



Sven Kohlschmidt, Sophie Naue, Anna Wildhack, Nina Böcker, Lars Wiesemann

# Digitalisierung und Bürgerbeteiligung

## Was kommunale Ideenplattformen in der Stadtentwicklung erfolgreich macht

„Starten Sie hier Ihre Initiative, sammeln Sie Unterstützung für Ihren Vorschlag, und adressieren Sie diesen direkt an die Stadtverwaltung“ – mit solchen Slogans werben inzwischen viele Kommunen auf digitalen Plattformen, um Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung zu beteiligen. Die Besonderheit ist: Unabhängig von konkreten Planungsvorhaben wird auf den Plattformen nach dem Prinzip des Crowdsourcings zur offenen Ideensammlung aufgerufen. Stadt soll gemeinsam gestaltet werden, doch der Betrieb solcher Ideenplattformen stellt einige Anforderungen an kommunale Akteure aus Verwaltung und Politik. Der vorliegende Beitrag zeigt fünf Erfolgsfaktoren auf.

### Stadtmachen auf kommunalen Ideenplattformen

Die Digitalisierung der Gesellschaft hat auch vor der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung nicht Halt gemacht. Fand in Deutschland E-Partizipation in den späten 1990er Jahren zunächst nur punktuell in Modellvorhaben statt (Märker/Wehner 2008), kommen heute in vielen Städten und Gemeinden bei Planungsprozessen digitale Beteiligungsformate zum Einsatz (BBSR 2017). Ob bei der Entwicklung städtischer Leitbilder, im Bauleitplanverfahren oder bei der Umsetzung größerer Infrastrukturprojekte: Die Anliegen und Themen, zu denen kommunale Akteure aus Verwaltung und Politik Bürgerinnen und Bürger über das Internet zum Mitreden und Mitdiskutieren einladen, sind mittlerweile vielfältig (Klemme et al. 2018).

Die kommunale Beteiligungspraxis ist nach wie vor eher anlassbezogen und auf bestimmte Vorhaben ausgerichtet (Selle 2019). Doch in den letzten Jahren haben öffentliche Akteure aus Städten und Gemeinden zunehmend auch digitale Plattformen initiiert, auf denen Bürgerinnen und Bürger unabhängig von konkreten Planungsverfahren eigene Ideen zur Gestaltung ihrer Stadt eingeben können – teils hinterlegt mit einem Budget zur Umsetzung ausgewählter Vorschläge. Solche kommunalen Plattformen für offene Ideensammlung sind meist als dauerhaftes Angebot konzipiert und basieren auf dem Prinzip des Crowdsourcings: Die „Crowd“, also die Bürgerinnen und Bürger, soll sich mit ihren Ideen zur Verbesserung der Stadt einbringen. Wenn auch jede Plattform ihre eigene Spielart aufweist, sind sie in ihren Grundverfahren doch ähnlich: Im Prinzip kann jede oder jeder mitmachen und eine Idee auf der Plattform online stellen. Die Herausforderung besteht darin, dass die Idee in einem festgelegten Zeitraum eine definierte Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern erreichen muss, damit sie von der Stadtverwaltung aufgegriffen und ggf. umgesetzt wird (siehe Abb. 1).

Vom Einsatz dieser Plattformen erhoffen sich die öffentlichen Akteure aus Verwaltung und Politik nicht nur neue

oder gar innovative Ideen für die Stadtentwicklung. Auch wollen sie damit lokale Demokratie beleben, Bürgerorientierung und Bürgerengagement in der Stadtentwicklung fördern und die Menschen vor Ort dauerhaft an der kommunalen Entwicklung beteiligen (siehe auch Klemme/Wiegandt/Wiesemann 2017). Doch was ist entscheidend für den Erfolg solcher Plattformen?

