

Analyse der Anforderungen an eine Software zur (teil-)automatisierten Unterstützung bei der Auswertung von Beteiligungsverfahren

Working Paper

Julia Romberg, Tobias Escher

Forschungsgruppe CIMT, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, soziologie5@phil.hhu.de

Zusammenfassung

Bei kommunalen Beteiligungsverfahren geben Bürger*innen Vorschläge und Meinungen zu vorgegebenen Fragen ab. Damit diese in die weitere Planung einfließen können, müssen die Beiträge von den zuständigen Verwaltungen oder entsprechend beauftragten Dienstleister*innen ausgewertet werden. Gerade bei Partizipationsverfahren mit hoher Beteiligung kann die Auswertung ein hohes Maß an Ressourcen binden. Im Mittelpunkt des ersten Praxisworkshops der Forschungsgruppe CIMT (Citizen Involvement in Mobility Transitions) im Sommer 2020 stand daher die Frage, *wie die Auswertung von Beiträgen technisch unterstützt werden kann und welche Anforderungen Praktiker*innen an eine Softwarelösung zur (teil-)automatisierten Unterstützung der Auswertung von Bürger*innenbeteiligung haben*. Im Ergebnis wird deutlich, dass es einen tatsächlichen Bedarf nach IT-Unterstützung bei der Auswertung gibt, da diese bislang in der Regel noch vorwiegend händisch erfolgt und entsprechend zeitaufwendig ist. Zu diesen Anforderungen gehört vor allem die Möglichkeit, Beiträge thematisch nach inhaltlichen Aspekten zu gruppieren. Weiterhin besteht Bedarf zur Unterstützung bei der Erkennung von Duplikaten und der Identifikation und Bewertung von konkreten Maßnahmen aus den Beiträgen. Dabei lauten zwei wesentliche Anforderungen, dass alle Beiträge gleichberechtigt berücksichtigt werden und dass automatisiert getroffene Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind.

Zusätzlich wurde durch den aktuellen Anlass im Rahmen des Praxisworkshops eine Befragung nach dem Einfluss der Covid-19-Pandemie auf die Arbeit mit Bürger*innenbeteiligung durchgeführt. Zusammenfassend zeigt sich eine hohe Verunsicherung, wie Bürger*innenbeteiligung während der Pandemie gut umgesetzt werden kann, sowie eine hohe Diskrepanz zwischen den verschiedenen Beteiligungsformaten. Während die Online-Beteiligung als kontaktloses Medium von der Lage profitieren kann, ist die Vor-Ort-Beteiligung stark betroffen.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	2
2	Leitfragen des Praxisworkshops	2
2.1	Wie wird aktuell bei der Auswertung von Beteiligungsbeiträgen verfahren?	2
2.2	Welche Eigenschaften können für die Auswertung von Beteiligungsbeiträgen hilfreich sein?	3
2.3	Welche Anforderungen gibt es an eine Software zur Unterstützung der Auswertung?	4
2.4	Welche Anforderungen gibt es von Seiten der Auftraggeber an die Form der Auswertung?	5
2.5	Welche rechtlichen Hürden gibt es bei der Auswertung von Beteiligungsbeiträgen?	5
2.6	Zusatzfrage: Welchen Einfluss hat die Covid-19-Pandemie auf die Arbeit mit Bürger*innenbeteiligung?	5
3	Haupterkennnisse des Praxisworkshops	6

1. Hintergrund

Die BMBF-geförderte Forschungsgruppe CIMT (*Citizen Involvement in Mobility Transitions*, also *Bürger*innenbeteiligung an der Verkehrswende*) erforscht die Potenziale und Probleme von Bürger*innenbeteiligung an der Verkehrswende in deutschen Kommunen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen lokale Planungsprozesse zur Förderung nachhaltiger Mobilität¹. Damit die Informationen aus der Bürgerschaft in die weitere Planung einfließen können, müssen die Beiträge von den zuständigen Verwaltungen oder entsprechend beauftragten Dienstleistern ausgewertet werden. Da die Auswertung gerade bei Partizipationsverfahren mit hoher Beteiligung ein hohes Maß an Ressourcen binden kann, gilt das Interesse der Gruppe auch der Entwicklung (teil-)automatisierter Analyseverfahren zur Unterstützung der Evaluation von Beiträgen in Beteiligungsverfahren. Das langfristige Ziel ist die Entwicklung einer einsetzbaren Software, die Open Source zur Verfügung gestellt wird und Verantwortliche dabei unterstützt, die von Bürger*innen im Rahmen von Beteiligungsverfahren gemachten Vorschläge effektiver auszuwerten.

