

## Systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Einrichtung gesamtstädtischer Beteiligungsplattformen

*Oliver Märker, Julia Fielitz*

Öffentlichkeitsbeteiligungen entwickeln sich mehr und mehr zum selbstverständlichen Teil unserer Verwaltungskultur. Einwohner/innen werden zunehmend als wichtige Wissens- und Erfahrungsträger/innen wahrgenommen und in Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse einbezogen. Das spiegelt sich auch in der »Institutionalisierung informeller Beteiligungspraktiken durch (Verwaltungs-)Leitlinien« wider, also »Regelungen, Handlungsempfehlungen oder Leitlinien zur kommunalen Bürgerbeteiligung« (Buntz & Herrmann 2022), die viele Kommunen – häufig in einem partizipativen Prozess – aufstellen. Leitlinien sind so gesehen Ausdruck und zugleich Motor der systematischen Weiter- und Neuentwicklung von Strukturen und Prozessen in der Verwaltung mit definierten Schnittstellen zu Politik und Öffentlichkeit. Ein wichtiger Faktor in diesem Institutionalisierungsprozess ist ein verändertes Selbstverständnis der Bürgerschaft. Denn viele Bürger/innen wollen sich nicht mehr auf eine bloße Adressatenrolle von (aus ihrer Sicht) weitestgehend in Hinterzimmern ausgehandelter Lösungen reduzieren lassen (Märker 2019: 25). Als aktive Bürgerschaft wollen sie Entscheidungen zumindest nachvollziehen und immer stärker auch mitgestalten können.

Weiterer Motor für Veränderungsprozesse ist die Digitalisierung. Denn insbesondere die Idee, Bürger/innen mit Hilfe digitaler Partizipation in Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozessen einzubeziehen, wird von Politik und Verwaltung inzwischen breit angenommen und in konkrete Projekte umgesetzt. Diese Entwicklung hat sich durch die veränderten Rahmenbedingungen in der Corona-Pandemie massiv verstärkt. Die ersten elektronisch unterstützten Beteiligungsprojekte waren noch durch vielfältige und – mangels fehlender Vorbilder und Erfahrungen – relativ aufwändige Pionierprojekte und digitale Einzellösungen gekennzeichnet. In den letzten 20 Jahren haben sich dahingegen nicht nur erkennbare Formate digitaler Partizipation herauskristallisiert (Brücker & Märker 2015), sondern auch weitestgehend standardisierte und mehrverfahrenfähige Beteiligungsportale entwickelt. Wurde früher pro Beteiligungsprojekt eine Plattform aufgesetzt, so ist es den Kommunen nun durch »Modularität« und »Mehrverfahrenfähigkeit« (Märker 2019: 43-44) möglich alle digital unterstützten Öffentlichkeitsbeteiligungen auf einem zentralen Portal zu verwalten und anzubieten.

Vor diesem Hintergrund sind zwischen dem gesamtstädtischen Betrieb des Beteiligungsportals sowie der verantwortlichen Fachverwaltung, die als Verfahrensträgerin eine Beteiligung über das Portal durchführen möchte, organisatorische Herausforderungen und Fragen zu klären:

- Wer ist für das gesamtstädtische Beteiligungsportal verantwortlich?
- Wer entscheidet, dass es für ein Beteiligungsverfahren genutzt werden kann?
- Welche Standards gelten und wie werden sie umgesetzt (eingehalten)?
- Wie wird die Zusammenarbeit in der Verwaltung organisiert, welche Prozesse sind vorgesehen?
- Wo wird das Know-how verortet und entwickelt?

