INNOVATIONSSTIFTUNG
BAYERISCHE KOMMUNE

Mario Martini
Saskia Fritzsche

Kompendium Online-Bürger-beteiligung

Rechtliche Rahmenbedingungen für kommunale Beteiligungsangebote im Internet

Mario Martini
Saskia Fritzsche

Kompendium Online-Bürgerbeteiligung

Rechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungsangebote im Internet

Stand: 8.9.2015
Version 1.1

Prof. Dr. Mario Martini
Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Saskia Fritzsche
Forschungsreferentin am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

INNOVATIONSSTIFTUNG
BAYERISCHE KOMMUNE

Stiftungsvorstand
Alexander Schroth, AKDB
Rudolf Schleyer, AKDB

Kuratorium
Dr. Jürgen Busse, Bayerischer Gemeindetag
Bernd Buckenhofer, Bayerischer Städtetag
Dr. Johann Keller, Bayerischer Landkreistag
Stefanie Krüger, Bayerischer Bezirketag

IMPRESSUM

Herausgeber
Innovationsstiftung bayerische Kommune
c/o Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern – AKDB
Hauptverwaltung
Hansastraße 12-16
80686 München
Postfach 150140
80042 München

Druck
www.bay-innovationsstiftung.de

VORBEMERKUNGEN DER AUTOREN

»München denkt mit«, »Coburg erinnert digital«, »Himmelkron meldet Mängel«, »Schweinfurt findet Ideen« und »Landshut gestaltet Heimat« – fünf schlagkräftige Slogans, mit denen bayerische Kommunen ihre Bürger[1] zur Online-Mitwirkung an der Gestaltung des örtlichen Gemeinwesens einladen. Die hinter den Slogans stehenden Projekte machen deutlich, auf welch unterschiedliche Art und Weise Instrumente der Online-Beteiligung in Bayern zum praktischen Einsatz kommen: In München betreiben Verwaltung und Bürger gemeinsam Stadtentwicklung; in Coburg tragen die Menschen als Stadtchronisten persönliche Geschichten und Erinnerungen von gestern und heute zusammen. In Himmelkron agieren Bürger via Bürgerservice-App als mobile Mängelmelder; Schweinfurt befragte die Einwohner der Stadt und des Landkreises nach Ideen für die Konversion frei werdender US-Army-Standorte und die Landshuter beteiligten sich auf Einladung ihres Landrats via Online-Umfrage an der regionalen Entwicklungsstrategie für das EU-Förderprogramm LEADER. Diese Beispiele illustrieren: Online-Partizipation hat in Bayerns Gemeinden und Landkreisen Konjunktur. Auch die Bezirksebene bietet vielfältige Einsatzszenarien für Online-Bürgerbeteiligung, etwa die Zusammenarbeit der Kulturverwaltung mit Bezirkseinwohnern bei der Heimatpflege.

In absoluten Zahlen gemessen rangieren bayerische Kommunen auf einer Rangliste digitaler Bürgerbeteiligung im Vergleich mit anderen Bundesländern allerdings eher im Mittelfeld. Von 199 Referenzprojekten für Online-Partizipation im Beteiligungsportal »politik.de« (Stand: Dezember 2014) stammen lediglich 13 Beteiligungsangebote aus Bayern. Zwar ist die Projektliste des Portals »politik.de« weder vollständig noch repräsentativ – noch lässt sich von einer geringen Quantität auf eine geringe Qualität der Bürgerbeteiligung in Bayern schließen. Gleichwohl lassen die Projektzahlen im Vergleich zu anderen Flächenländern, insbesondere NRW (41) und Baden-Württemberg (31), eine gewisse Zurückhaltung bayerischer Kommunen gegenüber digitalen Angeboten erkennen, welche Bürger in kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse informell einbinden.[2] Ein ähnliches Bild zeigt sich auch auf Landesebene. Zwar ist es erklärtes Ziel des Ministerpräsidenten Horst Seehofer, Bayern zu einem »Vorbild für den modernen Bürgerstaat des 21. Jahrhunderts« zu machen.[3] Während in zahlreichen anderen Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) der Ausbau kommunaler Online-Beteiligung Gegenstand von Koalitionsvereinbarungen

