

Im Auftrag des:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz

Umwelt  
Bundesamt

ifok.  
A CADMUS COMPANY

# Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung

Hinweise und Empfehlungen für die  
Mitarbeiter\*innen des Bundesministeriums  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicher-  
heit und Verbraucherschutz

Berlin, 12. Januar 2024

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
1.1	Hintergrund .....	2
1.2	Leitfrage und Untersuchungsgegenstand.....	2
1.2.1	Definitorsche Abgrenzung.....	3
1.2.2	Datenerhebung und Datenauswertung .....	5
<b>2.</b>	<b>Ergebnis-Synthese: So gelingt gute Online- und hybride Beteiligung vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen.....</b>	<b>7</b>
2.1	Synchrone Online-Beteiligungsformate .....	7
2.2	Asynchrone Online-Beteiligungsformate (Beteiligungsplattform) .....	9
2.3	Hybride Beteiligungsformate.....	10
2.4	Hybride Beteiligungsprozesse .....	11
<b>3.</b>	<b>Empfehlungen und offene Fragen .....</b>	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>14</b>

# 1. Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Dieses Papier<sup>1</sup> leistet einen Debattenbeitrag zu Kriterien guter Online- und hybrider Beteiligung. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und das Umweltbundesamt (UBA) haben sich zum Ziel gesetzt, die Beteiligungskultur und Beteiligungspraxis auf Bundesebene weiter voranzubringen. Mit den im Januar 2019 veröffentlichten „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“<sup>2</sup> hat das Ministerium hierzu einen Beitrag geleistet.

Gemäß der Leitlinien bedeutet Bürgerbeteiligung, die Bürger\*innen umfassend zu informieren sowie beratend in Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen. Die Leitlinien und darin aufgeführten Qualitätskriterien beziehen sich hauptsächlich auf analoge Beteiligungsverfahren, also auf Verfahren, bei denen die Deliberation der Teilnehmenden physisch vor Ort stattfindet. Seit Beginn der Corona-Pandemie 2020 haben sich die Bedingungen und Wahrnehmungen von Online-Beteiligung jedoch stark verändert. Viele Bürger\*innen bewegen sich mittlerweile selbstverständlich durch den digitalen Raum. Derzeit ist zwar davon auszugehen, dass analoge Beteiligung weiterhin wichtig bleiben wird, doch die digitale Beteiligung hat stark „aufgeholt“. Sie ist aus dem Spektrum der Bürgerbeteiligung nicht mehr wegzudenken – auch nicht nach dem Ende der Corona-Pandemie.

## 1.2 Leitfrage und Untersuchungsgegenstand

Der Auf- und Ausbau digitaler Beteiligungsstrukturen, -formate und -tools ist in vollem Gange und wird sich in den kommenden Jahren weiterentwickeln. Das Umweltressort hat das Ziel, die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene weiter zu fördern. Daher ist es unerlässlich, die neuen Potenziale und Chancen, aber auch die möglichen Hürden und Risiken in den Blick zu nehmen. Zudem sollten die „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV“ auf digitale und hybride Beteiligungsformate und -methoden ausgeweitet werden. Die Leitfrage der Untersuchung lautet daher:

- Wie kann gute Online- und hybride Beteiligung vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen gelingen?

Dabei wurde die Frage nach einem guten Verfahrensdesign und guter Verfahrensqualität von Online- und hybrider Beteiligung in den Vordergrund gestellt. Hintergrund ist die Prämisse, dass die in den „Leitlinien

---

<sup>1</sup> Dieses Diskussionspapier wurde im Rahmen des Projekts „Vorbildliche Bürgerbeteiligung II“ im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und des Umweltbundesamts (UBA) erstellt.

<sup>2</sup> Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) 2019: <https://www.bmuv.de/download/leitlinien-fuer-gute-buergerbeteiligung-qualitaetssicherung>.

für gute Bürgerbeteiligung des BMUV“ aufgestellten allgemeinen Qualitätskriterien guter Beteiligung weiterhin gültig und relevant sind. Die Qualitätskriterien für „2. Durchdachtes Verfahrensdesign“ und „3. Hohe Verfahrensqualität“ unterscheiden sich mit Blick auf Präsenz-, hybride oder Online-Beteiligungsformate zum Teil deutlich. Sie waren daher für die Untersuchung maßgeblich. Demgegenüber stehen die eher deckungsgleichen Qualitätskriterien „1. Klare Ziel- und Rahmensetzung“ und „4. Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation“. Diese sind daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Qualitätskriterien der „Leitlinie für gute Bürgerbeteiligung des BMUV“	Veränderung durch Digitalisierung
1. Klare Ziel- und Rahmensetzung	Keine
2. Durchdachtes Verfahrensdesign	Stark
3. Hohe Verfahrensqualität	Stark
4. Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation	Schwach

Abbildung 1: Qualitätskriterien der „Leitlinie für gute Beteiligung des BMUV“ im Überblick

### 1.2.1 Definitorische Abgrenzung

Formen der analogen und digitalen Beteiligung lassen sich typologisieren. Dieses Papier unterteilt Beteiligung, die online stattfindet, anhand der Kommunikation der Teilnehmenden in synchrone und asynchrone Beteiligungsformate.