*Wie kann die Auswertung von Beiträgen technisch unterstützt werden und welche Anforderungen haben Praktiker*innen an eine Softwarelösung zur (teil-)automatisierten Unterstützung der Auswertung von Bürger*innenbeteiligung?* Diese Frage sollte im Rahmen eines Praxisworkshops zusammen mit Beteiligungserfahrenen kommunalen Vertreter*innen und Dienstleister*innen diskutiert werden. Der Praxisworkshop bildet den Auftakt einer Reihe, die zukünftig regelmäßig den Austausch zwischen Forschungsgruppe und kommunaler Beteiligungspraxis sicherstellen soll.

Durch die besondere Situation der Pandemie seit März 2020 wurde der Praxisworkshop digital im Rahmen mehrerer Interviews durchgeführt. Insgesamt fanden im Zeitraum vom 19. Mai bis zum 10. Juli 2020 sechs Interviews mit neun Expert*innen statt. Die Teilnehmenden vertraten dabei das ganze Spektrum der an der Auswertung beteiligten Akteure: Aufseiten der Kommunen wurden sowohl Beteiligungsbeauftragte als auch Fachplanende interviewt, aufseiten der Dienstleister sowohl Expert*innen für Beteiligung als auch für Verkehrsplanung.

Die Interviews wurden durch die folgenden fünf Leitfragen strukturiert:

1. Wie wird aktuell bei der Auswertung von Beteiligungsbeiträgen verfahren?
2. Welche Eigenschaften können für die Auswertung von Beteiligungsbeiträgen hilfreich sein?
3. Welche Anforderungen gibt es an eine Software zur Unterstützung der Auswertung?

¹Weitere Informationen zum Projekt sind unter <https://www.cimt-hhu.de> zu finden.

4. Welche Anforderungen gibt es von Seiten der Auftraggeber an die Form der Auswertung?
5. Welche rechtlichen Hürden gibt es bei der Auswertung von Beteiligungsbeiträgen?

Zusätzlich wurden die Teilnehmenden nach dem Einfluss der Covid-19-Pandemie auf Beteiligungsprozesse und ihre Arbeit befragt.

Im Folgenden werden die grundlegenden Aussagen zu den einzelnen Leitfragen einzeln dargestellt. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse.

2. Leitfragen des Praxisworkshops

2.1 Wie wird aktuell bei der Auswertung von Beteiligungsbeiträgen verfahren?

Die Befragten wurden zuerst gebeten, den typischen Ablauf der Auswertung eines Beteiligungsverfahrens zu skizzieren.

Die Auswertung wird abhängig von der Beauftragung entweder durch die Beteiligungsdienstleistungsunternehmen, durch Planungsbüros oder direkt durch die einzelnen Kommunen vorgenommen und erfolgt aktuell in der Regel händisch oder vereinzelt mithilfe eines Programms zur qualitativen Inhaltsanalyse. Einige Befragte haben aber auch Erfahrung in der Anwendung von (teil-)automatisierten Verfahren zur Auswertung, insbesondere mit der Duplikaterkennung und mit Geoinformationssystemen (GIS). Bei den Beiträgen handelt es sich in der Regel um Textbeiträge aus (Online-)Beteiligungsverfahren, gelegentlich auch um verschriftliche Wortmeldungen oder Erkenntnisse aus Offline-Verfahren. Die Auswertung von Daten aus Online- und Offline-Verfahren erfolgt meist separat, wobei teilweise Offline-Daten auch digitalisiert werden. Als gängiges Datenformat für die Auswertung werden Excel-Tabellen verwendet. Die Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung der Beteiligungsbeiträge wird oft bereits im Vorfeld durch die Moderation der Beteiligungsplattformen durchgeführt. Ebenso werden inzivile Äußerungen in der Regel schon im Vorfeld gelöscht.

