



Précis [pʁe 'si:]

// NOV 2020

DIID-Monitor Online-Partizipation 2.0

Bastian Rottinghaus, Katharina Gerl, Malte Steinbach

Kontakt: diid@hhu.de

ABSTRACT

Der DIID Monitor Online-Partizipation NRW stellte im Jahr 2016 den ersten systematischen und umfassenden Überblick zur Online-Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen dar. Nun wurde im Jahr 2019 ein Update – also ein Monitor 2.0 – für die Verfahren im Zeitraum 2016 bis 2018 durchgeführt. Er basiert auf einer wissenschaftlichen Erhebung aller bisher durchgeführten Verfahren zur Online-Bürgerbeteiligung in den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Die Ergebnisse der neuen Erhebungsrunde zeigen einige spannende Erkenntnisse: Zum einen gibt die Erhebung Auskunft über die Institutionalisierung von Online-Bürgerbeteiligung in den NRW-Kommunen. Auf Ebene der durchgeführten Verfahren zeigt sich zum anderen, dass die Anzahl der Verfahren pro Jahr insgesamt stabil bleibt, wobei sich der Abwärtstrend bei Bürgerhaushalten bestätigt.



Dr. Bastian Rottinghaus ist selbständiger Berater und war Projektleiter der Erhebung zum DIID Monitor 2.0.

Katharina Gerl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIID.

Dr. Malte Steinbach ist DIID-Alumni.

REFERENZEN ZUM THEMA

DIID Monitor Online-Partizipation: Daten abrufbar unter:
www.monitor-online-partizipation.de

Steinbach, Malte, Wilker, Nadja & Schöttle, Sabrina (2019): E-participation on the local level – A census survey approach for research-ing its implementation, *Journal of Information Technology & Politics*,
DOI: 10.1080/19331681.2019.1676361

Schöttle, Sabrina, Steinbach, Malte, Wilker, Nadja & Witt, Theresa Witt (2016): DIID-Monitor Online-Partizipation. Online-Partizipation in den Kommunen in NRW. DIID Précis. Online abrufbar unter: https://diid.hhu.de/wp-content/uploads/2016/11/DIID-Précis_Monitor-Online-Partizipation-2.pdf

1. Der DIID-Monitor

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ hat in den letzten Jahren auch für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) an Bedeutung gewonnen. Dabei gibt es verschiedene Formen und Kanäle, Bürgerinnen und Bürger an politisch-administrativen Entscheidungen wie beispielsweise Bauleitplanungen oder der Haushaltsplanung zu beteiligen. Manche Kommunen in NRW nutzen dafür verstärkt das Internet.

Die Verbreitung von Online-Beteiligungsangeboten systematisch zu erfassen war Ziel des DIID-Monitors, der 2015 von Doktorandinnen und Doktoranden des NRW-Forschungskollegs Online-Partizipation und dem Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie (DIID) initiiert wurde (vgl. Précis 2016). Auf Grundlage einer Befragung der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW wurde eine Datenbank zu allen internetgestützten Bürgerbeteiligungsverfahren der letzten zehn Jahre aufgebaut (Steinbach, Wilker & Schöttle 2019). Eine interaktive „Beteiligungs-Landkarte“ und die offene Erhebungsdaten stehen unter www.monitor-online-partizipation.de zur Verfügung.

Ziel des DIID-Monitors ist es seit 2015, eine Grundlage zur wissenschaftlichen Erforschung der Einflussfaktoren und Folgen des (ausbleibenden) Einsatzes von internetgestützten Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene zu schaffen.

2. Ziele und Datenbasis des DIID-Monitor 2.0

Nach der erfolgreichen ersten Erhebung (Steinbach et al. 2019) im Jahr 2015/2016, wurde die Studie 2019 unter der Leitung von Dr. Bastian Rottinghaus fortgesetzt. Die Fortsetzungsstudie „DIID Monitor Online-Partizipation 2.0“ macht es sich zum Ziel, sowohl die Daten aus der Ersterhebung für den Zeitraum 2016-2018 fortzuschreiben, um Konstanz und Wandel abbilden zu können, als auch neue Forschungsfelder zu erschließen.