### Fünf Erfolgsfaktoren für kommunale Ideenplattformen

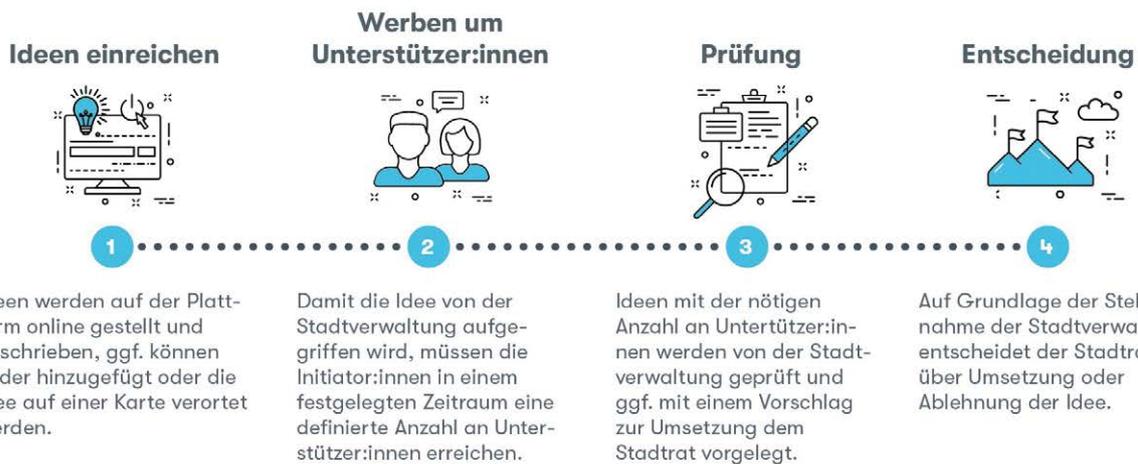
Im vhw-Forschungsprojekt „Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen“ wurden u. a. kommunale Ideenplattformen (mit und ohne Budget) untersucht, darunter die Plattformen *Frankfurt fragt mich*, *Mitreden Braunschweig*, *Mannheim gemeinsam gestalten* sowie *Mein Augustusburg*. Im Fokus der Analyse standen die Verfahren und Prozesse auf den Plattformen sowie ihre Reichweite und Verankerung in der Stadtverwaltung. Auf Grundlage der empirischen Untersuchung konnten fünf zentrale Erfolgsfaktoren für Partizipationsprozesse auf diesen Plattformen herausgearbeitet werden:

#### **Kommunikation und Kollaboration: Wer die Nutzer nicht wertschätzt und einbindet, verliert an Rückhalt**

Bürgerinnen und Bürger, die sich auf kommunalen Ideenplattformen mit eigenen Vorschlägen zur Gestaltung ihrer Stadt einbringen, wollen entsprechend gewürdigt werden und erwarten eine zeitnahe und nachvollziehbare Antwort, wie mit ihren Beiträgen weiter verfahren wird. Zum Teil besteht auch der Wunsch, aktiv an der Weiterentwicklung und Umsetzung der Idee mitzuwirken. Für die zuständigen Akteure in den kommunalen Verwaltungen ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an die Kommunikation. Diese sollte auf Augenhöhe stattfinden, wertschätzend und bürgernah sein – insbesondere im Falle einer Ablehnung der Idee. Wenn Bürgerinnen und Bürger zu ihrer eingereichten Idee aber keine bzw. nur sehr verzögert Antwort erhalten und diese eher sachlich-formell und inhaltlich nicht zufriedenstellend bzw. nachvollziehbar ausfällt, kann schnell der Eindruck entste-