## Beispiel Nürnberg und der stadtinterne Dienstleister ePa

Die Stadt Nürnberg ist beispielgebend, wie durch die Digitalisierung der Beteiligung neue Strukturen und Prozesse entstehen. So hat Nürnberg 2013 mit der Inbetriebnahme eines modularen und mehrverfahrenfähigen Beteiligungsportals (1) zugleich neue Organisationsstrukturen und regelbasierte Prozesse entwickelt und eingeführt (siehe Abbildung 1):

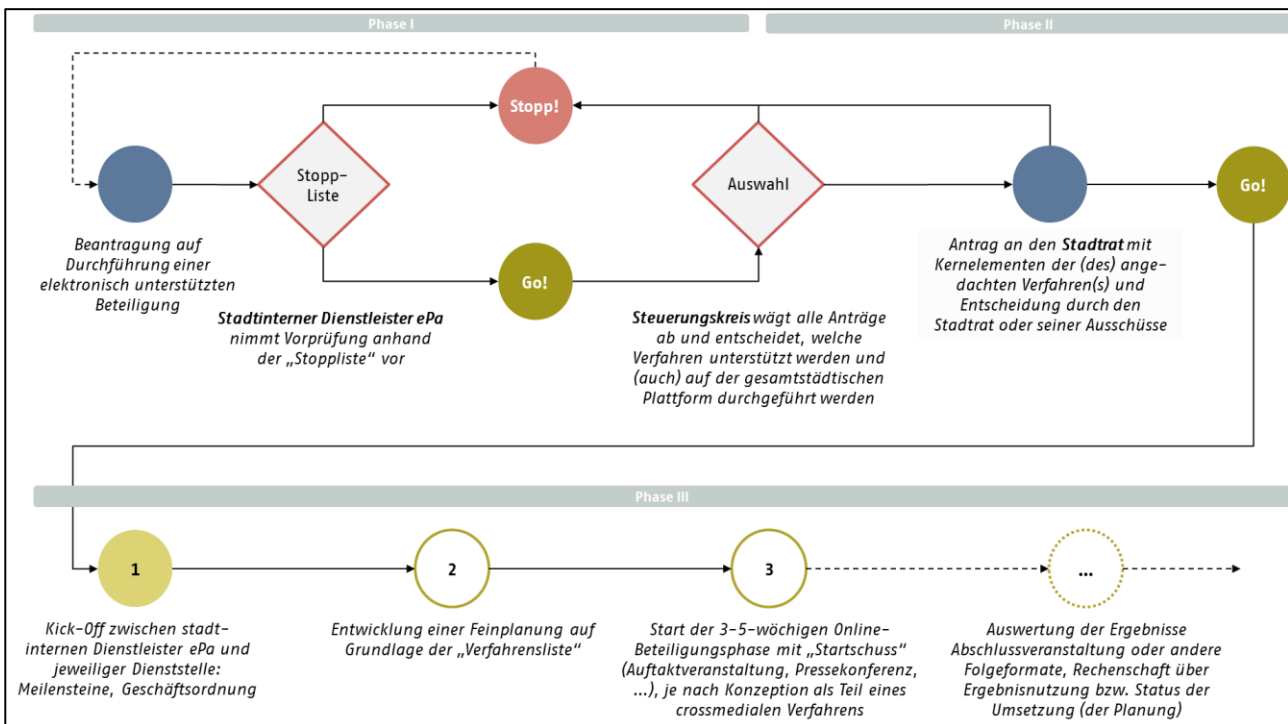


Abbildung 1: Stadt Nürnberg – Strukturen und Prozesse, Quelle: LH München / ZebraLog 2021 (17)

Von zentraler Bedeutung ist dabei der geschaffene »Stadtinterne Dienstleister ePa« (2), einer beim »Amt für Digitalisierung und Prozessorganisation« angesiedelten Fachstelle. Sie begleitet stadtübergreifend die digital unterstützte Partizipation, deren Beantragung, Konzeptionierung und Umsetzung. Das heißt, sie unterstützt und verantwortet die gesamtstädtische Qualitätssicherung, Know-how-Aufbau und -vermittlung sowie die Koordination der digitalen Beteiligung. Diese Dienststelle setzt sich aus Mitarbeitenden des Presse- und Informationsamts, des Bürgermeisteramts sowie des E-Government-Büros der Stadt zusammen. Sie berät und begleitet in einem dreistufigen Prozess alle anderen Dienststellen, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen und dabei auch oder ausschließlich digital beteiligen wollen (Abbildung 1).