So wurde der Fragebogen modifiziert und umfasste in der zweiten Erhebung auch Fragen zu Themenbereichen, die in der ersten Erhebung nicht enthalten waren. Dazu zählen zum Beispiel Fragen danach, ob internetgestützte Bürgerbeteiligungsverfahren von den Kommunen gemeinsam mit Kooperationspartnern konzipiert, implementiert und evaluiert wurden, sowie in welcher Weise die Kommunen Werbung für die Verfahren gemacht haben.

Zum Zwecke der Datenerhebung wurde ein Online-Fragebogen erstellt, der aus zwei Teilen besteht: Ein *Kommunen-Fragebogen* zielt darauf ab, Merkmale der Kommunen abzufragen, die Online-Beteiligung nutzen. Der *Verfahren-Fragebogen* erfasst Merkmale der Beteiligungsverfahren selbst. Die Feldphase der Erhebung umfasste den Zeitraum von Juli bis Oktober 2019. Die Online-Erhebung wurde durch drei Erinnerungsschreiben per E-Mail sowie telefonisches Nachfassen ergänzt, um den Rücklauf zu erhöhen. Mit dieser Strategie konnte ein Rücklauf von rund 45 Prozent erzielt werden. Damit liegt der Rücklauf deutlich unter dem, der im Rahmen der ersten Befragung 2015 erzielt werden konnte, der bei 94 Prozent lag. Ein Faktor für den deutlich niedrigeren Rücklauf könnte in der Nicht-Teilnahme der Kommunen gesehen werden, die weiterhin keine oder im Erhebungszeitraum keine neuen internetgestützten Beteiligungsverfahren durchgeführt haben. Diese haben möglicherweise von einer Rückmeldung abgesehen. Vor dem Hintergrund dieser Annahme ist dennoch davon auszugehen, dass ein Großteil der Online-Beteiligungsverfahren der letzten Jahre erfasst wurde.

Für die aktuelle Erhebung liegen somit Daten von 178 von 396 Kommunen vor. Diese haben insgesamt 295 online-gestützte Bürgerbeteiligungsverfahren angegeben. Detaillierte Angaben liegen wiederum für 127 der 295 Verfahren (43%) vor. Auf dieser Basis lassen sich sowohl die Kommunen in NRW (Kapitel), als auch die eingesetzten Verfahren der Online-Partizipation vergleichen.

3. Ergebnisse: Wie verbreitet ist E-Partizipation?

3.1 Ergebnisse kommunale Ebene

Zunächst stellt sich die Frage, wie sich Online-Bürgerbeteiligung über die befragten Kommunen verteilt und ob sich diese Verteilung bei Gemeinden verschiedener Größen (Groß-, Mittel- und Kleinstädte/Gemeinden) unterscheidet. Abbildung 1 zeigt, dass es weiterhin überwiegend große Teile der Groß- und Mittelstädte mit größeren Verwaltungsorganisationen sind, die bereits mindestens ein Online-Partizipationsverfahren durchgeführt haben.

Erfahrung mit Online-Partizipation (N=396)				
Großstädte	24	von	29	83%
Mittelstädte	113	von	179	63%
Gemeinden/ Kleinstädte	50	von	188	27%

Abbildung 1: Kommunen, die bis 2018 mindestens ein Online-Partizipationsverfahren durchgeführt haben (Großstadt >100.000 Einwohner; Mittelstadt 20.000-100.000; Kleinstadt/Gemeinde <20.000).

Im Vergleich zur Erhebung im Jahr 2016 sind die Zahlen in allen Gemeindegrößen gestiegen. Der Anstieg war bei den Großstädten, die ohnehin schon eine hohe Abdeckungsquote hatten, von 22 auf 24 Kommunen am geringsten. Die Zahl der Mittelstädte mit Erfahrung mit Online-Partizipation stieg am stärksten von 74 auf 113. Bei den Kleinstädten stieg die Zahl von 34 auf 50 Kommunen. Demnach hat ein Großteil der Groß- und Mittelstädte bereits Erfahrungen mit Online-Bürgerbeteiligung gemacht und auch bei den Kleinstädten und Gemeinden haben bereits gut ein Viertel der Kommunen das Internet zur Beteiligung der Bürger eingesetzt.