**Synchrone Beteiligung** meint die unmittelbare Kommunikation von Teilnehmenden. Sie werden zeitgleich ins Geschehen einbezogen und können direkt miteinander diskutieren. Die Kommunikation erfolgt über das gesprochene Wort, eine Moderation unterstützt und steuert in der Regel die Deliberation. Zu dieser Form zählen z. B. Dialogveranstaltungen, die mithilfe eines Videokonferenzsystems durchgeführt werden.

**Asynchrone Beteiligung** bedeutet, dass die Teilnehmenden zeitversetzt miteinander interagieren, bspw. über schriftliche Beiträge, Kommentare und grafische Elemente (z.B. „Like“-Button). Dies geschieht häufig auf sogenannten Beteiligungsplattformen. Die Moderation kann bei asynchroner Beteiligung aktivieren, greift im Normalfall aber seltener in die Kommunikation ein. Sie achtet auch auf die Einhaltung der Netiquette.

Wenn in diesem Papier von **hybrider Beteiligung**<sup>3</sup> gesprochen wird, sind sowohl einzelne Beteiligungsformate (z. B. eine Open Space Conference) als auch multimodale Beteiligungsprozesse angesprochen (z. B. analoge Einwohnerversammlungen, die aufbauend auf einer digitale Bürgerumfrage stattfinden), die beide analoge und digitale Beteiligungsformen in sich vereinen können.<sup>4</sup>

Ein **hybrides Beteiligungsformat** kann demnach eine einzelne Dialogveranstaltung sein, bei der Teilnehmende in digitaler Form (bspw. über eine Live-Schaltung via Videokonferenztool) synchron mit den vor Ort Anwesenden kommunizieren. So hat bspw. das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) bei der Suche nach einem Endlager für nukleare Abfälle mit den Fachkonferenzen Teilgebiete und Regionalkonferenzen hybride Beteiligungsformate durchgeführt.<sup>5</sup>

Von einem **hybriden Beteiligungsprozess** wird gesprochen, wenn einerseits digitale und analoge Beteiligungsformate konsekutiv miteinander kombiniert werden, oder andererseits digitale und analoge Formate parallel stattfinden, auch „crossmediale Beteiligung“ oder „blended participation“ genannt<sup>6</sup>. Dabei rahmen typischerweise analoge Auftakt- und Abschlussveranstaltungen vor Ort digitale Sitzungen ein. Als ein Beispiel ist hier der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“<sup>7</sup> zu nennen, der zuerst im Deutschen Bundestag vor Ort zusammenkam, Sitzungen danach aber auch online stattfanden.

Es gibt ebenfalls die Kombination von synchroner und asynchroner Beteiligung: Ein analoges oder digitales Format, bei dem die Teilnehmenden synchron miteinander interagieren, kann durch asynchrone digitale Beteiligungsformate, z. B. die Kommentierung von Texten über eine Beteiligungsplattform, ergänzt werden. Hierbei kann die Plattform vielfältig eingesetzt werden: vorab für Umfragen zum Agenda Setting, währenddessen zur Ideensammlung und im Anschluss zur Validierung der Ergebnisse. Ein Beispiel ist das Bürgerforum G8/G9 des Landes Baden-Württemberg, in der auf einer Beteiligungsplattform relevante Themen und Fragestellungen vorab gesammelt (Agenda-Setting) und anschließend von den Bürger\*innen diskutiert wurden<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Das Verständnis hier grenzt sich von folgenden Definitionen ab: Kersting versteht unter hybrider Partizipation die Kopplung deliberativer Verfahren und direktdemokratischer Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Kersting 2013: 2, vgl. Böhm 2016: 3). Große versteht unter hybrider Beteiligung die Verknüpfung informeller mit formeller (gesetzlich festgeschriebener) Beteiligung (vgl. Große 2018: 41).

<sup>4</sup> vgl. Zimmermann 2021:11

<sup>5</sup> Siehe BASE: <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Regionalkonferenz/regionalkonferenzen.html;jsessionid=F504B4124DEB8F1C0042F57AF9696464.internet981>

<sup>6</sup> Radtke/Saßmannshausen 2020, Emanuel 2020

<sup>7</sup> Siehe Deutscher Bundestag: [https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat\\_th1](https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1)

<sup>8</sup> Zum Bürgerforum G8/G9 mit synchroner und asynchroner Beteiligung, siehe <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/buergerforum-g8-g9/hintergrund>.

	<b>Synchrone Beteiligung</b>	<b>Asynchrone Beteiligung</b>
<b>Analoge Beteiligung</b>	Gleichzeitige analoge Kommunikation (z. B. Einwohnerversammlung in einer Stadthalle, Präsenzveranstaltung im Rahmen eines Bürgerrates)	Zeitversetzte analoge Kommunikation (z. B. Petition per Post, schriftliche Bürgerumfragen)
<b>Digitale Beteiligung</b>	Gleichzeitige digitale Kommunikation (z. B. Sitzung eines Bürgerrates über ein Videokonferenztool, Real-time Chat über eine Teilnehmungsplattform)	Zeitversetzte digitale Kommunikation (z. B. Kommentierung von Texten über eine Teilnehmungsplattform, Austausch von Informationen per E-Mail)
<b>Hybrid-Variante: Hybrides Format (Formatebene)</b>	Gleichzeitige digitale und analoge Kommunikation (z. B. über ein Videokonferenztool und Sitzung vor Ort (z. B. Regionalkonferenz des BASE))	Zeitversetzte digitale und analoge Kommunikation (z. B. schriftliche Bürgerumfragen mit der Möglichkeit, online und offline zu antworten)
<b>Hybrid-Variante: Crossmediale Beteiligung (Prozessebene)</b>	Kombination synchroner Formate (digital und analog) nacheinander im Prozess (z. B. Bürgerrat „Ernährung im Wandel“)	Kombination synchroner (digital und analog) und asynchroner (digital) Formate (z. B. Konferenz zur Zukunft Europas NRW)