Der Ablauf der Auswertung hängt von verschiedenen Faktoren ab, wobei die Auswertenden erheblichen Spielraum bei der Umsetzung der Analyse haben.

In Planungsbüros liegt der Fokus beispielsweise oft auf Geolokalisierung und kartenbasiertem Vorgehen: Das Untersuchungsnetz wird dabei in Strecken und Knoten aufgeteilt. Diese werden manuell hinsichtlich der verorteten Maßnahmen geprüft und die Maßnahmen werden manuell nach bestimmten Kriterien (z. B. „Beschilderung“ oder „Verkehrssicherheit“) kategorisiert. Zusätzlich können weitere bereits in der Verwaltung vorhandene Informationen zu gegebenen Lokalitäten über GIS eingespeist werden, beispielsweise polizeilich gemeldete Unfälle. Die Anregungen der Bürger*innen werden

schließlich mit den angedachten Maßnahmen der Fachplanenden abgeglichen.

In den Kommunen erfolgt eine Priorisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Dabei werden projektspezifische Anforderungen, zeitliche Faktoren, Kostenbegrenzungen und personelle Kapazitäten für die Auswertung in die Planung mit eingeschlossen. Dadurch werden Beiträge in der Bearbeitung priorisiert, die schneller umsetzbar sind oder zeitnah umgesetzt werden müssen. Thematisch relevante Beiträge werden den zuständigen Personen beziehungsweise Referaten zugewiesen.

Während der Beteiligungsphase können die Bürger*innen ihre Beiträge in der Regel vorgegebenen Kategorien zuordnen. Dies kann einerseits in einer thematischen Zuordnung resultieren, andererseits werden auch moderationstechnische Kategorisierungen verwendet, wie die Aufteilung nach Position des Beitrags („Pro“ oder „Contra“). Diese vorher festgelegten Kategorisierungen können anschließend auch bei der Strukturierung der Auswertung helfen. Zusätzlich werden regelmäßig bei der Auswertung weitere Kategorisierungen vorgenommen, die teilweise von den Auftraggebenden vorgegeben sind oder erst iterativ aus einem Teil der Beiträge eines Verfahrens entwickelt werden.

Durch die Zuordnung zu inhaltlichen Kategorien werden ähnliche Beiträge geclustert und in Themenbereichen zusammengefasst. Während diese inhaltliche Zuordnung bislang noch weitgehend manuell abläuft, kommt vielfach schon eine automatische Duplikaterkennung zum Einsatz. Dabei werden gleiche beziehungsweise sehr ähnliche Beiträge erkannt.

Am Ende der Auswertung steht ein Abschlussbericht, der die wesentlichen Ergebnisse zusammenfasst und dabei auch einzelne (zum Teil auch alle) Einzelbeiträge aufführt.

2.2 Welche Eigenschaften können für die Auswertung von Beiträgen hilfreich sein?

In den Interviews konnte eine Reihe von Eigenschaften gesammelt werden, die bei der Auswertung von Beiträgen helfen können.

In einigen Fällen kann es notwendig sein, in einem ersten Strukturierungsschritt die Beiträge, die nicht zum Anliegen des Verfahrens passen oder auf einer Metaebene über das Verfahren sprechen, herauszufiltern. Ebenso ist die Verwendung einer *Duplikaterkennung* sinnvoll, um gleiche und sehr ähnliche Beiträge zu erkennen. In vielen Fällen wird diese bereits eingesetzt.

Im Anschluss ist die automatisierte *Erkennung von Themen* für die Analyse der relevanten Bürger*innenbeiträge von Interesse. Dazu wurde angemerkt, dass die Zuordnung eines Beitrags zu mehr als einer inhaltlichen Kategorie sinnvoll sein kann. Es wurde deutlich, dass für die befragten Dienstleistungsunternehmen, Kommunen und Planungsbüros sowohl

die Zuordnung von Beiträgen anhand von vorgegebenen Kategorisierungsschemas als auch eine freie Themenerkennung als Clustering oder Topic Modeling interessant ist. Bei wiederkehrenden Beteiligungsformaten wäre es interessant, die Themenentwicklung über mehrere Jahre analysieren zu können.

