschaftsbericht wurde der Umgang sowohl der Verwaltung als auch des Rates der Stadt Köln mit den Vorschlägen dargelegt. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt wurde dieser im Herbst 2009 fortgesetzt. Durch weitere Anpassungen des Verfahrens – insbesondere durch einen in die bestehenden Verwaltungsstrukturen eingebetteten „workflow“ – sollen Effektivität und Effizienz des Bürgerhaushalts weiter gesteigert werden.

Link: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2008/>



### 13 Titel: Bürgerhaushalt Bergheim 2008/09

#### Gegenstandsbereich

Haushaltsplanung

#### Initiator/Verantwortliche Stelle

Fachverwaltung Finanzen

#### Zeitraum

19.02. – 12.03.2008

#### Zielgruppe

alle Bürgerinnen und Bürger Bergheims mit besonderem Fokus auf Schülerinnen und Schüler

#### Größe des Adressatenkreises

~ 60 000

#### Anzahl Teilnehmer

802 registrierte Teilnehmer

#### Zielsetzung

Das Verfahren in Bergheim sollte als erster Bürgerhaushalt in Deutschland eine medienübergreifende Beteiligung – neben dem traditionellen Instrument der Bürgerversammlung auch eine Teilnahme über das Internet sowie postalisch – ermöglichen. Durch einen im Rathaus abgehaltenen „Tag des Haushalts“, an dem den Bürgern Fachreferenten der Verwaltung als Gesprächspartner zur Verfügung standen, sollte die Auseinandersetzung mit dem Bürgerhaushalt zusätzlich befördert werden.

#### Umsetzung

Zu Beginn des Verfahrens wurde an alle 32 000 Bergheimer Haushalte ein 16-seitiger Fragebogen zum Haushalt übersandt. Zur Gewährleistung einer gewissen Repräsentativität wurden für die Bürgerversammlung 2 800 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger angeschrieben. Als Initiierung für das Verfahren dienten zunächst 32 Haushaltsvorschläge aus der Stadtverwaltung. Zusätzlich konnten die Teilnehmer weitere Vorschläge sowohl zu Ausgaben als auch Einsparungen in der Kommune einspeisen. Alle Vorschläge konnten von den Teilnehmern kommentiert und in eine Rangordnung gebracht werden.

#### Ergebnisse

Insgesamt beteiligten sich 802 Menschen am Bürgerhaushalt in Bergheim. Das Internetangebot wurde dabei mit 578 registrierten Nutzern am stärksten frequentiert, gefolgt von 194 zurückgesandten Fragebögen. An der Bürgerversammlung nahmen lediglich etwa 50 Personen teil. Insgesamt wurden 358 Vorschläge von den Bürgern eingespeist und 1 102 Kommentare sowie 9 428 Bewertungen abgegeben. Am 2. Juni 2008 beschloss der Rat der Stadt die Übernahme eines Teils der vorgebrachten Vorschläge. Aufgrund der positiven Erfahrungen wird die Stadt Bergheim den Bürgerhaushalt für das Haushaltsjahr 2010 fortführen.

Link: <http://haushalt-bergheim.de>



## 2. Checklisten

### 1. Checkliste Klärung von Zielen und Rahmenbedingungen

#### a) Zielsetzung

- Haben Sie festgelegt,
  - ☐ was mit der Konsultation im Kern erreicht werden soll?
  - ☐ was der konkrete Gegenstand sein soll – und was nicht?
  - ☐ was der konkrete Gestaltungsspielraum ist?
  - ☐ was nicht behandelt werden soll?
  - ☐ ob die Konsultation öffentlich sein soll?
  - ☐ wie mit den Ergebnissen umgegangen werden soll beziehungsweise in welcher Form Ergebnisse dargestellt werden sollen?

#### b) Bereitschaft zur Mitwirkung

- Ist geklärt, wer hinter dem Vorhaben steht und eventuell auch gegenüber den Teilnehmern sichtbar werden soll?
- Haben Sie Aufgaben und Rollen geklärt mit
  - ☐ politischen Entscheidungsträgern?
  - ☐ Fachverwaltung?
  - ☐ internen Abteilungen (Recht, IT, Öffentlichkeitsarbeit)?
  - ☐ gegebenenfalls betroffenen Behörden?
  - ☐ externen Dienstleistern?

#### c) Zielgruppen

- Haben Sie identifiziert,
  - ☐ wer von Ihrem Vorhaben betroffen ist und gegebenenfalls Interesse hat?
  - ☐ wer möglicherweise zu den Experten auf diesem Gebiet zählt und einbezogen werden soll?
  - ☐ wer das Vorhaben umsetzen wird?
  - ☐ wer einen besonderen Einfluss auf die Entscheidung hat?
  - ☐ wer schwer zu erreichen ist und wie diese Zielgruppen einbezogen werden?
  - ☐ ob und wie die organisierte Öffentlichkeit eingebunden wird?
  - ☐ welche Interessen Ihre Zielgruppen haben, sich einzubringen?
  - ☐ ob die Zielgruppen internetaffin sind?
  - ☐ ob Offline-Formate ergänzend angeboten werden sollen?