Der dreiphasige Beratungs- und Begleitungsprozess fußt dabei auf einem ebenfalls entwickelten »Leitfaden für e-Partizipationsverfahren« (3) und einer dort enthaltenden Checkliste mit einem entsprechend dreigeteilten Fragekatalog (vgl. LH München / Zebralog 2021: 18):

- »Stopp-Liste« mit fünf Fragen, ob eine digitale Beteiligung als im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt geeignet ist. Sie dient als wichtiger Filter, welche Verfahren in das »Antragsverfahren« für E-Partizipation kommen könnten und welche nicht (vergleiche Abbildung 2).
- »Antragsliste« mit Fragen zur Ermittlung der Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und erste grobe Anforderungen für die spätere Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung: Sie dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Stadtratsbeschlüsse in enger Zusammenarbeit zwischen dem stadtinternen Dienstleister ePa, Mitgliedern des Steuerungskreises und den fachlich-federführenden Dienststellen, die ihre Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzend mit einer Online-Beteiligung planen und durchführen wollen.
- »Verfahrensliste« mit Fragen bzw. Checkliste zur feinkonzeptionellen Planung einer (digitalen) Partizipation, nachdem der Beschluss für das Verfahren gefasst wurde. Hier unterstützt der stadtinterne Dienstleister ePa die federführende Dienststelle und bringt die hier gebündelte Expertise (Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Strategie und konzeptionelles und technisches ePa-Know-how) ein.

Die Aufgabe des stadtinternen Dienstleisters ePartizipation ist also, die Dienststellen in den Referaten bei der Beantragung (Grobkonzeption) und späteren Feinkonzeption, Durchführung und Auswertung der Beteiligung zu unterstützen und zu beraten. Dies geschieht »dienststellenübergreifend und hierarchiefern« und damit auf Augenhöhe mit den Akteuren in den federführenden Fachdienststellen.

Weiterhin organisiert der stadtinterne Dienstleister ePa den Steuerungskreis ePartizipation, welcher ein- bis zweimal pro Jahr tagt. Der Steuerungskreis setzt sich aus den, den Referent/innen (5) direkt unterstellten Mitarbeiter/innen zusammen. Sie sind Multiplikator/innen in ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche, informieren diese über gesamtstädtische E-Partizipationsaktivitäten und holen dort Bedarfe zur Durchführung von Online-Beteiligungen im Rahmen geplanter Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Wesentliche Aufgabe des Steuerungskreises ist es, gemeinsam mit dem stadtinternen Dienstleister ePa, Stadtratsbeschlüsse im Kontext geplanter digitale unterstützter Beteiligungsprozesse vorzubereiten und diese in den Stadtrat einzubringen. Dazu werden alle Anträge, die nicht »gestoppt« wurden, diskutiert und abgewogen. Der Stadtrat oder seine Ausschüsse entscheiden schließlich über die Durchführung der vorgeschlagenen, digital unterstützten Beteiligungsverfahren und beauftragt bei Beschluss für eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch den stadtinternen Dienstleister ePa damit, die jeweils anteiligen digitalen Beteiligungsbausteine mit der jeweiligen federführenden Fachdienststelle, die das gesamte Verfahren verantwortet, feinkonzeptionell vorzubereiten und durchzuführen.