Für den Zeitraum der zweiten Erhebung von 2016 bis 2018 geben 31% der 178 Kommunen an, mindestens ein internetgestütztes Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt zu haben (vgl. Abb. 2). Lag diese Zahl auf Basis der Daten der Ersterhebung noch bei etwa 35%, so ist zu bedenken,

dass dort ein weitaus größerer Zeitraum von der Befragung abgedeckt wurde (nämlich die Jahre zwischen 1999 und 2015). Die Aktivität der Kommunen in NRW im Bereich der Online-Partizipation bleibt demnach relativ stabil.

Eine weitere zentrale Frage mit Blick auf die kommunale Ebene waren in der Erhebung zudem Aspekte der Institutionalisierung von internetgestützter Bürgerbeteiligung. Damit soll der Frage nachgegangen werden, ob sich das Thema bereits in den Organisationsstrukturen der Kommunalverwaltungen verfestigt hat. Um den Grad der Institutionalisierung von internetgestützten Bürgerbeteiligungsverfahren abschätzen zu können, enthielt der Fragebogen Fragen bezüglich der organisationalen Verankerung des Themas. Zunächst wurde wie bereits 2015 abgefragt, ob es in der jeweiligen Kommune eine zentrale Stelle gibt, die sich mit Fragen der Bürgerbeteiligung und deren Durchführung befasst. Ergänzend wurde im Monitor 2.0 erfasst, ob feste Budgets für Bürgerbeteiligung zur Verfügung stehen und ob Standards für Bürgerbeteiligung in sogenannte Leitlinien festgelegt wurden.

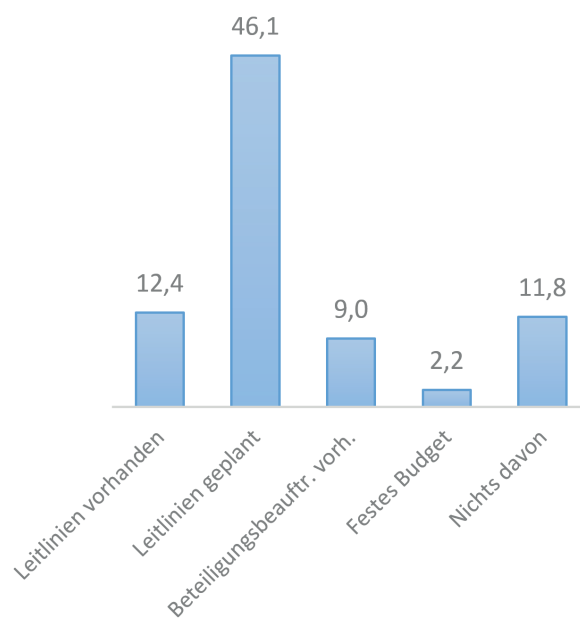


Abbildung 2: Institutionalisierung internetgestützter Bürgerbeteiligungsverfahren (Mehrfachnennungen in %, N=178).

Aus den Mehrfachantworten (siehe Abbildung 2) geht hervor, dass zwar etwa die Hälfte der Kom-

munen (46%) den Beschluss derartiger Leitlinien beabsichtigt, von einer flächendeckenden Institutionalisierung jedoch keine Rede sein kann: Nur in 12% der Kommunen existieren Leitlinien, die das Vorgehen bei Beteiligungsprojekten regeln; ein(e) Beteiligungsbeauftragte(r) ist in nur 9% der Kommunen vorhanden. 2015 gaben zwar knapp 13% der Kommunen an eine solche Stelle zu haben, der Rückgang lässt sich aber vermutlich auf die geringere Rücklaufquote in der zweiten Erhebung zurückführen. Dennoch deuten die Zahlen eher darauf hin, dass eine Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung in den Kommunalverwaltungen kaum und überwiegend in den Großstädten stattfindet. Die Einführung von Leitlinien könnte diesem Prozess in Zukunft allerdings neuen Schwung verleihen.

Betrachtet man die Verteilung auf die abgefragten Verfahrensarten (vgl. Abbildung 3), zeigt sich, dass das örtliche Mängelmanagement die populärste Form der Bürgerbeteiligung ist: 58% derjenigen Kommunen, die überhaupt internetgestützte Bürgerbeteiligungsverfahren einsetzen, haben diesbezüglich ein ständiges Angebot implementiert, weitere acht Prozent haben mindestens einmal ein derartiges Verfahren in zeitlich begrenzter Weise durchgeführt.