Auf den meisten Plattformen wird bereits durch die Bürger*innen eine Zuordnung zu vorgegebenen Kategorien vorgenommen. In der Auswertung werden oft jedoch neue Kategorisierungen bei der inhaltlichen Analyse der Beiträge vorgenommen. Eine Entwicklung dieser Schemas auf einer Teilmenge von Beiträgen und die automatisierte Kategorisierung der restlichen Beiträge könnte den Arbeitsaufwand in der Auswertung reduzieren. Grundsätzlich sind verfahrensübergreifende und flexible Kategorien wünschenswert. Dies dürfte jedoch aufgrund der großen Varianz in den Inhalten der Verfahren selten möglich sein. Ein Clustern nach inhaltlich ähnlichen Beiträgen könnte die Zusammenfassung von wichtigen Aussagen unterstützen und könnte auch durch den Einsatz in der aktiven Phase eines Beteiligungsverfahrens zu einer besseren Strukturierung der Beiträge führen.

Zusätzlich werden bei der manuellen Auswertung oft *Schlüsselzitate* der verschiedenen Leitthemen identifiziert und gesammelt. Die automatisierte Identifikation solcher „typischer“ Zitate könnte ebenfalls hilfreich sein, jedoch muss hierbei darauf geachtet werden, dass keine Perspektiven verloren gehen und keine Bevorteilungen bestimmter Gruppen entstehen. Deswegen ist das Erkennen und Unterscheiden von Einzelmeinungen und Gruppenmeinungen wichtig.

Eine automatisierte *Extraktion von Vorschlägen und Problembeschreibungen* aus den Beiträgen wird im Allgemeinen begrüßt, insbesondere wenn ein Beitrag verschiedene Anliegen enthält. Somit könnten thematisch unterschiedliche Vorschläge eines einzelnen Beitrags getrennt behandelt werden, beispielsweise wenn die verschiedenen Themenblöcke der Beiträge nacheinander abgearbeitet oder Themen entsprechend der Zuständigkeiten von unterschiedlichen Personen ausgewertet werden sollen.

Für viele der Befragten wäre es außerdem sehr hilfreich, die *Konkretheit von Vorschlägen* zu bestimmen. Je konkreter ein Vorschlag sowie eine gewünschte Handlungsmaßnahme beschrieben wird, desto eher können die Auswertenden daraus weitere Schritte ableiten. Trotzdem sind auch vage Vorschläge oder Problembeschreibungen, aus denen erst in der Analyse konkrete Maßnahmen entwickelt werden, wichtig für den Planungsprozess. Es wird berichtet, dass es Kommunen gibt, die in ihren Verfahren nur konkrete Vorschläge zulassen.

Auch die Frage nach der zeitlichen *Umsetzbarkeit von vorgeschlagenen Maßnahmen* ist bedeutend. Entsprechend der Art der Maßnahme kann eine Umsetzung kurzfristig möglich sein (beispielsweise bei Straßenmarkierungen) oder aber bedarf einer langfristigeren Planung (beispielsweise der Umbau eines Knotenpunkts). Gleichwohl kann es auch vorgeschlagene Maßnahmen geben, die gar nicht umsetzbar sind. Eine Vorsortierung nach der Umsetzbarkeit der Maßnahmen könnte

den Kommunen deswegen bei der Bearbeitung eine große Hilfe sein. Ebenfalls kann eine *Sortierung nach Dringlichkeit der Umsetzung von Maßnahmen* wichtig sein, beispielsweise um der Verkehrssicherungspflicht in den Kommunen nachzukommen.