Fragen		Erläuterung	Ja	Nein
I.1	Ist der Prozess legitimiert?	Handelt es sich um ein Thema, das im Hoheitsbereich der Kommune liegt? Hat die Kommune hier Einfluss- und Gestaltungsmacht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.2	Ist der Prozess resonanzfähig für eine Bürgerbeteiligung?	Liegt überhaupt aus fachlicher Sicht Spielraum vor, um Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen? Gibt es fachliche Planungsalternativen oder innerhalb einer bereits ausgearbeiteten Planung Spielräume zur Einflussnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.3	Besteht Dialogbereitschaft aufseiten der Verwaltung?	Unabhängig von fachlichen Spielräumen: Besteht auf Seiten der Verwaltung überhaupt Dialogbereitschaft im Rahmen des Vorhabens, schließlich fungiert die Verwaltung hier nicht nur als Verfahrensanbieter für die Bürger sondern auch als fachlicher Dialogpartner?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.4	Werden der Bürgerbeteiligung Spielräume vonseiten der Politik zugestanden?	Gibt es ein verbindliches Signal aus der Politik, dass die Bürgerbeteiligung gewünscht und die Ergebnisse (direkt oder vermittelt durch die Verwaltung) in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess einbezogen werden? Oder kann damit gerechnet werden, dieses verbindliche Signal durch die Politik noch zu erhalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.5	Gibt es ausreichende Zeitressourcen?	Gibt es überhaupt ein Beteiligungsfenster im Gesamtverfahren, um die Bürger/innen rechtzeitig zu beteiligen? Lügen die Ergebnisse der Beteiligung mit Blick auf das Gesamtverfahren rechtzeitig vor, so dass sie in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess noch ausreichend berücksichtigt werden könnten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abbildung 2 Stadt Nürnberg – »Stopp-Liste« zur Machbarkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung

## Systematische Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in München

Auch in der Landeshauptstadt München wird die Einführung einer gesamtstädtischen Plattform für digitale Öffentlichkeitsbeteiligung als wichtiger Motor und zugleich als Chance gesehen, die Weiterentwicklung gemeinsam geteilter Qualitätsstandards für digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung und das dafür erforderliche Know-how referatsübergreifend zu organisieren (LH München / ZebraLog 2021: 15-16). Die Onlinebeteiligungsplattform der Landeshauptstadt München [unser.muenchen.de](https://www.unser.muenchen.de) befindet sich derzeit in der Erprobungsphase.

Neben der Verbesserung der konzeptionellen und operativen Qualität einzelner Öffentlichkeitsbeteiligungen gehören dazu auch

- angestrebte Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Informationen und Kommunikation zu allen Öffentlichkeitsbeteiligungen der Landeshauptstadt,
- die Angleichung der konzeptionellen Qualität über einzelne Öffentlichkeitsbeteiligungen hinweg in Richtung gemeinsamer Standards und Markenentwicklung, oder auch
- die Weiterentwicklung des Beteiligungsverständnisses und der Beteiligungskultur durch organisationale und strukturelle Innovationen.

Zentraler Baustein für die systematische und gesamtstädtische Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt ist – neben weiteren Maßnahmen wie ein trialogisch besetzter Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Steuerungsgruppe (ähnlich wie in Nürnberg) – die Einrichtung einer Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ). Ihr Verantwortungsbereich spannt sich über mehrere Ebenen, von operativer Unterstützung bis hin zur strategischen Steuerung. Angedacht sind insbesondere die

- Unterstützung bei der individuellen Konzeptionierung, Planung und Realisierung konkreter Verfahren der informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen,
- gesamtstädtische Koordinierung und Teilprojektleitung für Online-Bausteine in Verfahren informeller Öffentlichkeitsbeteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform,
- gesamtstädtische Koordinierung aller Öffentlichkeitsbeteiligungen durch zentrale Informationen und Kommunikation,
- der systematische und koordinierte Aufbau und Ausbau der Beteiligungskompetenzen in Verwaltung und Zivilgesellschaft, und die
- Etablierung verfahrens- und referatsübergreifender Standardisierungsprozesse und der (dazu notwendigen) Etablierung von Evaluations- und Reflexionsprozessen (unter Berücksichtigung bestehender Qualitätsstandards).