## Kommunale Ideenplattformen ohne Budget



## Kommunale Ideenplattformen mit Budget

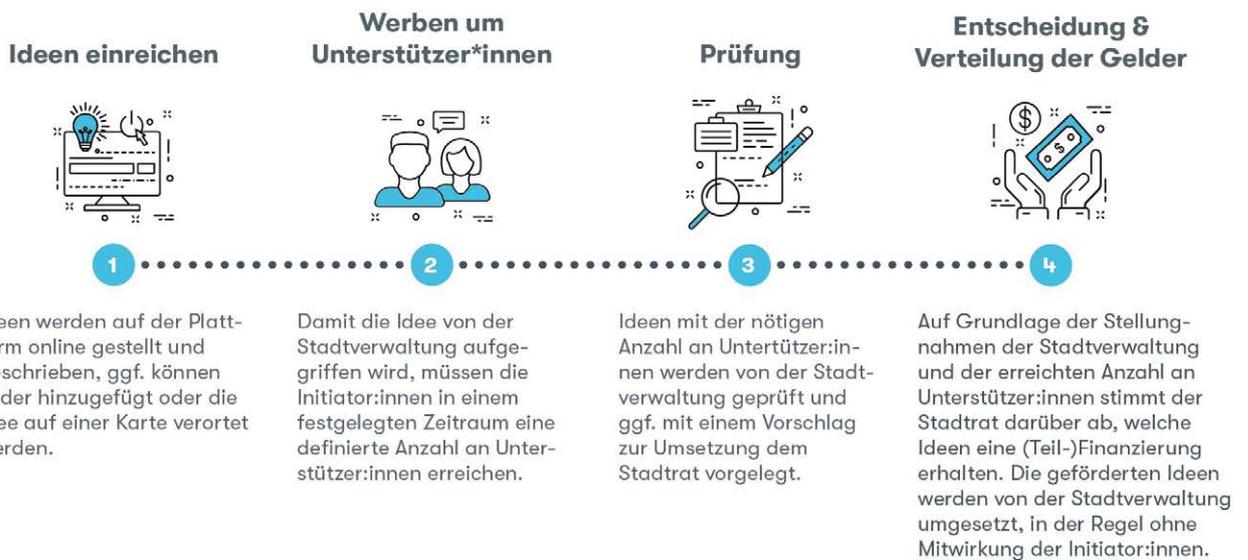


Abb.1: Typische Verfahrensschritte auf kommunalen Ideenplattformen (Quelle: urbanista)

hen, dass auf Seiten der Verwaltung kein ernsthaftes Interesse an ihren Vorschlägen besteht. Das Angebot der Plattform läuft dann Gefahr, als „Alibibeteiligung“ wahrgenommen zu werden. Dies wiederum kann sich negativ auf die Nutzung der Plattform und ihre Akzeptanz in der Stadtgesellschaft auswirken.

Eine gute Kommunikationskultur ist die Basis für eine gute Zusammenarbeit. Für Stadtverwaltungen bedeutet dies, ausreichend Ressourcen für die laufende Kommunikation mit den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern bereitzustellen. Verwaltungsintern sind Kommunikationsabläufe zu

finden, um die eingegebenen Ideen schnell an die zuständigen Fachbereiche weiterzuleiten und Antworten einzuholen. Genauso sollten für das gemeinsame Weiterentwickeln der Ideen – ob direkt auf der Plattform oder im Rahmen von Veranstaltungen – Abläufe ausgearbeitet und Ressourcen eingeplant werden. Dies würde auch den Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger nach stärkerer Einbeziehung bei der weiteren Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Vorschläge Rechnung tragen. Die erforderlichen Strukturen für die Kommunikation und Kollaboration zu schaffen, zahlt sich jedenfalls aus, denn wer die Nutzerinnen und Nutzer der Plattformen nicht wertschätzt und einbindet, verliert an Rückhalt.



## Reichweite und Mobilisierung – nicht nur eine Ressourcenfrage

Wer die Plattform nicht kennt, nutzt sie auch nicht. So trivial diese Feststellung auch ist: Eine Plattform muss zum Stadtgespräch werden, um Resonanz zu erzeugen, viele Ideen auf die Seite zu ziehen und eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Ganzjährig betriebene Ideenplattformen stehen hier vor größeren Herausforderungen als zeitlich befristete Beteiligungsplattformen zu konkreten Planungsvorhaben, die nur zu einem bestimmten Zeitraum öffentliche Aufmerksamkeit erhalten müssen.