Je nach Auswertungsvorgehen wird auch mit *Verwaltungseinheiten und Zuständigkeiten* gearbeitet. Es wird berichtet, dass diese meist kommunenübergreifend ähnlich strukturiert sind. Konkrete Maßnahmen aus den Beiträgen können über eine Verschlagwortung zu diesen Einheiten zugeordnet werden. Zum Teil hängen die Verantwortlichkeiten für bestimmte Maßnahmen auch damit zusammen, ob die Maßnahmen privaten oder öffentlichen Raum betreffen. Die Informationen darüber sind in der Regel schon in den existierenden Geoinformationssystemen (GIS) vorhanden. Die Beiträge könnten durch eine automatisierte Zuordnung dieser Informationen ergänzt werden.

Im Hinblick auf den Abschluss der qualitativen und quantitativen Analyse könnte die Software die *Erstellung eines Abschlussberichts* unterstützen, in den alle zuvor genannten Eigenschaften mit einfließen.

Zusätzlich zu den bislang dargestellten Eigenschaften, die für die Auswertung nützlich sein können und welche wiederholt in den Interviews genannt wurden, wurden auch andere Ideen diskutiert, für die die Expert*innen einen geringeren Bedarf bei der (teil-)automatisierten Unterstützung der Auswertung sehen.

So ist es bei ortsbezogenen Verfahren für die Kommunen zwar relevant zu sehen, an welchen Orten es vermehrt zu Vorschlägen oder auch zu Konflikten kommt. Allerdings ist eine automatisierte Erkennung von *Verortungen* aus den Beteiligungstexten nur in seltenen Fällen notwendig, da die Vorschläge in der Regel direkt während der Beteiligungsverfahren kartenbasiert von den Bürger*innen verortet werden. Auch die automatisierte *Erkennung von Inzivilität* wurde als weniger wichtig eingeschätzt, da solche Beiträge insgesamt selten in Beteiligungsverfahren auftreten und dann in der Regel bereits im Laufe des Verfahrens durch die Moderation identifiziert werden. Ähnlich verhält es sich mit der *Anonymisierung von Beiträgen*, die ebenfalls in der Regel schon im laufenden Verfahren durch die Moderation vorgenommen wird. Die Sortierung der Beiträge nach Lesbarkeitsindizes ist ebenfalls nicht sinnvoll, da bestimmte Gruppen ausgeschlossen werden könnten und im Regelfall ohnehin alle Beiträge gelesen werden. Eine *Verknüpfung der Beitragsbeiträge mit dem Lokalgeschehen* zu bestimmten Zeitpunkten könnte für Kommunen zwar in Einzelfällen spannend sein, um Zusammenhänge beispielsweise zwischen Pressemitteilungen und der Beteiligung herzustellen. Allerdings würde hierdurch nicht die Auswertung an sich unterstützt.

2.3 Welche Anforderungen gibt es an eine Software zur Unterstützung der Auswertung?

Die Anforderungen an eine Open Source-Auswertungssoftware sind vielschichtig.

Die Frage nach der Art der Anwendung ist ein zentrales Thema. Um die Nutzbarkeit im kommunalen Kontext zu sichern, sollten die technischen Anforderungen an potenzielle Anwender*innen möglichst gering gehalten werden. Optimal wäre eine browserbasierte Anwendung, die cloudbasiert arbeitet (Software-as-a-Service). Hiermit wäre eine standortunabhängige Nutzung möglich, die auch in Pandemiezeiten ein leichtes Weiterarbeiten zum Beispiel aus dem Home Office ermöglichen würde. Durch die dezentrale Datenspeicherung könnten aber auch gerade in Verwaltungen Datenschutzbedenken aufkommen, welche den Einsatz einer derartigen Software behindern könnten. Für Dienstleistungsunternehmen ist hingegen auch eine zu installierende Lösung mit lokaler Datenhaltung denkbar. Wenn die Software universell für den Einsatz in Kommunen, Planungsbüros und bei Dienstleistungsunternehmen entwickelt werden soll, dann muss hier eine Kompromisslösung gefunden werden. Es wurde angemerkt, dass bei einer browserbasierten Lösung auf die Kompatibilität mit dem Internet Explorer geachtet werden muss, da viele Kommunen diesen Browser verwenden.