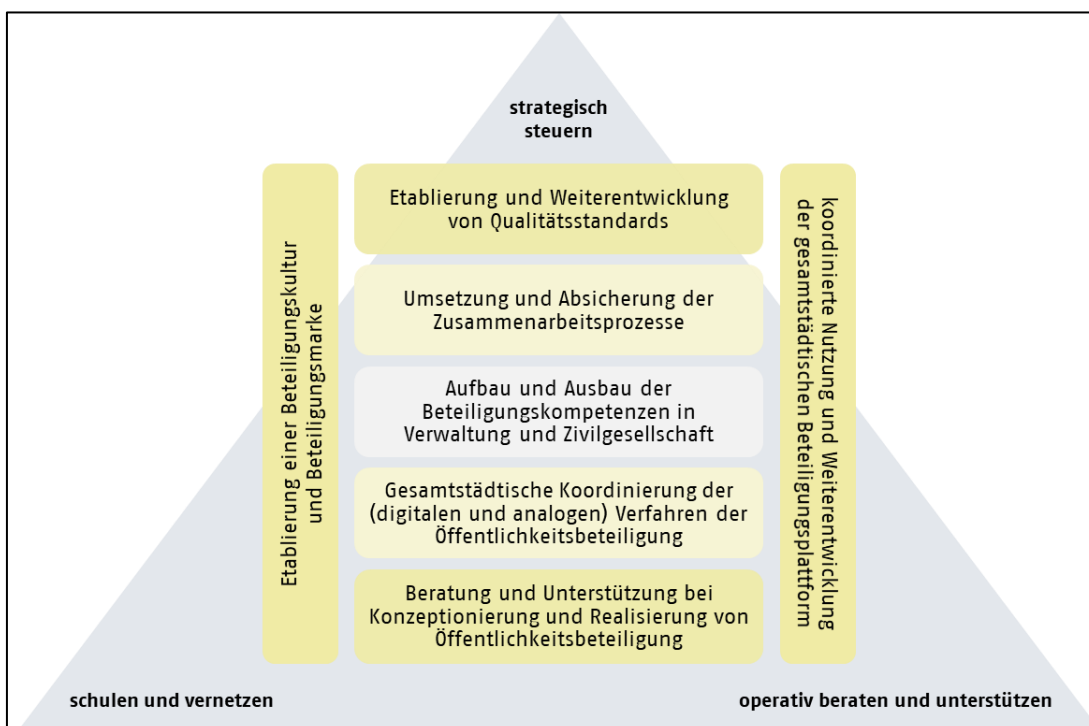


Abbildung 3: Landeshauptstadt München – Aufgaben und Verantwortungsbereiche der geplanten Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ), Quelle: Landeshauptstadt München / Zeballog 2021 (32)

Quer dazu liegt die Aufgabe der zukünftigen Fachstelle, die Nutzung und Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Beteiligungsplattform zu koordinieren und zu etablieren und durch sie und alle anderen genannten Aufgaben eine »Münchener Beteiligungsmarke« (Beteiligungskultur) zu entwickeln (vergleiche Abbildung 3).