Abbildung 2: Beispiele für synchrone und asynchrone Formen analoger, digitaler und hybrider Beteiligung

### 1.2.2 Datenerhebung und Datenauswertung

Um Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung zu identifizieren, wurden empirische Daten mit qualitativen sowie quantitativen Methoden erhoben und zusammengeführt. Zunächst wurde die Fachliteratur mithilfe einer Inhaltsanalyse nach Mayring qualitativ ausgewertet. Dies ermöglichte eine systematische Verarbeitung großer Materialmengen. Daraus resultierten induktiv vier Qualitätskriterien für gute Online- und hybride Beteiligung.

<b>Dialogqualität</b>	Ausgewogenheit der Wortbeiträge, Zufriedenheit der Teilnehmenden, Rolle der Moderation
<b>Inklusivität</b>	Auswirkung auf die Einbeziehung nicht-beteiligungsauffiner Gruppen
<b>Nutzer*innenfreundlichkeit / Praktikabilität</b>	Die Plattform (z.B. Zoom, WebEx, MS Teams sowie Online-Portale), digitale Hilfsmittel, z.B. digitale Whiteboards, Umfrage-Tools etc.
<b>Transparenz</b>	Nachvollziehbarkeit der digitalen Beteiligung für die Teilnehmenden

Abbildung 3: Qualitätskriterien für gute Online- und hybride Beteiligung

Diese vier Qualitätskriterien bildeten inhaltlich den Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Online-Umfrage. Sie umfasste insgesamt 28 Fragen, von denen neben wenigen offenen Fragen ein Großteil geschlossene Fragen mit Einfach- und Mehrfachauswahl waren. Die Befragung wurde über die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ umgesetzt. 80 Expert\*innen aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis wurden um ihre Teilnahme gebeten. Die Umfrage lief im Zeitraum 22.05.2023 bis 11.06.2023. 23 Personen beantworteten die Fragen (Rücklaufquote 28,8 %). Der so erhobene Datensatz wurden quantitativ ausgewertet, wobei die Hinweise aus den Freitextfeldern ebenfalls qualitativ analysiert wurden.

Fünf **Interviews** mit Expert\*innen aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis ergänzten, validierten und vertieften die Zwischenergebnisse.

Ein **Inputpapier** fasste die Zwischenergebnisse zusammen und bildete die Grundlage für einen **Expert\*innen-Workshop**. Ziel des Workshops war es, die ermittelten Indikatoren für gute Online- und hybride Beteiligung zu diskutieren und zu vertiefen. Außerdem sollten offene Fragen, „Trade-Offs“ und Thesen formuliert werden, die das BMUV und das UBA bei der Umsetzung ihrer künftigen Online- und Hybrid-Beteiligungsformate berücksichtigen wollen.

Aus den Experten-Workshops konnten konkrete, praktische Bausteine und Anwendungs-Formate für gute Online- und hybride Beteiligung entwickelt werden. In einem **Bürger\*innen-Workshop** testeten und entwickelten die Teilnehmenden diese Anwendungs-Formate weiter. Sie reflektierten, welche Ideen und Innovationen vermutlich umsetzbar sind und welche Schwächen Online- und hybride Beteiligung im Hinblick auf die Indikatoren für durchdachtes Verfahrensdesign und eine hohe Verfahrensqualität haben. Die beiden Workshops wurden umfassend dokumentiert und in die Gesamtauswertung einbezogen. Das vorliegende Diskussionspapier bündelt die Ergebnisse der Untersuchung für die weitere Verwendung.

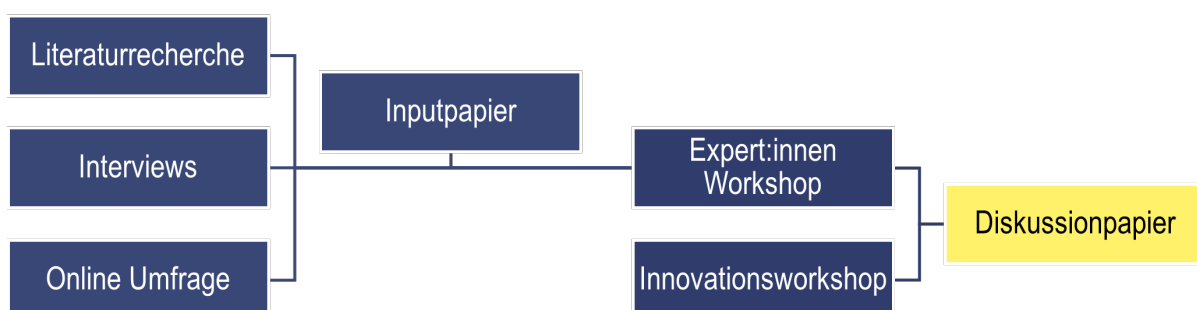


Abbildung 4: Untersuchungsdesign zur Identifikation von Kriterien guter Online- und hybrider Beteiligung