#### d) Ressourcen

- Wissen Sie, welche zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen werden oder können?
- Haben Sie den Ressourcenbedarf abgestimmt?

#### e) Zeitpunkt und Zeitrahmen

- Haben Sie einen Zeitpunkt festgelegt, der
  - ☐ nach der ersten politischen Befassung liegt und vor der finalen Entscheidung?
  - ☐ in den Prozess eingebettet werden kann und nicht parallel zu anderen Erhebungen oder Entscheidungsprozessen liegt?
  - ☐ Urlaubszeiten berücksichtigt?
- Haben Sie den Zeitpunkt mit Interessenorganisationen abgestimmt?
- Haben Sie den Zeitrahmen festgelegt?

## 2. Checkliste Verfahrensgestaltung

#### a) Grundlegendes Format

- Sollen die Beiträge der Teilnehmer
  - ☐ A) für alle sichtbar sein (diskursives Format) oder
  - ☐ B) direkt an die Behörde übermittelt werden (einfaches Format)?
- Falls Sie eine diskursive Form anstreben: Reichen die Ressourcen für eine Moderation und ist festgelegt, wer diese übernimmt?

#### b) Auswahl der Instrumente

- Haben Sie zur Auswahl der Instrumente festgelegt, ob das Ergebnis sein soll:
  - ☐ eine reine Auflistung aller Beiträge?
  - ☐ eine Rangliste aller Beiträge nach Relevanz und Zustimmung?
  - ☐ eine Verdichtung aller Beiträge in Form von Positionspapieren oder Skizzen?
  - ☐ eine Bewertung von eigenen Vorschlägen und Alternativen?
- Auf welche Weise sollen sich die Teilnehmer beteiligen können:
  - ☐ E-Mail?
  - ☐ Formular?
  - ☐ durch offene oder geschlossene Fragen?
  - ☐ Bewertungen?
  - ☐ interaktive Module?
  - ☐ Forendiskussion?
  - ☐ Wikis (gemeinsam erstellte Papiere)?
- Wie sollen die Mitwirkungsmöglichkeiten im Prozessablauf miteinander verbunden werden?
- Welche Offline-Formate sollen ergänzend angeboten werden?
- Wie sollen Offline- und Online-Formate miteinander verknüpft werden?



### c) Strukturierung des Verfahrens?

- Ist geklärt, welche Informationen den Teilnehmern gegeben werden sollen?
- Ist eine Einteilung in einzelne Themen/Fragestellungen möglich?
- Können die Beiträge direkt auf einzelne Bereiche/Fragestellungen hin erfolgen?
- Sind die Informationen und Kanäle zielgruppengerecht aufbereitet?

### d) Umsetzung

- Haben Sie festgelegt,
  - ☐ ob eine Ansprache der Teilnehmer per E-Mail erfolgen soll und dies mit dem Dienstleistern geklärt?
  - ☐ ob eine Registrierung der Teilnehmer erfolgen soll, was dabei angegeben werden muss und was unregistrierte Besucher sehen sollen?
- Haben Sie geprüft, ob
  - ☐ die Plattform insgesamt übersichtlich und einladend gestaltet ist,
  - ☐ das Verfahren und die Mitwirkungsmöglichkeiten schnell zu überschauen und zu verstehen sind,
  - ☐ der Zugang barrierefrei ist und bei technisch aufwendigen Funktionen immer auch alternative Wege eingesetzt werden,
  - ☐ klar ersichtlich ist, was wann warum passiert – beispielsweise wenn Nutzer auf Buttons klicken – oder wann ein eingegebener Text wo zu finden ist,
  - ☐ Regeln, Rechte und Folgen klar und einfach zu finden sind,
  - ☐ die Beteiligung anderer und die generelle Aktivität auf der Plattform jederzeit sichtbar werden – auch wenn die Beiträge selbst nicht öffentlich sind,
  - ☐ neue Beiträge bei Diskussionen schnell zu finden sind.

## 3. Checkliste Durchführung

- Haben Sie die Informationen zum Hintergrund und Prozess so aufbereitet, dass klar wird,
  - ☐ wer hinter der Konsultation steht?
  - ☐ worum geht es und wozu sich die Teilnehmer äußern sollen?
  - ☐ warum die Zielgruppe teilnehmen soll?
  - ☐ welche Ziele mit dem Beteiligungsverfahren verfolgt werden?
  - ☐ wo die Konsultation stattfindet und wie man teilnehmen kann?
  - ☐ wie das Verfahren abläuft?
  - ☐ was mit den Ergebnissen wann gemacht wird?