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwendet das Kompendium bei Personenbezeichnungen nur die männliche Form. Es sind jedoch regelmäßig Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint.
[2] Vgl. dazu auch *Kleber*, Bayerischer Gemeindetag 2013, 534 ff. sowie allgemein zum zurückhaltenden Einsatz von Web-2.0-Instrumenten in bayerischen Kommunen *Geiger/Lucke/Raffl et al.*, Web 2.0 in bayerischen Kommunen, 2013, S. 29.
[3] Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Ministerpräsident Seehofer stellt Leitlinien vor, Pressemitteilung vom 12.11.2013, online abrufbar unter http://www.innenministerium.bayern.de/med/aktuell/archiv/2013/20131112bayerndiezukunft/.

und Regierungserklärungen ist, sind in Bayern indes derzeit keine entsprechenden Initiativen zu verzeichnen.

Das überrascht. Denn auf dem verwandten Feld direktdemokratischer Bürgerbeteiligung ist Bayern – jedenfalls in absoluten Zahlen gemessen – klarer Spitzenreiter. Ausweislich des bundesweiten Bürgerbegehrensberichts 2014 des Vereins »Mehr Demokratie e. V.«, der Universität Wuppertal und der Universität Marburg fanden nahezu 40 Prozent der zwischen 1956 bis Ende 2013 erfassten Bürgerbegehren und Ratsreferenden in Bayern statt – ein Demokratie-Gütesiegel, auf das man in Bayern gerne und mit berechtigtem Stolz hinweist.

Die augenscheinliche Zurückhaltung bayerischer Kommunen gegenüber informellen digitalen Beteiligungsangeboten dürfte jedenfalls nicht auf mangelndes Beteiligungsinteresse der Öffentlichkeit, geringe Wertschätzung bürgerlicher Mitwirkung durch die politisch Verantwortlichen oder fehlendes Leistungspotenzial der Online-Partizipation zurückzuführen sein. Denn:

- In Deutschland möchten mehr als drei Viertel (76 %) der Befragten aktiv mitdiskutieren und ihre Sicht der Dinge darlegen können, bevor ihre gewählten Vertreter Entscheidungen treffen.[4] Zwar sehen sich Online-Beteiligungsformate dabei immer noch einer gewissen Skepsis gerade älterer Generationen ausgesetzt.[5] Der Anteil aktiver Teilnehmer an Online-Beteiligungsverfahren bleibt auch weit hinter dem in Umfragen artikulierten Wunsch nach mehr Teilhabe zurück – nicht selten notiert die Beteiligungsquote im Promillebereich. Dieser Befund rechtfertigt aber nicht die Schlussfolgerung, bestehende Angebote zurückzuschrauben oder die Online-Beteiligungsanstrengungen zu bremsen.[6] Er sollte vielmehr dazu animieren, Bürgerbeteiligung künftig passgenauer und bedarfsgerechter zu gestalten. Das gilt umso mehr, als sich gerade jüngere Generationen – und damit die Einwohnerschaft von morgen – für Online-Beteiligungsformate aussprechen[7]. Obgleich hiermit zunächst ein zusätzlicher Kostenaufwand für die Kommunen verbunden ist: Der Bereitstellung von Beteiligungsmöglichkeiten kommt ein demokratischer Eigenwert zu, der nicht mit der Münze der Wirtschaftlichkeit gemessen werden kann.

- Das Mitmach-Internet der sozialen Medien (Web 2.0 bzw. Social Web) stellt neue Strukturbedingungen für den politischen Diskurs und die demokratische Teilhabe bereit. Es öffnet neue Kanäle der Mitbestimmung und verschiebt das Kommunikations- und Partizipationsgefüge unserer Demokratie zugunsten kooperativer Wissensproduktion und gemeinsamer Gemeinwohlverantwortung der Politik,

[4] Vgl. *Vehrkamp/Tillmann*, Vielfältige Demokratie, 2014, S. 11.
[5] Vgl. *Vehrkamp/Tillmann* (Fn. 4), S. 13.
[6] In diese Richtung auch *Hauptausschuss des Deutschen Städtetags*, Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie, Beschluss vom 7.11.2013, S. 1, demzufolge das hohe Beteiligungsinteresse der Bürger nicht durch die dahinter zurückbleibenden tatsächlichen Beteiligungszahlen in Frage gestellt wird.
[7] Vgl. *Vehrkamp/Tillmann* (Fn. 4), S. 13.