## 2. Ergebnis-Synthese: So gelingt gute Online- und hybride Beteiligung vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen

Die erfolgreiche Umsetzung von Online- und hybrider Beteiligung hängt von vielen Rahmenbedingungen ab: u. a. von den verfügbaren Ressourcen (Zeit und Geld), dem Thema, der Zielstellung und Zielgruppe(n). Zusätzlich sind je nach Prozess weitere Faktoren zu berücksichtigen, welche die Wahl und Ausgestaltung der Beteiligung ebenfalls beeinflussen. Vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen haben sich die folgenden Eigenschaften für gute Online- und hybride Beteiligung aus den Untersuchungen ergeben.

### 2.1 Synchrone Online-Beteiligungsformate

#### **Eine Moderation steuert neutral und fördert die Auseinandersetzungen mit Konfliktpunkten (Dialogqualität)**

Die **Moderation** sollte bei der Auseinandersetzung mit Konfliktpunkten in der Gruppe eine den Prozess-**steuernde**, in der Sache aber **neutrale** Rolle einnehmen. Zunächst sollte die Moderation sicherstellen, dass sie bereits zu Beginn der Sitzung die Positionen der Teilnehmenden ergründet. Zu diesem Zweck kann sie sich ein Meinungs-/Stimmungsbild zu bestimmten Fragen einholen. Dann sollte die Moderation garantieren, dass Spannungsfelder und Konflikte in den Diskussionen herausgearbeitet werden und sich in den Ergebnissen widerspiegeln. Das kann auch beinhalten, die Teilnehmenden zum Widerspruch zu ermutigen (z. B. über „pro-contra“-Methoden). Auch die Definition von **kontroversen Leitfragen** oder **pointierten Fragen/Thesen** durch Auftraggeber\*in oder Fach-Expert\*innen kann die Diskussion anregen und so das Herausarbeiten von Kontroversen unterstützen. Auch wurde ergänzend empfohlen, mehr **Zeit und Flexibilität** für die Erörterung von Konflikten einzuplanen, was aber angesichts der im Vergleich zu analogen Formaten kürzeren Online-Formate eine Herausforderung ist.

#### **Komplexe Konfliktmoderation ist von Formaten und Maßnahmen gerahmt, die Vertrauen aufbauen (Dialogqualität)**

Für (komplexe) Konfliktmoderation, oder gar Mediation, sind Online-Formate nur bedingt geeignet, da Gestik/Mimik und informeller Austausch hierfür unverzichtbar sind. Finden mehrere Sitzungen statt, tragen physische Treffen dazu bei, dass die Teilnehmenden Vertrauen aufbauen und eine Gesprächskultur etablieren können, die sich positiv auf die Online-Deliberation auswirkt. Der Vertrauensaufbau in der Gruppe sollte im Prozessdesign vorgesehen werden. Dafür ist es notwendig, wenn möglich analog Zeit für ein Kennenlernen und persönlichen, informellen Austausch der Teilnehmenden untereinander einzuplanen. Zudem wurde empfohlen, Elemente aus dem analogen Raum in den Online-Raum mitzunehmen, z. B. indem Teilnehmende vorab Kekse zugeschickt bekommen.



### **Break-Out-Räume mit maximal vier bis sechs Teilnehmenden ermöglichen zwischenmenschliche Kommunikation (Dialogqualität)**

Die zwischenmenschliche Kommunikation sollte durch **kleinere Break-Out-Räume** erleichtert werden. Dieses Feature wurde in der Umfrage mit 78 % als das Wichtigste einer Videokonferenz-Plattform genannt. Entstehen bei analogen Formaten rege Diskussionen auch in Kleingruppen von sieben und mehr Personen, so sollte bei digitalen Formaten die Gruppengröße eher bei vier bis sechs Personen liegen.

### **Es besteht eine niedrige Hemmschwelle bei der technischen Nutzung (Inklusivität)**

Zwar kann es bezüglich der technischen Ausstattung und des Umgangs mit digitalen Anwendungen bei einigen Personen zu Hürden kommen. Diese lassen sich aber vermindern oder umgehen, indem die Organisator\*innen **Leihgeräte** zur Verfügung stellen und **leicht verständliche Einführungen oder Tutorials** anbieten – bis hin zu Schulungen für die Nutzung der Kollaborationsfunktion. Dadurch kann die Hemmschwelle für jene Menschen gesenkt werden, die sich im virtuellen Raum noch unsicher bewegen. Auch die Funktion sich im Chat „zu Wort-Melden“ kann hilfreich für Teilnehmende sein. Die Teilnahme an Diskussionen wird so einfacher und anfängliche Unsicherheiten schneller überwunden.