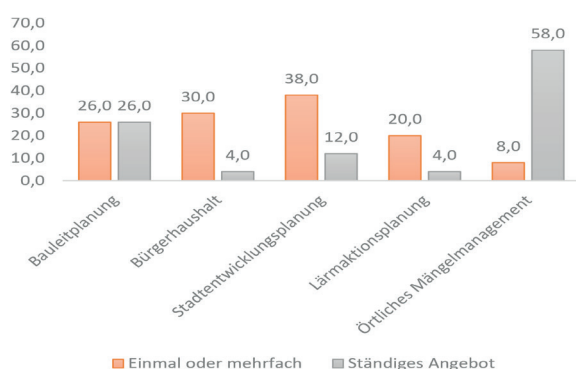


Abbildung 3: Relative Verfahrenshäufigkeit je Kommune (in %, N=50).

Bei allen anderen Verfahren handelt es sich eher um zeitlich begrenzte Projekte, was schließlich auch in der Natur der Gegenstände begründet liegt. Unter diesen tut sich die Stadtentwicklungsplanung hervor, die bereits von 50% aller Kommunen durchgeführt wurde.

In absoluten Zahlen betrachtet zeigt sich, dass internetgestützte Verfahren im Rahmen der Bauleitplanung insgesamt am häufigsten eingesetzt wurden. 42% der angegebenen Verfahren fallen in diese Kategorie (vgl. Abb. 4). Zu bedenken ist hierbei, dass diese Darstellung dadurch verzerrt wird, dass Verfahren, die als „ständiges Angebot“ kategorisiert wurden, jeweils nur einmal zählen. Außerdem ist gerade bei der Bauleitplanung zu bedenken, dass nach §4a BauGB vorgeschrieben ist, dass die auszulegenden Unterlagen über das Internet zugänglich gemacht werden müssen. Hier könnte es zu Verzerrungen der Daten gekommen sein, weil Kommunen auch solche Beteiligungsmöglichkeiten eingetragen haben, die zwar eine online Einreichung von Stellungnahmen aber keine öffentliche Diskussion erlauben. Die große Zahl der internetgestützten Beteiligungsverfahren in Bauleitplanverfahren muss also mit Vorsicht betrachtet werden.

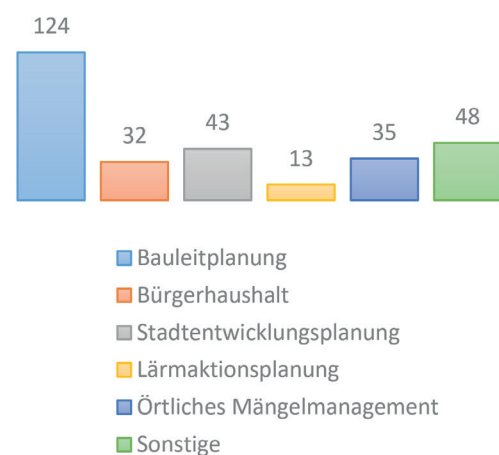


Abbildung 4: Absolute Anzahl durchgeführter Verfahren.

Lediglich 11% (N= 32) der Verfahren hingegen fallen in die Kategorie Bürgerhaushalt.

3.2 Analysen und Ergebnisse Verfahrensebene

Insgesamt wurden in der Erhebung 2019 von den befragten Kommunen 295 Verfahren angegeben, von denen 127 genauer beschrieben wurden. Die folgenden Analysen stützen sich auf letztere Fälle. Das führt dazu, dass die Verteilung der Verfahrensarten im Vergleich zu den Angaben in 3.1 leicht verschoben sind. Die Verteilung dieser Ver-

fahren stellt sich folgendermaßen dar: Bauleitplanung: 21%, Haushaltsplanaufstellung: 15%, Stadtentwicklungsplanung: 19%, Lärmaktionsplanung: 7%, Örtliches Mängelmanagement: 15%, Sonstige Verfahren: 23%.

Lediglich etwas mehr als ein Fünftel der internetgestützten Bürgerbeteiligungsverfahren wurde tatsächlich online exklusiv, also ohne offline Komponenten durchgeführt. Rund 78% der Verfahren wurden also durch offline Elemente begleitet.