Eine intuitiv und leicht bedienbare grafische Bedienoberfläche ist insbesondere für die Nutzung in den Kommunen wichtig. Dabei sollte sich die Software an der Sprache und dem Workflow der Kommunen orientieren. Auch eine barrierefreie Bedienung der Software, beispielsweise durch den Einsatz von Leichter Sprache oder durch geeignete Designs für Sehbehinderte, ist relevant.

Für die Anwendenden ist zudem eine transparente Software essenziell, die als Unterstützung bei der Auswertung verstanden und akzeptiert wird. So ist es wichtig, dass der Mensch aktiv in den Prozess der Auswertung mit einbezogen wird. Die Erklärbarkeit von Ergebnissen und eine grafische Aufbereitung der Ergebnisse ist wesentlich.

Es wird angemerkt, dass sich die auszuwertenden Verfahren hinsichtlich der Datengrundlage, die von Faktoren wie dem Fokus des Verfahrens und den Sozialstrukturen in der jeweiligen Kommune abhängen, stark unterscheiden können. Dementsprechend ist es wichtig, dass die entwickelten Algorithmen die Eigenheiten der Verfahren individuell berücksichtigen können beziehungsweise allgemeingültig funktionieren.

Als weitere Anforderungen wurden genannt:

- Schnittstellen um Daten ein- und auszulesen (CSV, Excel, Access, GIS-Daten) und um die Algorithmen der Software für Dienstleistungsunternehmen innerhalb der bestehenden Systeme nutzbar zu machen
- eine Funktion zum automatisierten Einlesen von Beiträgen aus Offline-Verfahren
- eine Filterfunktion nach bestimmten Wörtern

- die farbliche Markierung der Beiträge nach verschiedenen Bearbeitungszuständen
- die Möglichkeit, direkt aus dem System heraus eine Rückmeldung an Bürger*innen versenden zu können

2.4 Welche Anforderungen gibt es von Seiten der Auftraggeber an die Form der Auswertung?

Die formalen Anforderungen an die Auswertung hängen stark von der Beauftragung und den Beteiligten (Planungsbüros, Partizipationsdienstleistungsunternehmen und Kommunen) ab. In der Regel wird ein Abschlussbericht erstellt, der Metastatistiken der Teilnehmungsplattform aufführt, eine inhaltliche Analyse und die Teilnehmungsbeiträge enthält. Falls vorhanden, werden auch Geo-Dateien eingeschlossen. Eine über die Vortsortierung hinausgehende Analyse bestimmter Fragestellungen wird dabei oft nicht von den Partizipationsdienstleistungsunternehmen, sondern durch ein Planungsbüro oder die Kommunen selbst durchgeführt. Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse und die daraus resultierenden Maßnahmenempfehlungen mit Begründungen sind ebenfalls Teil der Abschlussberichte.

2.5 Welche rechtlichen Hürden gibt es bei der Auswertung von Teilnehmungsbeiträgen?

Bei der Auswertung von Teilnehmungsbeiträgen muss auf verschiedene rechtliche Aspekte geachtet werden. Zentral ist die Sicherstellung der Einhaltung aller Datenschutzbestimmungen. Dazu zählt die Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung der Beiträge, damit keine personenbezogenen Rückschlüsse gezogen werden können. Teilweise wird von Auftraggebenden die automatische Löschung von Benutzer*innenprofilen nach einer gewissen Zeit gefordert. Um die Nutzung der Beiträge in der Forschung zu erlauben und um die Veröffentlichung von Beiträgen zu ermöglichen, beispielsweise auf Plakaten oder in Pressemitteilungen, ist es notwendig, dass in die Nutzungsbedingungen von Online-Plattformen eine entsprechende Klausel mit aufgenommen wird. Zum Teil erfolgt dies schon, zum Beispiel unter Nutzung einer Creative Commons Lizenz. Es wurde angemerkt, dass einige rechtliche Hürden die Auswertung erschweren können. Beispielsweise kann durch die teilweise praktizierte Anonymisierung von Geschäftsnamen auch räumliche Information verloren gehen.