Die Erfahrungen zeigen, dass ein breites Spektrum an Mobilisierungs- und Vernetzungsmaßnahmen erforderlich ist, damit eine initiierte Ideenplattform zum Stadtgespräch wird. Unverzichtbar ist eine breit angelegte Marketingkampagne, die im besten Fall von den lokalen Medien aufgegriffen wird und so für zusätzliche Reichweite sorgt. Wie bei allen Partizipationsangeboten läuft es aber auch hier in puncto Mobilisierung auf die einfache Formel hinaus: Gehe dahin, wo die Menschen sind. Gerade bei lokal ausgerichteten Plattformen ist die Vor-Ort-Präsenz im Stadtraum – etwa in Form eines Ladenlokals oder on tour mit Veranstaltungen und mobilen Infoständen in den Stadtteilen – sehr hilfreich, um größere Aufmerksamkeit zu erreichen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, konkrete Anreize zu schaffen, sich auf der Plattform mit eigenen Ideen für die Stadt einzubringen. Dies kann beispielsweise die Aussicht auf Finanzierung der Projektidee sein. Kommunale Ideenplattformen, wie *Mannheim gemeinsam gestalten* oder *Mein Augustusburg*, verfügen über ein Extrabudget für die (Teil-)Finanzierung ausgewählter Projektideen. Damit stellen diese Plattformen ein höheres Wirkungsversprechen in Aussicht als reine Ideenplattformen, auf denen die Finanzierung der Projektideen und damit ihre Umsetzung nicht gesichert ist. Auch Angebote zur Qualifizierung und Unterstützung der eingereichten Ideen können einen Anreiz schaffen. Die Plattform *Mannheim gemeinsam gestalten* lässt etwa für die Top-10-Projektideen professionelle Videos produzieren, die dann für die Mobilisierung von Unterstützerinnen und Unterstützern genutzt werden können.

Für die Durchführung solcher Mobilisierungsmaßnahmen braucht es entsprechend personelle und finanzielle Ressourcen. Allerdings sollte man sich nicht zu der Annahme verleiten lassen, dass das Erzeugen von Resonanz und Reich-

weite allein eine Ressourcenfrage sei. Von entscheidender Bedeutung sind zudem die Vernetzung und Kooperation mit anderen lokalen Akteuren und Institutionen. Über Partnerschaften, etwa mit Stiftungen, Universitäten, Initiativen, Bildungs-, Kultur- und Sozialeinrichtungen oder Unternehmen, können kommunale Ideenplattformen eine größere Reichweite erzielen und den Kreis an Nutzerinnen und Nutzern erweitern.

## Qualifizierung und Verfahren – gehaltvolle Beiträge entstehen im Austausch

Nicht selten äußern sich Akteure aus kommunaler Verwaltung und Politik eher enttäuscht über die gesammelten Ideen auf den Plattformen: Viele Vorschläge sind aus ihrer Sicht zu wenig qualifiziert oder nur bedingt anschlussfähig an bisherige politische Vereinbarungen, teils fallen sie auch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommune. Die Folge: Die Ideen bleiben in der Regel unberücksichtigt – was wiederum bei den Ideengeberinnen und Ideengebern für Enttäuschung sorgt. Angebote zur Qualifizierung der Ideen können jedoch helfen, solche Situationen zu vermeiden und zu gehaltvollen Beiträgen zu kommen. Eine verständlich formulierte Idee mit einem klaren Ziel hat schließlich nicht nur größere Chancen, Unterstützerinnen und Unterstützer zu finden, auch hat sie mehr Aussicht darauf, von der Stadtverwaltung aufgegriffen zu werden.