Eine neue Thematik in der Zweiterhebung betraf die Frage, über welchen Geltungsbereich sich die jeweiligen Verfahren erstreckten (vgl. Abb. 5). Hier zeigen die Daten ein eindeutiges Bild: In der überwiegenden Mehrheit der Verfahren (74%), wurden Beteiligte aus der gesamten Kommune rekrutiert. Erstaunlich ist hier, dass am zweithäufigsten die Kategorie „Quartiersebene“ angegeben wurde (12%), statt etwa die Kategorien Stadtteil/ Ortsteil oder Bezirk. Schließlich handelt es sich beim Quartier nicht um einen offiziellen und fest definierten Teil der kommunalen Gebietsgliederung.

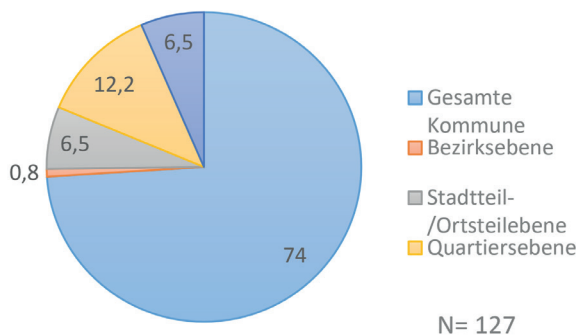


Abbildung 5: Geltungsbereich des Verfahrens (in %).

Weiterhin von Interesse und eine neu in die Zweiterhebung aufgenommene Fragestellung betraf den Aspekt der Professionalisierung und externen Unterstützung kommunaler Bürgerbeteiligung (vgl. Abb. 6). Die Kommunen implementieren etwa die Hälfte der Verfahren (46%) ohne den Rückgriff auf externe Beratung. 47% der Verfahren wurden zusammen mit Kooperationspartnern aus der Privatwirtschaft realisiert. Kooperationen mit universitären Einrichtungen stellen eher die Ausnahme dar (7%).

Ein weiterer, neu hinzugekommener Aspekt, der die Professionalisierung kommunaler Bürgerbeteiligung bemessen sollte, betraf die Bereitschaft der Kommunen, die Verfahrensprozesse und deren Effektivität zu evaluieren.

Die Daten zeigen, dass mehr als ein Drittel der Verfahren (37%) überhaupt nicht evaluiert wurden, ein weiteres gutes Drittel (37%) lediglich informell (vgl. Abb. 7). Von einer breiten Basis dokumentierter Erfahrungen mit kommunaler Bürgerbeteiligung kann deshalb zu diesem Zeitpunkt (noch) keine Rede sein.

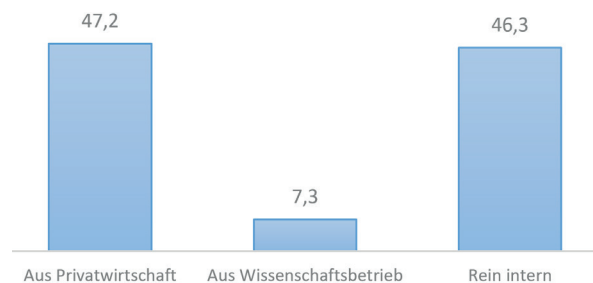


Abbildung 6: Kooperationspartner bei Verfahrensimpementation (N=126, Mehrfachnennungen in %).

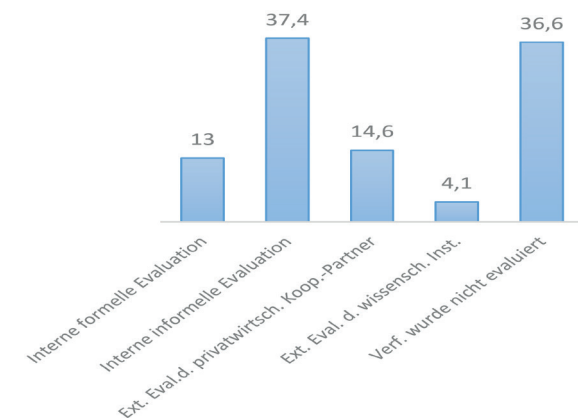


Abbildung 7: Verfahrensevaluierung (Mehrfachnennungen in %, N=126).

Im Rahmen der Erhebung wurde ebenfalls erfragt, wie für das jeweilige Verfahren in der kommunalen Bevölkerung geworben und welche Kommunikationskanäle hierzu gewählt wurden. Die Daten zeigen (vgl. Abb. 8), dass nahezu über alle Verfahren per Website der jeweiligen Kommune informiert wurde (96%). Weitere populäre Kommunikationskanäle waren Pressemitteilungen (77%), soziale Medien (57%) und Informationsveranstaltungen (42%).