2.6 Zusatzfrage: Welchen Einfluss hat die Covid-19-Pandemie auf die Arbeit mit Bürger*innenbeteiligung?

Angesichts der aktuellen Einschränkungen durch die Corona-Pandemie wurde zusätzlich gefragt, welchen Einfluss die Pandemie auf die Arbeit mit Bürger*innenbeteiligung hat.

Die Online-Beteiligung wird generell als relativ krisenresistent wahrgenommen. Einige Kommunen ersetzen geplante Vor-Ort-Veranstaltungen durch digitale Formate, falls das sinnvoll möglich ist. Dies führt zumindest vorübergehend zu einem Schub für die Online-Beteiligung. Es wurde mehrfach das subjektive Gefühl geäußert, dass sich mehr Personen mit

dem Thema Online-Bürgerbeteiligung beschäftigen und dass in laufenden Verfahren eine höhere Beteiligung auftritt. Es wird aber auch die Sorge geäußert, dass einige Kommunen, die sich sowieso schon in einer angespannten Finanzlage befinden, durch die Pandemie weiter geschwächt werden könnten. Es kann noch nicht abgeschätzt werden, ob dies zukünftig in Kürzungen im Bereich Bürger*innenbeteiligung resultieren könnte. Interessant ist die Frage, ob noch genug Gelder vorhanden sein werden, um die Ergebnisse aus den Teilnehmungen umzusetzen.

Die reine Offline-Beteiligung gestaltet sich hingegen schwierig. Die meisten Projekte wurden verlängert, da die Zeitpläne nicht eingehalten werden können. Der Vor-Ort-Austausch war während des Lockdowns nicht möglich. Mittlerweile können Veranstaltungen mit einem entsprechenden Sicherheitskonzept wieder umgesetzt werden. In der Praxis ist dies aufwendig und stellt die Organisator*innen vor Herausforderungen. Die starken Einschränkungen, beispielsweise eine begrenzte Teilnehmer*innenzahl, werden auch kritisch für die Qualität und Legitimität der Beteiligung gesehen. Für Personen aus Risikogruppen (z. B. ältere oder behinderte Personen) ist die Teilnahme an einer solchen Veranstaltung während der Covid-19-Pandemie besonders problematisch. Zusätzlich sehen sich die Kommunen auch in einer Vorbildfunktion und verantwortlich für teilnehmende Bürger*innen.

Viele klassische Offline-Formate wie Stadtpaziergänge, die zentrale Elemente der Bürgerbeteiligung sind, können allerdings nicht sinnvoll digital umgesetzt werden. Als Lösung entstehen in enger Zusammenarbeit von Kommunen und Dienstleistern Mischformen aus Online- und Offline-Formaten, über die positiv berichtet wird.

Durch den vorübergehenden Stopp von Vor-Ort-Beteiligungen und durch die Umplanung, Verschiebung oder Absage bereits geplanter Verfahren sowie durch Anfragen und die Umsetzung von neuen Online-Verfahren ergibt sich für alle Beteiligten ein teils erheblicher Mehraufwand. Bei Dienstleistungsunternehmen mit Fokus auf Online-Beteiligung ist die Anzahl der betreuten Verfahren konstant geblieben. Dienstleistungsunternehmen und Planungsbüros, die sich stärker auf Offline-Beteiligung konzentrieren, berichten von einer wirtschaftlich angespannten Situation. Bei der Planung neuer Verfahren wird möglichst auf pandemierobuste Lösungen gesetzt, bei denen die digitale Beteiligung im Vordergrund steht und Offline-Veranstaltungen ergänzend eingesetzt werden.

Mehrfach wird angemerkt, dass Kommunen in der Digitalisierung sehr schlecht aufgestellt sind. Dadurch, dass teilweise die technischen Voraussetzungen für ein Arbeiten im Homeoffice fehlen, haben sich die Vorbereitungen von Projekten insbesondere im Lockdown aufwändiger und langwieriger gestaltet. Durch die prekäre Lage wird die Digitalisierung in den Kommunen aber auch vorangetrieben.