Kommunal initiierte Ideenplattformen bieten allerdings bisher viel zu selten Qualifizierungsangebote an. Wenn überhaupt, erhalten nur die Ideen Feedback, die eine bestimmte Zahl an Unterstützerinnen und Unterstützern erreicht haben. Sich nur mit ausgewählten Vorschlägen weiter zu befassen, ist zwar eine pragmatische und ressourcensparende Verfahrensweise, sie führt allerdings dazu, dass viele Ideen auf den Plattformen wirkungslos bleiben. Von Vorteil sind daher Verfahren, die noch vor Beginn der Votingphasen mit Qualifizierungsangeboten bei der Ausformulierung und Entwicklung der Ideen Hilfestellung leisten. In der Praxis haben sich hier



Abb. 2: Ideenplattform *Frankfurt fragt mich* (Quelle: Screenshot der Webseite [www.ffm.de](http://www.ffm.de))

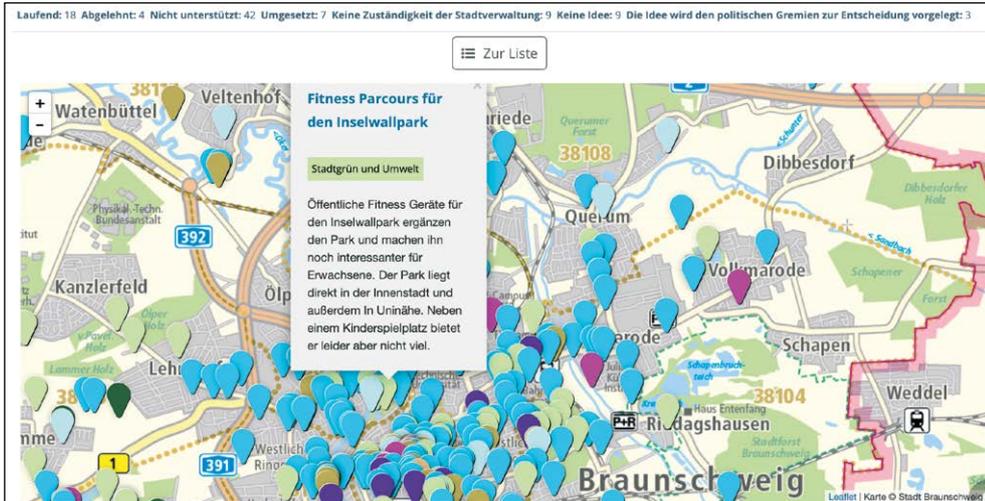


Abb. 3: Mapping eingereicherter Ideen auf der Plattform *Mitreden Braunschweig* (Quelle: Screenshot der Webseite [www.mitreden.braunschweig.de](http://www.mitreden.braunschweig.de))

vor allem persönliche Beratungsgespräche als erfolgreich erwiesen. Allerdings sind diese Eins-zu-eins-Beratungen auch am ressourcenintensivsten. Weitere nützliche Formate, die dagegen online über die Plattform stattfinden können, sind etwa digitale Expertenchecks, kollegiale Beratung oder Live Sessions. Auch Handbücher, Checklisten, Videotutorials oder sonstige Tipps und Informationen, die über die Plattform dauerhaft zur Verfügung stehen, können die Teilnehmenden dabei unterstützen, eine Idee aufzusetzen. Nicht zuletzt kann die Anbindung der Plattform an das Informationssystem der Stadt für die Formulierung von Vorschlägen hilfreich sein, etwa, wenn jemand mit einer Idee zu Fahrradwegen direkt Zugriff auf die Daten zu früheren Entscheidungen und Informationen rund um das Thema bekommt. Obgleich Qualifizierungsangebote immer Aufwand bedeuten: Gehaltvolle Beiträge entstehen vor allem im Austausch, und davon profitieren im Ergebnis alle Beteiligten.