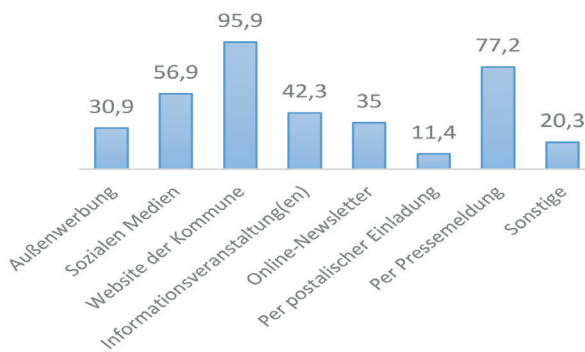


Abbildung 8: Werbung für das Verfahren.

3.3 Verfahren im Zeitverlauf

Vergleicht man die Ergebnisse der ersten und zweiten Erhebung im Zeitverlauf (vgl. Abb. 9) auf Grundlage der Verfahren, über die detaillierte Informationen wie das Startjahr vorliegen, zeigen sich insbesondere folgende Entwicklungen: Die Blütezeit der Bürgerhaushalte scheint vorüber und auch die Zahl der digitalen Beteiligungsverfahren insgesamt scheint sich nach einem Hochpunkt 2016 mit 62 Verfahren auf einem Niveau von 30-40 internetgestützten Verfahren in NRW zu stabilisieren.

Waren die Verfahren im Budget und Finanzbereich in der Ersterhebung noch die populärste Form der internetgestützten Bürgerbeteiligung, hat die Dominanz dieser Verfahrensform deutlich nachgelassen. Es zeichnete sich bereits in der ersten Erhebung ab, dass der Höhepunkt bereits in

den Jahren 2011 und 2012 erreicht war, mit sinkender Tendenz in den Folgejahren. Zwar kam es 2016 noch einmal zu einem Anstieg der registrierten Bürgerhaushalte (vermutlich auf den Trend der Bürgerbudgets zurückzuführen), insgesamt hat sich dieser Trend in den Jahren 2016-2018 aber fortgesetzt.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass in den Stadtplanungsbereichen (Bauleitplanung und Stadtentwicklungsplanung) jährlich eine relativ hohe Zahl von Verfahren durchgeführt werden. Dabei muss insbesondere die hohe Zahl der gemeldeten, aber nicht im Detail beschriebenen Bauleitplanverfahren berücksichtigt werden (s. 3.1), die in der Darstellung des Zeitverlaufs nicht erfasst sind. Die herausragende Bedeutung der Stadtentwicklung und -planung bei der Online-Partizipation ist allerdings kaum verwunderlich, da es sich um eines der zentralen Handlungsfelder der Kommunen handelt.

Interessant ist jedoch, dass auch weiterhin die Kategorie „Sonstige“ eine stabil hohe Zahl an Verfahren aufweist. Kommunen in NRW beteiligen demnach auch in den Jahren 2016-2018 ihre Bürger in verschiedenen Bereichen der Kommunalverwaltung (z. B. Radverkehr und Jugend).

Die Zahl der internetgestützten Beteiligungsverfahren pendelt sich somit auf einem stabilen Niveau ein; hinsichtlich der Arten von Beteiligungs-