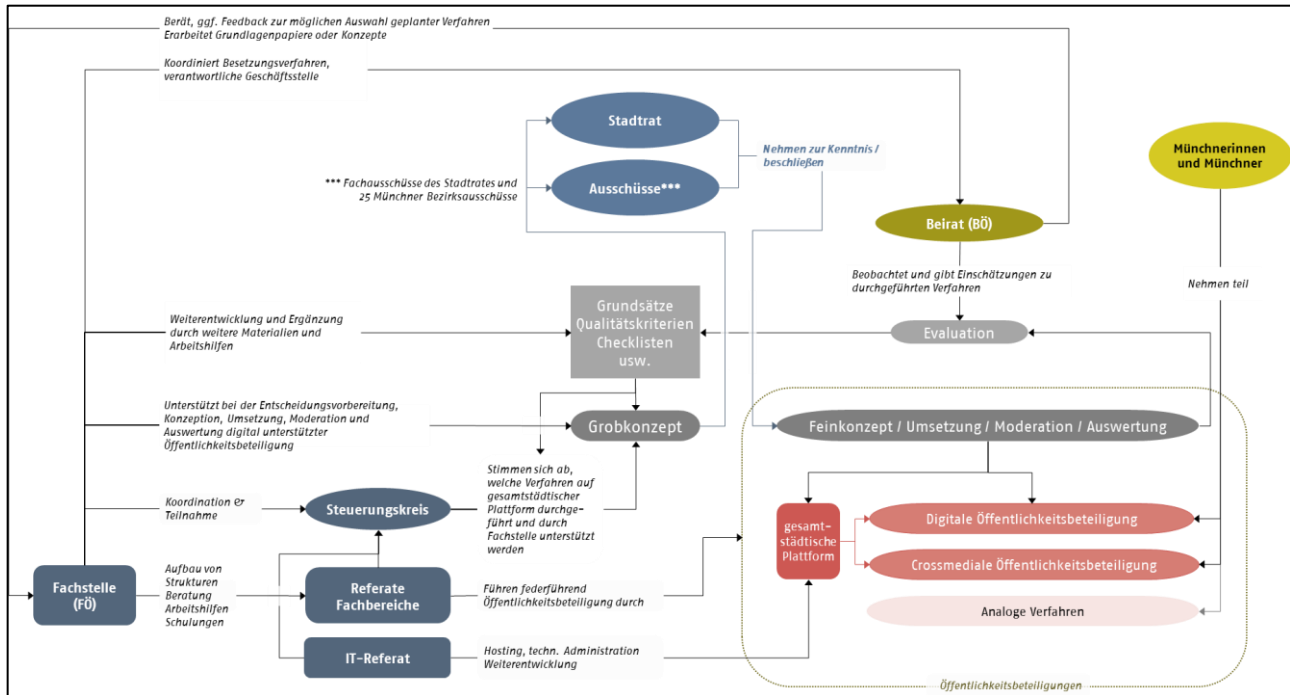


Abbildung 4: Institutionen und Prozesse der Zusammenarbeit, Quelle: LH München / ZebraLog 2021 (Seite 47), kleinere Anpassungen

Die FÖ wird zukünftig auch für die koordinierte Umsetzung der vorgesehenen Zusammenarbeitsprozesse verantwortlich sein, die zwischen den vorhandenen Institutionen (Stadtrat und seine Ausschüsse, Bezirksausschüsse, Referate und ihre Fachbereiche, IT-Referat) und neuen Institutionen (Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung und Steuerungskreis) etabliert werden sollen. Die Abbildung 4 zeigt, wie die zukünftige Zusammenarbeit (einschließlich Beschlussfassung durch die Politik) aussehen könnte, um digital unterstützte (aber auch rein analoge) Öffentlichkeitsbeteiligung gesamtstädtisch zu organisieren.

Die Abbildung 5 zeigt, wie durch die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung neue, spezifische Prozesse der Zusammenarbeit aussehen könnten, z. B. um gesamtstädtisch die Anforderungen und damit Weiterentwicklung der Plattform zu koordinieren. Damit verbunden ist das Ziel, zukünftig nur die Anforderungen umzusetzen und zu entwickeln, die allen Referaten gleichermaßen und damit der Gesamtstadt zugutekommen:



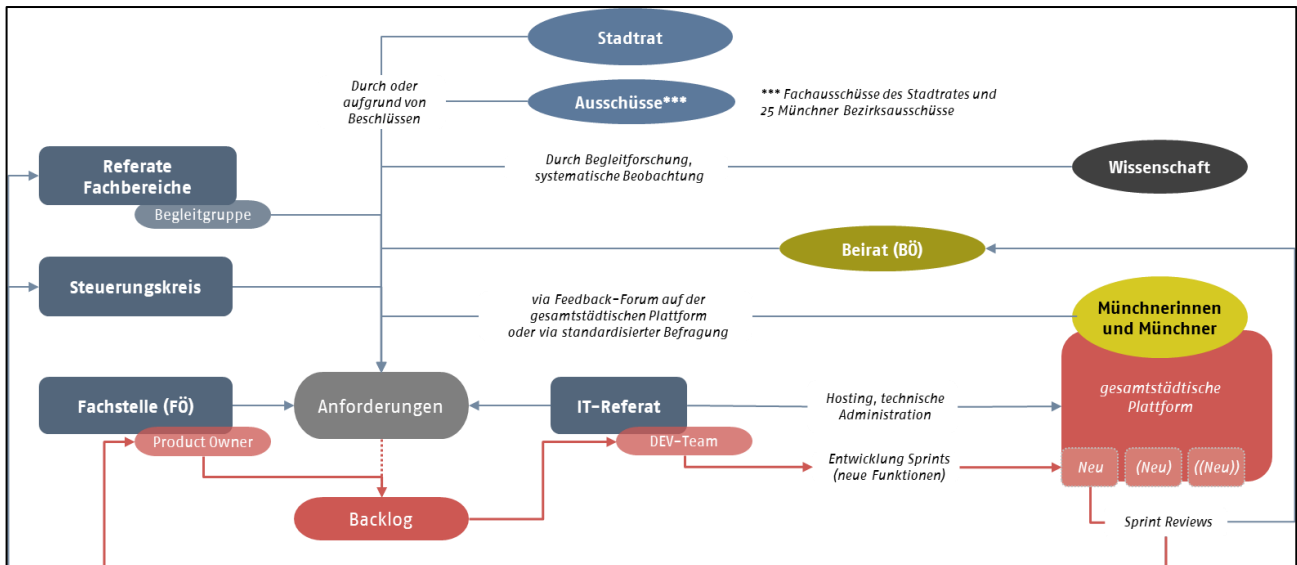


Abbildung 5: Institutionen und Prozesse zur Entwicklung von Anforderungen an die gesamtstädtische Plattform, Quelle: LH München / ZebraLog 2021 (Seite 48), kleinere Anpassungen (6)

## Fazit

Viele Verwaltungen haben sich mit der Institutionalisierung informeller Beteiligungspraktiken durch »Leitlinien zur Bürgerbeteiligung« bereits auf den Weg gemacht, das eigene Verwaltungshandeln und die Verwaltungskultur partizipativer und bürgernäher zu gestalten. Um diese Leitlinien für Bürgerbeteiligung umzusetzen und mit Leben zu füllen, braucht es jedoch zumeist Zeit und Ressourcen, um dafür notwendige Strukturen und Prozesse aufzubauen und so eine neue Verwaltungskultur zu etablieren.

Die Beispiele Nürnberg und München zeigen, wie die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch elektronische Partizipation und insbesondere die gesamtstädtische Einführung, Betrieb, Nutzung und Weiterentwicklung Veränderungsprozesse in Verwaltungen unterstützt und voranbringt. Durch die Etablierung der beschriebenen gesamtstädtischen Beteiligungsportale erfahren die Verwaltungen einen doppelten Vorteil: Die in diesem Zuge eingeführten Prozesse und Strukturen bringen Klarheit und Transparenz in die Abläufe der Verwaltung. Das Zusammenspiel zwischen den einzelnen Akteuren innerhalb der Verwaltung wird vereinfacht. Gleichzeitig können die beteiligenden Fachämter auf das auf ihre Anforderungen zugeschnittene und ihnen vertraute Beteiligungsportal als Informations- und Beteiligungsinstrument zurückgreifen. Beteiligung kann so zu einem selbstverständlichen und festen Bestandteil des Verwaltungshandeln werden und muss nicht länger als ein »verwaltungsfremdes« und zusätzliche Arbeit verursachendes Element wahrgenommen werden.

So wie viele Kommunen bei der Erarbeitung der »Leitlinien für Bürgerbeteiligung« voneinander gelernt haben, können Kommunen auch in der Phase der Umsetzung der Leitlinien und der Einführung und Weiterentwicklung von digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung voneinander lernen. Die systematische Weiterentwicklung

der Öffentlichkeitsbeteiligung in Nürnberg wie auch in der Landeshauptstadt München sind gute Beispiele, wie die Qualität der (elektronischen) Öffentlichkeitsbeteiligung gesichert und effektiv sowie effizient realisiert werden kann.