- Haben Sie entschieden, auf welchen Wegen die Ansprache erfolgen soll?
  - ☐ eigene Kanäle?
  - ☐ Zusammenarbeit mit etablierten Medien?
  - ☐ klassische Werbung?
  - ☐ Multiplikatoren?
  - ☐ Web 2.0-Plattformen?
  - ☐ Veranstaltungen?
  - ☐ Ansprache über Persönlichkeiten?
- Haben Sie sich einen Weg überlegt, um die „Erstbefüllung“ zu organisieren?
- Ist geklärt, wer die Moderation übernimmt?
- Wurden klare Regeln für die Moderation festgelegt?
- Sollen im Prozess weitere Informationsmöglichkeiten genutzt werden?
  - ☐ Newsletter?
  - ☐ Chats?
  - ☐ Blogs?

#### 4. Checkliste Auswertung und Abschlussbericht

- Haben Sie darauf geachtet, dass
  - ☐ alle Positionen und Vorschläge sich im Abschlussbericht wiederfinden?
  - ☐ der Abschlussbericht so verfasst ist, dass er auch von den Teilnehmern gelesen werden kann?
- Haben sie festgelegt, inwieweit und wie
  - ☐ eine offizielle Annahme der Ergebnisse bzw. des Berichts durch politische Gremien möglich ist?
  - ☐ die Diskussion der Ergebnisse zwischen Entscheidungsträgern transparent gemacht werden kann?
  - ☐ die Entscheidung zur Berücksichtigung der Vorschläge und Anregungen transparent gemacht werden kann?

### 3. Weiterführende Literatur

#### 1. Leitfäden für Öffentlichkeitsbeteiligungen und Konsultationen

Österreichisches Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Österreichisches Bundeskanzleramt (2008). Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, November 2008. Wien. Verfügbar unter [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/Standards\\_der\\_Oeffentlichkeitsbeteiligung\\_2008.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/Standards_der_Oeffentlichkeitsbeteiligung_2008.pdf)

Organisation for Economic Cooperation and Development (2001). Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris. Verfügbar unter <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4201141E.PDF>

Organisation for Economic Cooperation and Development (2006). Guidelines for Online Public Consultation. Paris. Verfügbar unter [http://www.oecd.org/document/40/0,3343,en\\_2649\\_34495\\_37539752\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html)

UK Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (2008). Code of Practice on Consultation. London. Verfügbar unter <http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>

Bundesministerium des Innern (2009). Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin. Verfügbar unter [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah\\_gfa.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf)

#### 2. E-Partizipation

Institut für Informationsmanagement Bremen & Zebralog (2008). E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Berlin. Verfügbar unter <https://www.e-konsultation.de/e-konsultation/site/pictures/ifib-zebralog%20e-partizipation.pdf>

Initiative eParticipation & Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2007). E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Nr. 21. Bonn. Verfügbar unter [http://www.mitarbeit.de/index.php?id=69&backPID=31&tt\\_products=44&no\\_cache=1](http://www.mitarbeit.de/index.php?id=69&backPID=31&tt_products=44&no_cache=1)

Märker, Oliver (2007). E-Partizipation. Bürger als Experten. Kommune 21, Heft 3, Seite 18–19. Verfügbar unter [http://www.kommune21.de/web/de/\\_files/mod\\_heftarchiv/kommune21\\_2007-03\\_s18.pdf](http://www.kommune21.de/web/de/_files/mod_heftarchiv/kommune21_2007-03_s18.pdf)

Organisation for Economic Cooperation and Development (2004). Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. Paris. Verfügbar unter <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4204011E.PDF>

Habbel, Franz-Reinhard/Huber, Andreas (2008): Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik. Neue Formen der Zusammenarbeit von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bürger. Boizenburg.

ARD/ZDF-Onlinestudie. Verfügbar unter <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/>

Lührs, Rolf/Feil, Bengt (2010): Haushalt im Web. Kommune21, Heft 1, Seiten 24–25.



## Impressum

### Herausgeber

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

Bundesministerium des Innern  
Referat IT 1  
Alt Moabit 101D  
10559 Berlin  
it1@bmi.bund.de

Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Marienstraße 6  
12207 Berlin  
Telefon +49 30 773 07 201

Freie und Hansestadt Hamburg  
Pressestelle der Finanzbehörde  
Abteilung E-Government und IT-Steuerung  
Gänsemarkt 36  
20354 Hamburg  
Telefon +49 40 42823 1497  
e-government@hamburg.de

### © 2010 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich

Alexander Koop, Bertelsmann Stiftung

### Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz (team 4media&event),  
München

### Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

### Bildnachweis

Titelbild: Eva Koop, Hannover  
Fancy

### Produktion

Hans Kock Buch- und Offsetdruck, Bielefeld



### Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

Alexander Koop  
Telefon +49 5241 81-81377  
alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

**[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)**