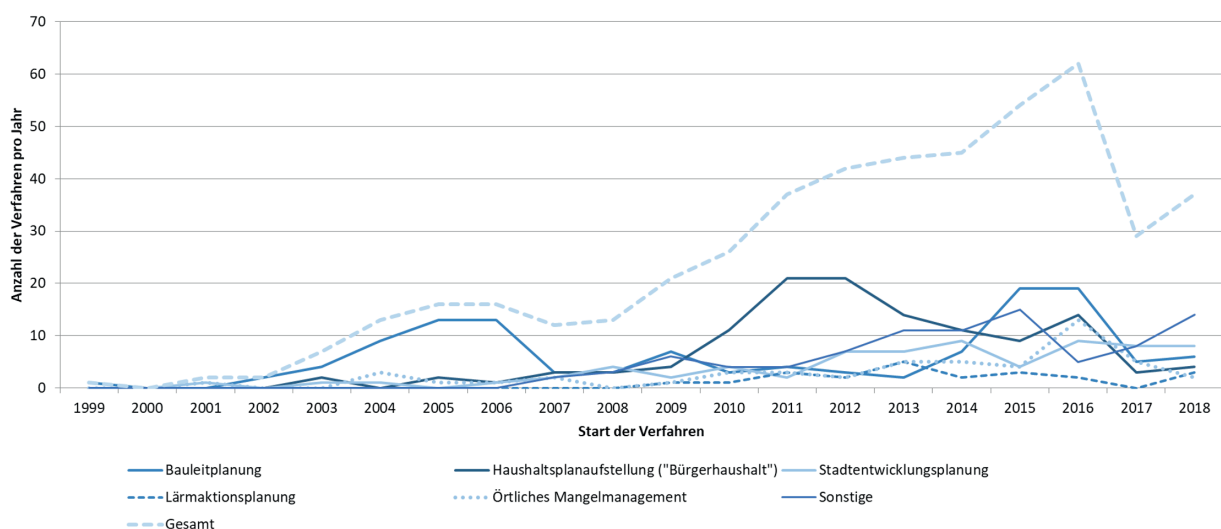


Abbildung 9: Verfahren pro Jahr im Zeitverlauf.

verfahren zeichnen sich jedoch, neben der Stadtentwicklung und -planung, keine dominanten Handlungsfelder ab.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Erhebung im Rahmen des Monitors 2.0 hat insgesamt gezeigt, dass internetgestützte Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene nach wie vor ein relevantes Thema ist. Gerade im Vergleich mit der ersten Erhebung zeigt sich, dass es in den angebotenen Formaten zu einer leichten Verschiebung gekommen ist.

Die im Rahmen dieser Erhebung neu hinzugenommenen Themenbereiche (Institutionalisierung, Professionalisierung, Mobilisierung) haben sich als interessante Erweiterungen im Vergleich zur ersten Welle erwiesen, die bemerkenswerte Befunde zu Tage gefördert haben. So zum Beispiel die niedrige Evaluationsquote. Dieser Befund deutet darauf hin, die Professionalisierung bei der Integration von Wissen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse noch am Anfang steht. Eine Verfahrensdurchführung ohne anschließende Beurteilung von Verfahrenshergang und Verfahrenswirksamkeit kann sich leicht dem Vorwurf von Ressourcenverschwendung und/oder Symbolpolitik ausgesetzt sehen.

Limitationen im Hinblick auf die Ergebnisse ergeben sich aus der deutlich geringeren Ausschöpfungsquote. Dennoch sind die Daten geeignet, Aussagen über die Entwicklung von internetgestützten Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene zu treffen, da davon ausgegangen werden kann, dass ein Großteil der in den Kommunen durchgeführten Verfahren nichtdestotrotz erfasst wurde (s. Abschnitt 2).

Zukünftige Untersuchungen der Daten des DIID-Monitor Online-Partizipation könnten und sollten dazu genutzt werden, um den Einfluss von Kontextbedingungen die Anzahl durchgeführter Verfahren in ihrer zeitlichen Entwicklung zu überprüfen. Für weitere Vergleiche beider Erhebungen

wäre anzuraten, sich auf jene Kommunen zu beschränken, die auch in der Zweiterhebung gültige Angaben gemacht haben, sowie die unterschiedlichen Zeiträume, auf die sich die beiden Erhebungen beziehen, zu berücksichtigen.

Auch eine Ausweitung des Monitors auf andere Bundesländer zum Zwecke vergleichender Forschung erscheint gewinnbringend.

5. Literatur

DIID Monitor Online-Partizipation: Daten abrufbar unter: www.monitor-online-partizipation.de

Steinbach, Malte, Wilker, Nadja & Schöttle, Sabrina (2019): E-participation on the local level – A census survey approach for researching its implementation, *Journal of Information Technology & Politics*, DOI: 10.1080/19331681.2019.1676361

Schöttle, Sabrina, Steinbach, Malte, Wilker, Nadja & Witt, Theresa Witt (2016): DIID-Monitor Online-Partizipation. Online-Partizipation in den Kommunen in NRW. DIID Précis. Online abrufbar unter: https://diid.hhu.de/wp-content/uploads/2016/11/DIID-Precis_Monitor-Online-Partizipation-2.pdf