### **Digitale Hilfsmittel und Features erhöhen Kommunikationsangebote (Praktikabilität / Nutzer\*innen-freundlichkeit)**

Eine **DSGVO-konforme Nutzung** ist den Teilnehmenden wichtig und vermeidet eventuelle Unsicherheiten bei den Teilnehmenden. Die **Melden-Funktion** ist ein entscheidendes Feature, um geordnete Diskussionen zu ermöglichen. Großes Potential liegt hier vor allem in der Nutzung verschiedener **digitaler Hilfsmittel**. Mit entsprechender Einweisung und Unterstützung können Teilnehmende Whiteboards (z. B. Mural, Miro) nutzen, niedrigschwellig an Umfragen teilnehmen oder Videos einsehen. Mit ihrem Einsatz könne der Kommunikationsgrad merklich erhöht werden. Mobilnutzung ist für einzelne Teilnehmende relevant.

### **Nachvollziehbarkeit und Relevanz der Beteiligung sind gewährleistet (Transparenz)**

Bei der Auswertung von Online-Beteiligung sollte besonders auf die **Nachvollziehbarkeit** und **Transparenz** des Prozesses geachtet werden. Die **Teilnahme der Entscheidungsträger\*innen** ist ein wichtiges Kriterium für die Verbindlichkeit und Umsetzung. Qualitative Beiträge der Teilnehmenden und die **Legitimation der Beteiligung** sind ebenfalls von Bedeutung. Es ist wichtig, dass die Inhalte des Beteiligungsverfahrens **offen für Anpassungen** sind und die Organisator\*innen eine hohe Transparenz gewährleisten. Die Ergebnistiefe und **Einbindung in das Gesamt-Beteiligungsdesign** sind weitere relevante Kriterien. Die Möglichkeit von Videomitschnitten ermöglicht mittels ergänzender Untertitel einen barrierefreien Zugang zu Dokumentationen und ist im Anschluss der Veranstaltung auch für Personen wichtig, die nicht teilnehmen konnten.

## 2.2 Asynchrone Online-Beteiligungsformate (Beteiligungsplattform)

### **Inhaltliche Moderation stellt Zusammenhänge zwischen Beiträgen her (Dialogqualität)**

Auch bei der asynchronen Beteiligung (Beteiligungsplattformen) wird eine aktive und aktivierende Rolle von der Moderation gewünscht. Mit 74 % wurde die **inhaltliche Moderation** (stellt Rückfragen zu Inhalten und erfragt Gegenpositionen) in der Umfrage am häufigsten genannt. Diese hat mehr Aufgaben als die reine Prüfung der Netiquette. Da bei Online-Portalen die Beteiligung über einen mehrere Wochen stattfindet, ist es zentral, die Kohärenz des Dialogs zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Moderation **Zusammenhänge zwischen Beiträgen** herstellt (sogenanntes dialogisches Element). Die Expert\*innen waren sich einig, dass die Bürger\*innen zeitnah nach Abschluss der Input-Phase Rückmeldung/Reaktion erhalten sollten.

### **Gute Wortwahl und Fragestellung ermöglichen besseren Dialog (Dialogqualität)**

Eine **wohlüberlegte Wortwahl** und **präzise Fragestellungen** sind wichtig, weil Teilnehmende im Vergleich zu Präsenzformaten nur eingeschränkt Rückfragen stellen können. Es besteht eine größere Hürde für spontane Zwischenmeldungen oder Rückfrage bei anderen Teilnehmenden. Das Deuten von Mimik und Gestik beider Seiten ist ebenfalls eingeschränkter möglich, und steht nicht als unterstützende Ausdrucksform zur Verfügung. Somit ist es für die Moderation schwieriger, Reaktionen ihrer Zuhörerschaft zu deuten, und ihre Erklärungen ggf. kurzfristig anzupassen. Teilnehmende können sich nicht nonverbal untereinander verständigen und z. B. gemeinsam empfundenes Unverständnis schneller rückzumelden.

Bei der Bewertung von Online-Beteiligungsverfahren spielten v. a. **inhaltliche Aspekte** eine Rolle: 70 % der Teilnehmenden sehen inhaltlich relevante Ergebnisse als zentral an, eine quantitative Analyse ist eher nachrangig.

### **Barrierearme Aufbereitung von Inhalten senkt Beteiligungshürden (Inklusivität, Nutzer\*innenfreundlichkeit)**

Bei asynchronen Formaten sind die Ansprache sowie das Design der Beteiligungsplattform von zentraler Bedeutung für die Inklusivität. Die Teilnahme speziell ausgewählter Bürger\*innen lässt sich mit einer **zielgruppengerechten Ansprache** steigern. Schon in der Ansprache kann Interesse für eine Online-Beteiligungsplattform geweckt werden. Zum **Abbau von Teilbarrieren** müssen insbesondere einfache und anschauliche Erklärungen zum Beteiligungsprozess vorliegen. Im Expert\*innen-Workshop wurde zudem darauf hingewiesen, dass bei Online-Plattformen ausschließlich schriftliche Beteiligung möglich ist – somit könnten einige Zielgruppen bevorteilt sein. Der Bildungshintergrund bestimmt hier noch stärker die schriftliche Kompetenz, Sachkenntnisse und Eloquenz. Daher sollte geprüft werden, ob zukünftig häufiger **Audio-Beiträge** und **Visualisierungen durch Karten und Bilder** zum leichteren Verständnis eingesetzt werden können. Eine Klarnamenpflicht und die Erhebung demografischer Daten halten die Expert\*innen eher nicht für geeignete Instrumente; sie könnten für eine höhere Inklusivität eher hinderlich sein. Darüber

hinaus werden ein **inklusives, gendergerechtes und diskriminierungssensibles Plattform-Design** sowie eine dafür speziell geschulte Moderation gewünscht.