### Verankerung in der Stadtverwaltung – es braucht ein klares Commitment

Der Erfolg einer kommunalen Ideenplattform hängt selbstverständlich auch davon ab, mit welchem Engagement diese im Verwaltungsalltag betrieben wird. Es braucht ein klares Commitment in Verwaltung und Politik, um die Plattform mit Priorität zu behandeln. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen hinter dem Angebot der Plattform stehen und darin einen Mehrwert sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die eigene Arbeit sehen. Damit dies gelingt, sind ausreichend Personal und finanzielle Mittel für den Betrieb der Plattform bereitzustellen sowie klare Zuständigkeiten und Abläufe einzurichten. Denn das Prüfen von Ideen, das Verfassen von Stellungnahmen oder die Auseinandersetzung mit den Ideengeberinnen und Ideengebern ist zeitintensiv. Zugleich betreffen viele Ideen verschiedene Fachämter, sodass weiterer Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand entsteht. Auch muss die Plattform

fortlaufend technisch betreut und weiterentwickelt werden, was nicht nur Zeit, sondern auch Geld kostet.

Allerdings ist es keineswegs die Regel, dass für den Betrieb der Plattformen Extrastellen geschaffen werden, um die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen Fachabteilungen kommt dann die Bearbeitung der Ideen on-top zu ihren sonstigen Tätigkeiten hinzu. Dies hat im schlimmsten Fall zur Folge, dass die Mitarbeiten-

den die Plattform als zusätzlichen Ballast wahrnehmen, was sich wiederum auf den Umgang mit den Ideen, aber auch auf die Kommunikation mit den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern negativ auswirken kann. Allerdings sollte eine offene Haltung gegenüber ihren Ideen vorherrschen. Im Fokus sollte das Suchen nach Spielräumen und Lösungen für deren Umsetzung stehen und weniger das Aufzeigen von Problemen und Einschränkungen. Das Planungsrecht gibt hier durchaus gewisse Ermessensspielräume, wie das Agieren in der Coronapandemie unlängst gezeigt hat – plötzlich wurde vieles möglich, was vorher schwer vorstellbar oder undenkbar war.

### Entscheidungsfindung und Legitimation – Quantifizierung allein reicht nicht

Auf kommunal initiierten Ideenplattformen entscheidet „die Crowd“ darüber, welche der eingereichten Vorschläge weiterkommen und damit eine Chance auf Umsetzung erhalten. Dabei wird – wie schon erwähnt – nach einem Wettbewerbsmodus verfahren: Eine Idee muss in einem festgelegten Zeitraum eine definierte Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern erreichen, damit sie von der Stadtverwaltung aufgegriffen und geprüft wird. Dieses Wettbewerbsverfahren soll gewährleisten, dass Ideen verhandelt werden, die vor Ort gewünscht sind. Die erreichte Mindestanzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern gilt dabei als Nachweis, dass an der Idee ein öffentliches Interesse besteht, und dient der Stadtverwaltung als Legitimation, sich mit der Idee weiter zu befassen.

Dennoch stellt sich bei diesem Wettbewerbsmodus die Frage: Wer ist die Crowd, die über das Weiterkommen der Ideen entschieden hat? Wie steht es um ihre soziodemografische Repräsentativität? Und wurden auch diejenigen erreicht, die von der Idee möglicherweise direkt betroffen sind? Aus der Praxis ist bekannt, dass die Unterstützerinnen und Unterstützer meist aus den eigenen Netzwerken der Ideengeberinnen und Ideengeber kommen. Ob diese repräsentativ



für die Stadtgesellschaft oder die Betroffenen sind, ist eher fraglich. Zudem sind gut organisierte und vernetzte Akteure im Vorteil, für ihre Idee die nötige Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern zu mobilisieren. Damit besteht die Gefahr, dass sich auf den Plattformen vor allem Anliegen und Interessen bestimmter, sozial stärkerer Gruppen durchsetzen. Auch kann das Problem entstehen, dass eindrucksvolle Ideen bei den Voting den Vorzug vor unauffälligen, aber nicht weniger wichtigen Ideen zur Verbesserung des Lebensumfelds erhalten. Solche Schwierigkeiten und Herausforderungen sind aus der Beteiligungspraxis bekannt und auch bei anderen Verfahren in unterschiedlicher Intensität virulent. Eine Lösung wäre, bei der Auswahl der Ideen nicht allein die erreichte Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen, sondern beispielsweise auch qualitative Kriterien. Welche hier zum Maßstab werden, ist vor Ort auszuhandeln. Wichtig ist, dass sie transparente und nachvollziehbare Auswahlentscheidungen gewährleisten.