3. Hauptkenntnisse des Praxisworkshops

In der Gesamtschau der Interviews lassen sich folgende Hauptkenntnisse aus der Anforderungsanalyse ableiten:

1. Die Auswertung von Beteiligungsbeiträgen erfolgt größtenteils manuell mit Tabellen und ist entsprechend zeitaufwendig.
2. Es gibt wenig Erfahrung mit automatisierten Methoden. Diese erfüllen bislang noch nicht die Anforderungen. Lediglich die Duplikaterkennung wird bei den meisten Befragten schon gewinnbringend eingesetzt.
3. Bei allen an der Auswertung beteiligten Akteuren (Verwaltung, Partizipationsdienstleistungsunternehmen, Planungsbüros) gibt es einen Bedarf an IT-Unterstützung, um Kosten einzusparen und die zeitnahe und gründliche Analyse der Beteiligungsbeiträge sicherzustellen.
4. Auch wenn der Nutzen einer automatisierten Unterstützung als hoch eingeschätzt wurde, so äußerten sich die meisten Beteiligten zurückhaltend, inwieweit die Anforderungen an eine solche Software tatsächlich technisch zu realisieren sind.
5. Die häufiger genannten konkreten Anforderungen an eine automatisierte Unterstützung von Beiträgen aus Beteiligungsverfahren (online und offline) lauten:
 - (a) Aufteilung nach Themen sowohl ohne vorgegebene Schemata als auch nach vorgegebenen Kategorien
 - (b) Erkennung von Duplikaten
 - (c) Identifikation und Bewertung von Maßnahmen aus den Beiträgen (z. B. Umsetzbarkeit, Dringlichkeit, Zuständigkeit, Konkretheit)
 - (d) Sortierung von Beiträgen anhand der Häufigkeit verschiedener Eigenschaften
 - (e) Unterstützung bei der Erstellung von Abschlussberichten
6. Bei der Umsetzung der Anforderungen in eine konkrete Software sind verschiedene Aspekte zu beachten:
 - (a) Es muss sichergestellt sein, dass alle geäußerten Positionen sichtbar sind, unabhängig davon, ob sie Einzel- oder Gruppenmeinungen sind.
 - (b) Die Erklärbarkeit der Ergebnisse der Algorithmen muss gewährleistet werden.
 - (c) Die Usability der Software spielt eine wichtige Rolle.

Die wesentlichen Erkenntnisse zum Einfluss der Coronapandemie lauten:

1. Grundsätzlich herrscht bei allen Beteiligten große Unsicherheit, wie mit den laufenden und den geplanten Beteiligungsverfahren umgegangen werden soll.
2. Im Moment setzen die Kommunen verstärkt auf Online-Verfahren, um Beteiligungsmöglichkeiten unter Corona-Bedingungen zu realisieren. Viele Kommunen sammeln (erstmalig) Erfahrungen mit diesen Möglichkeiten, und es werden neue Formate erprobt.
3. Im Gegensatz dazu ist die Vor-Ort-Beteiligung zunächst fast vollständig entfallen, weil erst Ideen entwickelt werden mussten, welche Formate überhaupt pandemiesicher umsetzbar sind. Das ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil sich nicht alle bisher genutzten Formate (wie z.B. interaktive Workshops) online umsetzen lassen. Dadurch drohen vermehrt Probleme für inklusive und gleichberechtigte Beteiligung.
4. Es herrschen große Unterschiede zwischen den Kommunen. Am besten können sich die Kommunen auf die neue Situation einstellen, die bereits Erfahrung mit Online-Formaten gesammelt haben und/oder über die finanziellen Mittel verfügen, hier rasch Ressourcen und Expertise aufzubauen. Alle anderen Kommunen sind stark benachteiligt.
5. Einige unserer Interviewpartner beschäftigen die Frage, welchen Einfluss die Pandemie auf die finanzielle Lage von Kommunen haben wird und inwieweit man sich gute Beteiligung auch noch in Zukunft leisten können. Hier ist anzumerken, dass diese Einschätzung nicht von allen Interviewpartnern geteilt wird und nicht zwingend die hier befragten Kommunen betrifft.