### **Eine gute Beteiligungsplattform bietet Klarheit und Orientierung statt Gamification (Praktikabilität und Nutzer\*innenfreundlichkeit)**

Eine Plattform für Online-Beteiligung sollte den Fokus v. a. auf **zeiteffiziente und überschaubare Möglichkeiten** setzen, sich zu informieren und zu beteiligen. Die Mitmachmöglichkeiten sollten v. a. sachbezogen, einfach und konkret sein. Eine möglichst große Anzahl an Mitmachangeboten, spielerische Zugänge und ein Belohnungssystem spielen eine untergeordnete Rolle. Ein gut **strukturiertes Interface-Design** und eine gute **Aufbereitung abstrakter Themen** sind die Grundvoraussetzung für die Teilnahme. Die Bereitstellung von **Feedback-Möglichkeiten** wird allgemein als positiv gewertet. Bei der Verwendung einer Registrierungspflicht und dem Angebot verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten hingegen gibt es kein einheitliches Bild. Die Plattform sollte auch auf Smartphones nutzbar sein und eine einfache Handhabung ermöglichen.

### **Leichter Zugang zu Ergebnissen und inhaltlich relevante Rückmeldungen an die Teilnehmenden schafft Transparenz (Transparenz)**

Eine Online-Beteiligungsplattform bietet aus technischer Sicht die Chance, einen dauerhaften, verbindlichen, nachvollziehbaren und barrierefreien **Zugang zum Umgang mit den Ergebnissen** bereitzustellen. Die **inhaltliche Qualität der Rückmeldungen** hat einen deutlich höheren Stellenwert als quantitative Aspekte und sollte im Fokus einer Online-Beteiligung stehen. Mit **Künstlicher Intelligenz** Kommentare zu moderieren, wird nur von sehr wenigen als förderlich gesehen. Hierzu ist der aktuelle Entwicklungsstand noch nicht weit genug fortgeschritten, um menschliche Moderation adäquat zu ersetzen.

## **2.3 Hybride Beteiligungsformate**

### **Hybride Beteiligungsformate entsprechend ihrer Stärken für Information und Bewertung nutzen (Dialogqualität)**

Hybride Beteiligungsformate eignen sich für den Zugang zu **Information für die Teilnehmenden** sowie die **Priorisierung und Bewertung von Inhalten**, z. B. durch Umfragen oder Frage-Antwort-Runden. Als weniger erfolgsversprechend werden Kreativarbeiten (z. B. zur Ideenfindung) oder die gemeinsame Ausarbeitung von Inhalten bewertet. Dafür eignet sich ein rein digitales Setting mit vielen Teilnehmenden.

Die Asymmetrie in Kleingruppendiskussion, die bei hybriden Beteiligungsformaten zwischen Teilnehmenden vor Ort und digital Zugeschalteten entsteht, bewerten die Expert\*innen als größte Herausforderung. Eine Benachteiligung der digital Teilnehmenden ließe sich nur schwer oder gar nicht vermeiden. Ein **hybrides Setting** (je eine Moderation vor Ort und eine im digitalen Raum) kann unterstützend wirken, ebenso wie die gemischt hybride Einbeziehung von Expert\*innen und Stakeholdern. Die Wirkung kommt aber vor

allem im Plenum zum Tragen – für die Deliberation in Kleingruppen bleibt die Wirkung sehr eingeschränkt. Zwar kann die Moderation dem teilweise entgegenwirken, indem sie die dazugeschalteten Personen aktiv einbezieht und gezielt anspricht, aber die Gruppendynamiken vor Ort erfassen die abwesenden Personen nur stark eingeschränkt bis gar nicht. Es hat sich stattdessen bewährt, wann immer möglich **in rein analoge und rein digitale Kleingruppen** aufzuteilen und sie im Plenum wieder zusammenzuführen.

Die Planung sollte daher sorgfältig sein, einschließlich eines gut geplanten Live-Streams im Plenum und getrennter Arbeitsgruppen für Online-Teilnehmende und Teilnehmende vor Ort. Technische Ausstattung vor Ort sowie klare Kommunikations- und Beteiligungsregeln können helfen, einen Ausgleich zu schaffen. Die Moderation wird insbesondere benötigt, um Raum für den Austausch untereinander zu schaffen und Bezüge zwischen den Beiträgen der Teilnehmenden herzustellen.

### **Mehrsprachigkeit zum Erreichen einer breiten Zielgruppe (Inklusivität)**

Herausforderungen wie **Mehrsprachigkeit** zur Adressierung breiterer Zielgruppen sind für digitale wie hybride synchrone Formate eher ungelöst. Auch auf Beteiligungsplattformen wird das Potenzial in Deutschland bisher nicht gehoben. Für den digitalen Raum sind der Einsatz von KI zur simultanen Übersetzung von Untertiteln oder Übersetzungsfunktionen für ganze Seiten oder Textteile (z. B. Kommentare) denkbar. Die frühzeitige Abfrage von zwingend erforderlichen Fremdsprachen oder bevorzugten Sprachen kann Bedarfe rechtzeitig ermitteln und die Inklusivität deutlich erhöhen. Mit Blick auf die Stärken von digitalen und hybriden synchronen Formaten, gibt es hier noch großes Entwicklungspotential.