Trotz des Abstimmungsmodus auf kommunal initiierten Ideenplattformen liegt am Ende die Entscheidung über die tatsächliche Umsetzung der ausgewählten Ideen beim Stadtparlament. Vielen Bürgerinnen und Bürgern reicht dies aber nicht mehr aus: Sie wollen mitentscheiden. Um diesem Wunsch Rechnung zu tragen, eignen sich beispielsweise Verfahren, die ein 50/50-Votum von Bürgerinnen und Bürgern sowie einer Fachjury anstreben oder die mittels eines heterogen zusammengesetzten Gremiums – u. a. mit (zufällig ausgewählten) Bürgerinnen und Bürger – zu Entscheidungen kommen. Solche gemeinsam getragenen Prozesse der Entscheidungsfindung eröffnen die Chance, den gefassten Entschlüssen eine größere Legitimität zu verleihen und lokale Demokratie zu beleben.

## Fazit

Offene Ideenplattformen sind ein vielversprechendes Instrument für eine partizipative Stadtentwicklung, eröffnen sie doch neue Wege zur Koproduktion von Stadt. In vielen europäischen Städten gehören sie (vor allem offene Ideenplattformen mit Budget) längst zum Repertoire der Stadtplanung, so zum Beispiel in Paris, Helsinki, Barcelona oder Madrid. Wenngleich in Deutschland die Landschaft an kommunalen Ideenplattformen derzeit noch überschaubar ist, hat dieses Feld auch hierzulande Konjunktur. Damit die digitalen Partizipationsangebote einen Mehrwert für Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung haben, müssen jedoch – wie die dargestellten Erfolgsfaktoren zeigen – die richtigen Voraussetzungen für ihren Betrieb geschaffen werden: Die Plattform sollte personell und finanziell gut ausgestattet, eingebettet in Verfahren und Abläufe sein, die innerhalb der Verwaltung praktikabel sind und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden. Genauso entscheidend ist es, dass

bei den Akteuren aus Verwaltung und Politik eine *ermöglichende* Grundhaltung im Umgang mit den eingebrachten Ideen besteht, sie sich also offen und wertschätzend auf die Vorschläge und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger einlassen und Umsetzungsmöglichkeiten ausloten. Sind diese Voraussetzungen gegeben, können kommunale Ideenplattformen zu erfolversprechenden Werkzeugen für das gemeinsame Stadtmachen werden.



**Sven Kohlschmidt**

Raumplaner im Bereich co-kreative Stadtentwicklung bei urbanista, Hamburg.



**Dr. Sophie Naue**

Projektleiterin im Bereich co-kreative Stadtentwicklung bei urbanista, Hamburg



**Anna Wildhack**

Stadtsoziologin mit Schwerpunkt Co-Kreationsprozesse, Hamburg



**Nina Böcker**

Wissenschaftlerin beim vhw e. V., Berlin



**Dr. Lars Wiesemann**

Seniorwissenschaftler beim vhw e. V., Berlin

## Quellen:

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung. Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft. BBSR-Online-Publikationen 28/2017. Bonn

Klemme, Marion/Lobeck, Michael/Wiegandt, Claus-C./Wiesemann, Lars (2018): Webbasierte Partizipation – aktuelle Anwendungsbereiche. In: Planerin, H. 2, S. 16–19.

Klemme, Marion/Wiegandt, Claus-C./Wiesemann, Lars (2017): Partizipation online – gemeinsam Stadt gestalten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, S. 4–11.

Märker, Oliver/Wehner, Josef (2008): E-Partizipation. Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie (32), H. 3, S. 84–89.

Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. vhw-Schriftenreihe Nr. 15. Berlin.