### Anmerkungen

---

(1) <http://www.onlinebeteiligung.nuernberg.de/>

(2) ePa = elektronische Partizipation

(3) vgl. [www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Deeplink) und Internetseite der Stadt Nürnberg »ePartizipation – Durchdachtes Konzept für alle«, [www.nuernberg.de/internet/digitales\\_nuernberg/epartizipation.html](http://www.nuernberg.de/internet/digitales_nuernberg/epartizipation.html)

(4) Quelle: Stadt Nürnberg und Zebralog (2013: Seite 43ff.)

(5) In anderen Bundesländern = Dezernentinnen und Dezernenten

(6) Erläuterungen zur Abbildung 5: Backlog = Strukturierte Sammlung der Anforderungen an die gesamtstädtische Beteiligungsplattform; alle Arbeiten, die das DEV-Team (Developer-Team / Entwicklungsteam) durchführt, haben im Backlog ihren Ursprung; Sprints sind zeitlich definierte Phasen, in denen das DEV-Team ausgewählte Anforderungen umsetzt; im Sprint Review wird die geleistete Entwicklungsarbeit vorgestellt. Das DEV-Team und der »Kunde« (Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung oder der Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung) können die neuesten Features prüfen, diskutieren und Feedback geben.

### Literatur

---

- Buntz, Hanna und Christoph Herrmann (2022): Von Leitlinien und Anlaufstellen – ein Praxisblick aus Berlin auf die sich intensivierende Beteiligungskultur eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2022 vom 26.04.2022 [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter-beitraege/1\\_2022/nbb-beitrag-buntz-herrmann-220426.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter-beitraege/1_2022/nbb-beitrag-buntz-herrmann-220426.pdf) (Abruf: 24.05.2022)
- Landeshauptstadt (LH) München / Zebralog (2021): »Konzept für die analoge und digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München«, im Auftrag der Landeshauptstadt München, Autor/innen (Zebralog): Oliver Märker, Sahand Shahgholi und Katja Fitschen (Download: <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/7071577/datei>) (Abruf: 27.05.2022)
- Märker, Oliver (2019): Digitale Beteiligungstools für Kommunen, Kreise und Ministerien. In Mitreden. So gelingt kommunale Bürgerbeteiligung - ein Ratgeber aus der Praxis, Herausgeber: Fründt Kirsten und Ralf Laumer, 25-48. Marburg: Büchner-Verlag.
- Brückner, Maria und Oliver Märker (2015): E-Partizipation: Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung. Mit Beispielen aus Berlin und Brandenburg. Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie Sonderheft zum Deutschen Kongress für Geographie 112-119, Springer



- Stadt Nürnberg (o. J.): »ePartizipation - Durchdachtes Konzept mit Nutzen für Alle«, [www.nuernberg.de/internet/digitales\\_nuernberg/epartizipation.html](http://www.nuernberg.de/internet/digitales_nuernberg/epartizipation.html) (Abruf: 27.05.2022)
- Stadt Nürnberg und Zebralog (2013): Checkliste ePa-Verfahren der Stadt Nürnberg, [www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Abruf: 27.05.2022)

### Autor/innen

---

**Julia Fielitz** ist Team- und Projektleiterin, **Oliver Märker** Geschäftsführer der Zebralog GmbH. Beide beraten und unterstützen Kommunen, Regionen, Landes- und Bundesministerien und weitere öffentliche und private Verfahrensträger bei der Konzeptionierung und Realisierung digital unterstützter Kommunikations- und Dialogprozesse. Sie gehören zum inzwischen 60-köpfigen Team von Zebralog, das seine Auftraggeber/innen bei der Einführung und dem Betrieb von Beteiligungsportalen mit ihrer Expertise und eigenen Plattformlösungen zur Seite steht.

### Kontakt

Büro Berlin  
Oranienburger Straße 87/89  
10178 Berlin  
Tel.: (030) 221 8265-1  
[info@zebralog.de](mailto:info@zebralog.de)  
[www.zebralog.de](http://www.zebralog.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)