### **Es bestehen hohe technische und organisatorische Anforderungen an gute hybride Beteiligungsformate (Inklusivität, Dialogqualität)**

Die Ergebnisse weisen auf eine **hohe Nachfrage nach hybriden, synchronen Beteiligungsformaten** hin, da potentiell mehr Bürger\*innen einbezogen werden können. Dem gegenüber stehen sehr hohe Anforderungen an Technik, Moderation und Verfahrensdesign. Daher gilt: Auch wenn mit guter und umfangreicher Technik (Sichtbarkeit durch Monitore, Lautsprecher, Nutzung von individuellen Endgeräten wie Tablets) sowie guter Moderation (Wechsel zwischen analogen und digitalen Teilnehmenden / Vor-Ort- und Online-Moderation) die Inklusivität teilweise erhöht werden kann, sollte für ein optimales Ergebnis dennoch in rein analog und digitale Kleingruppen aufgeteilt werden.

## **2.4 Hybride Beteiligungsprozesse**

Hybride Beteiligungsprozesse erweisen sich dann als vorteilhaft, wenn analoge Veranstaltungen zu Beginn und Ende mit Online-Diskussionen dazwischen kombiniert werden. Bei solch einer „crossmedialen Beteiligung“ oder „blended participation“ gelten in den einzelnen Sitzungen die jeweiligen Eigenschaften analoger und digitaler Formate: Vollständige Online-Beteiligung bringt positive Ergebnisse bei der Sammlung

von Meinungen und der Diskussion dieser Ergebnisse in analogen Workshops hervor. Insbesondere in kleineren Gruppen mit idealerweise vier bis sechs Personen online und maximal zwölf Personen offline wurden gute Erfahrungen gemacht, wenn sie kollaborativ an einem Thema arbeiteten. Videokonferenzen mit Break-Out-Räumen und die Übertragung von Ergebnissen auf Online-Plattformen wurden ebenfalls erfolgreich eingesetzt.

Auch bei hybriden Beteiligungsprozessen sind Nachvollziehbarkeit, Teilnahme der Entscheidungsträger\*innen, Offenheit für Anpassungen und Einbindung in das Gesamt-Beteiligungsdesign von Relevanz.

### 3. Empfehlungen und offene Fragen

Folgende Empfehlungen haben sich als übergreifende Faktoren für gute Online- und hybride Beteiligung (als Format und als Prozess) ergeben:

- Eine gezielte Schulung der Moderation für Online- und hybride Beteiligung ist essenziell. Ob im Umgang mit Tendenzen zur Konfliktvermeidung in synchronen Online-Formaten, bei der Gewährleistung von Kohärenz in Debattenbeiträgen auf Online-Portalen oder im Falle von Asymmetrie bei synchronen, hybriden Beteiligungsformaten (digital und analog gemeinsam): Die Moderation steht vor neuen Anforderungen und muss entsprechend geschult sein.
- Synchron digitale Formate bieten den Vorteil, dass sich der Reiseaufwand für die Teilnehmenden reduziert und so die Teilnahmeschwelle, insbesondere bei geografisch ausgedehnter Beteiligung sinkt. Sie ermöglichen auch kürzere, fokussiertere Arbeitssitzungen.
- Online- und hybride Beteiligung gilt es dabei aber passgenau einzusetzen, damit ihre Stärken optimal genutzt werden können. Dazu müssen Prioritäten gesetzt und der Ablauf durchdacht werden. Der Einsatz eines Formats muss zusätzlich um die jeweils identifizierten Stärken und Schwächen ausgestaltet und weiterentwickelt werden (z. B. Schulung der Moderation), denn der Ausgleich von fehlender Gestik und Mimik ist bei allem technischen Fortschritt immer noch begrenzt.
- Die Anpassung an die Ziele der Deliberation sowie die Ausgestaltung des Formats sollten daher im Vordergrund stehen. Bspw. wird die niedrighschwellige Nutzung einer Online-Plattform zum Vorteil, wenn eine große Zielgruppe teilnehmen soll – die Wirkung kann aber durch z. B. unzureichend aktivierende Moderation, Intransparenz oder uneindeutige Fragestellungen wieder abgeschwächt werden.
- Der Bedarf an synchronen, hybriden Beteiligungsformaten ist gewachsen. Es gibt aber noch keine Lösung, die Asymmetrien zwischen digital zugeschalteten und vor Ort anwesenden Bürger\*innen angemessen abzubauen. Solange es noch keine ausreichenden technischen Lösungen gibt, sollte die Deliberation in rein analogen und rein digitalen Kleingruppen stattfinden. Die Zusammenführung der Diskussionsergebnisse kann anschließend hybrid im Plenum erfolgen.

- Als Standard scheint sich laut den Expert\*innen-Interviews und -Workshop der crossmediale Beteiligungsprozess etabliert zu haben, also die Kombination von analogen und digitalen Formaten. Dies ist insbesondere auf nationaler Ebene erkennbar. Dabei sind meist Auftakt- und Abschlussitzungen vor Ort analog und die Sitzungen dazwischen online konzipiert. Dies bietet die Vorteile eines Vertrauensaufbaus zu Beginn des Prozesses und einen gemeinsam erlebten Abschluss.
- Empirische Hinweise auf Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von Künstlicher Intelligenz in Bezug auf Ergebnisse und Outcomes von Beteiligungsprozessen fehlen derzeit noch. In welchen Fällen kann KI hilfreiche Beiträge leisten und in welchen verzerrt sie ggf. das Ergebnis? Erfahrungen und Auswertungen zu diesen Fragen stehen noch aus.

## 4. Anhang

### Literaturverzeichnis

**Bipar** (2022): Alles digital – oder doch nicht? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland. Online: [https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2022/03/bipar\\_Corona\\_Studie\\_2022.pdf](https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2022/03/bipar_Corona_Studie_2022.pdf).

**Bipar** (2020): Das verlorene Jahr? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland. Quelle: [https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2020/05/bipar\\_studie\\_corona\\_2020.pdf](https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2020/05/bipar_studie_corona_2020.pdf).

**Böhm, Birgit** (2016): Demokratie 4.0: Bürgerbeteiligungsverfahren – ein Praxisbeispiel aus Deutschland. In: Agree - Europäische Akademie Berlin e.V., S. 1-5.

**Dienel, Christiane/ Westbrook, Max/ Schultz, Carlotta** (2021): Externe Evaluation der Fachkonferenz Teilgebiete i.A. des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung. Quelle: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Evaluation\\_Fachkonferenz\\_Teilgebiete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Evaluation_Fachkonferenz_Teilgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

**Emanuel, Florian** (2020): Partizipation? Auch während „Corona“! Die Öffentlichkeitsbeteiligung während Hochgefährdungslagen als kontinuierliche Gewährleistung von Grundrechten durch den Staat. Am Beispiel des Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland. In: ZNER 5/20, S. 369-375.

**Fachforum Partizipation** und Transparenz des Hightech-Forums (2017): Partizipatives Agenda-Setting – Gesellschaft an Forschung und Innovation beteiligen, Berlin.

**Fischer, Damaris/ Brändle, Fabio/ Mertes, Alexander/ Pleger, Lyn E./ Rhyner, Alexander/ Wulf, Bettina** (2020): Partizipation im digitalen Staat: Möglichkeiten und Bedeutung digitaler und analoger Partizipationsinstrumente im Vergleich. Swiss Yearbook of Administrative Sciences, 11(1), pp. 129–144. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.141>.

**Fuhrmann, Raban Daniel** (2014): Beteiligungsformate beurteilen und erschließen – Eine Übersicht zu Vielfalt, Einsatz und Wirkung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren. Gutachten für den zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Konstanz. Online: [https://www.lernende-demokratie.de/sites/lernende-demokratie.de/files/PDF/Publications/kd\\_060\\_fuhrmann\\_uebersicht\\_buergerbeteiligungsverfahren.pdf](https://www.lernende-demokratie.de/sites/lernende-demokratie.de/files/PDF/Publications/kd_060_fuhrmann_uebersicht_buergerbeteiligungsverfahren.pdf).

**Große, Katharina** (2018): Benutzerzentrierte E-Partizipation – Typologie, Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen. Springer VS, Wiesbaden.

**Kersting**, Norbert (2013): Hybride Partizipation – Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013, S. 1-10.

**Kubicek**, Herbert/ Lippa, Barbara/ Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Verlag Bertelsmann Stiftung.

**Radtke**, Jörg/ Saßmannshausen, Sheree May (2020): Auf dem Weg zur responsiven Demokratie? Online-Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung als aktiver Link zwischen Kommunalpolitik und Bevölkerung. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 30, S. 329-358.

**Trénel**, Matthias (2021): Auswirkung der Digital-Formate auf die Beteiligungsqualität der Fachkonferenz Teilgebiete. Gutachten im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums. Quelle: [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_Gutachten/2021/Gutachten\\_Oeff-beteiligung\\_Trenel\\_25\\_10\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Gutachten/2021/Gutachten_Oeff-beteiligung_Trenel_25_10_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

**Zimmermann**, Frank (2021): Offline, online oder hybrid? Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen face-to-face und digitaler Partizipation. In: Allianz Vielfältige Demokratie (Hrsg.): Demokratie 4.0 Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung, S. 10-12.



## *Impressum*

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare  
Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)  
11055 Berlin  
<https://www.bmu.de/>

### **Autorinnen und Autoren**

Huy Tran-Karcher, ifok  
Alina Füllekrug, ifok

unter Mitarbeit von

Julia Kleber, polidia  
Thomas Heimstädt, polidia  
Tristan Fuhrmann, ifok

unter wissenschaftlicher Begleitung von  
Prof. Dr. Frank Brettschneider

### **Stand**

Januar 2024

### **Weitere Beteiligungsthemen des BMUV:**

<https://www.bmu.de/buergerservice/beteiligung/ueberblick-beteiligung>

Im Auftrag des:

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare  
Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), 11055 Berlin

Referat G III 4

Bürgerkommunikation, Bürgerbeteiligung

-Bereich Bürgerbeteiligung-