Bürger und Zivilgesellschaft. Die empfundene Kluft zwischen »denen da oben« und »uns hier unten« kann sich dadurch verringern.

- Kommunalpolitik findet nicht allein im Rathaus und Amtsblatt statt, sondern holt die Menschen dort ab, wo sie sich im Alltag bewegen. Online-Partizipation versteht sich als Baustein bürgernaher Verwaltung. Sie senkt die Hemmschwelle, sich an die kommunalen Entscheidungsträger zu wenden. Elektronische Kommunikation der Verwaltung mit ihren Bürgern ist Ausdruck moderner und zukunftsfähiger Dialogorientierung. Digitale Beteiligungsoffenheit ist ein kommunaler Aufmerksamkeitsfaktor politischer Kommunikation: Kommunen mit entsprechenden Angeboten erzielen weit über das regionale Einzugsgebiet hinaus öffentliche Wahrnehmung.

- Zum Leistungsportfolio der Online-Bürgerbeteiligung gehören langfristige (Kosten-) Effizienz- und Transparenzgewinne. Im Vergleich zu herkömmlichen Verbreitungsmethoden (wie gedruckte Amtsblättern, öffentlichen Aushängen, Pressemitteilungen und persönlichen Anschreiben) reduzieren Internetangebote die Vervielfältigungs-, Veröffentlichungs- und Zustellungskosten sowie die Übermittlungszeiten gegen Null. Dadurch erleichtern sie die Bereitstellung von Planungsunterlagen und Ratsinformationen, ermöglichen interaktive Dialoge und stimulieren die Experimentierfreude und Innovationskraft des politischen Diskurses.[8]

- Die Auswertungsmöglichkeiten für elektronische Beteiligungsbeiträge sind denen für Offline-Beiträge überlegen. Mittels Text Mining lassen sich Kerninformationen elektronischer Beiträge in Echtzeit erfassen oder Zusammenhänge zwischen ihnen aufdecken. Webanalyse- und Social-Media-Monitoring-Daten machen den Einfluss eines Beteiligungsverfahrens auf die öffentliche Diskussion sichtbar. Digitale Assistenten helfen bei einer zielgruppengenauen PR-Arbeit sowie einer strukturierten Auswertung des Bürger-Inputs und ersetzen damit ein Stück weit eine manuelle, zeitaufwendige Auswertung von Papierbergen.

Den Chancen und Möglichkeiten der Online-Partizipation steht allerdings – neben den Herausforderungen der technischen Implementierung und dem Erfordernis eines realistischen Bewusstseins für die Leistungsgrenzen des Online-Bürgerbeteiligungsverfahren – eine weit verbreitete Verunsicherung der kommunalen Entscheidungsträger über die richtige, insbesondere rechtskonforme Gestaltung der Online-Bürgerbeteiligung gegenüber.

Zwar mangelt es nicht an Good-Practice-Handreichungen für die Online-Beteiligung.[9] Den gesetzlichen Rahmen und die gesetzlichen Bindungen von Online-

[8] Welche Möglichkeiten daraus gerade im kommunalen Bereich erwachsen, arbeiten bspw. *Geiger/Lucke/Raffl et al.* (Fn. 2) ausführlich auf.
[9] Vgl. etwa *Koop/Bertelsmann Stiftung*, Leitfaden Online-Konsultation, 2010 und *Klessmann/Löhe/Müller*, Expertise Digitale Teilhabe, 2014. Aus der englischsprachigen Literatur: *Millard*, European eParticipation Summary Report, 2009, S. 18 ff.; *Nabatchi*, A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, 2012.

Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für das Tätigwerden der öffentlichen Verwaltung blenden diese jedoch nahezu vollständig aus. Sie beschränken sich regelmäßig auf den Hinweis, dass Online-Bürgerbeteiligung nicht losgelöst von den rechtlichen Regelungen und administrativen Prozessen durchgeführt werden dürfe. Konkrete Schlussfolgerungen und Handlungsanleitungen für eine rechts- und organisationskonforme Ausgestaltung bleiben aus. Sie sind aber vonnöten, um die vielfältigen rechtlichen Bindungen sichtbar zu machen, innerhalb derer sich die Kommunen bei ihrem Wirken im Internet bewegen. Auch bei freiwilligen, informellen Beteiligungsangeboten ist aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) das Recht der Dreh- und Angelpunkt.

Rechtsunsicherheit lähmt die Experimentierfreude der kommunalen Verwaltung und Amtsträger. Sie dürfte zu einem nicht unerheblichen Teil zur Zurückhaltung der Kommunen bei der Umsetzung von Online-Beteiligungsangeboten beitragen.

Erklärtes Ziel des Kompendiums ist es, die bestehenden Klärungslücken zu schließen, indem es die rechtlichen Aspekte kommunaler Online-Bürgerbeteiligung aufzeigt. Es will Verunsicherungen hinsichtlich der Zulässigkeit neuer digitaler Beteiligungsangebote abbauen und dazu beitragen, Zugangshindernisse zu reduzieren. Zugleich benennt das Kompendium aber auch tatsächlich vorhandene rechtliche Probleme beim Namen: Wer rechtliche Klippen sicher umschiffen soll, dem müssen diese erst einmal bekannt sein. Die maßgeblichen Ausgangsfragestellungen sind verfassungsrechtlicher, kommunalrechtlicher und datenschutzrechtlicher Natur. Hinzu kommen wettbewerbs- und vergaberechtliche sowie urheberrechtliche und haftungsrechtliche Aspekte.

Das Kompendium eröffnet außerdem einen kompakten Überblick über die maßgeblichen konzeptionellen und planerischen Angebots- und Funktionsarenen digitaler Beteiligungsangebote im kommunalen Aufgabenbereich. Zu diesem Zweck stellt es qualitative und rechtliche Anforderungen für die verschiedenen Planungs- bzw. Durchführungsphasen der Online-Bürgerbeteiligung zusammen.

Den praxisorientierten Darstellungen des Kompendiums liegt durchgängig eine wissenschaftliche Fundierung zugrunde. Allerdings verzichten die Autoren – im Interesse verbesserter Handhabbarkeit des Kompendiums – auf umfangreiche Quellenangaben. Stattdessen führen sie punktuell weiterführende Literatur zum jeweiligen Themenkreis an, mit deren Hilfe die Leser einzelne Aspekte vertiefen oder sich den wissenschaftlichen Diskurs erschließen können.

Das Kompendium richtet sich an all diejenigen kommunalen Entscheidungsträger, die als Initiatoren kommunaler Online-Bürgerbeteiligung in Betracht kommen und die sich einen Überblick über das Thema verschaffen wollen. Als Anleitung für die Bereitstellung funktionaler, rechtskonformer Angebote spricht das Kompendium außerdem alle an der Planung und Realisierung kommunaler Online-Beteiligungsprojekte Beteiligten an, insbesondere die Mitarbeiter des jeweils zuständigen Amtes bzw. Referats, IT-Leiter, Datenschutzbeauftragte und Vergabestellen.

Eine individuelle Rechtsberatung kann das Kompendium nicht ersetzen. Die Expertise des zuständigen Rechtsamts oder externen Sachverstandes bleibt für die Anpassung des Beteiligungsangebots an die speziellen Bedürfnisse der jeweiligen örtlichen Gemeinschaft unverzichtbar. Das gilt insbesondere für die Formulierung der Nutzungsbedingungen und Datenschutzbestimmungen im Einzelfall.

Die Fragen, die im Zusammenhang mit Online-Bürgerbeteiligung aufkommen, stellen sich an unterschiedlichen Punkten der Projektplanung. Entsprechend bildet das Kompendium in seiner Darstellung den Lebenszyklus eines Online-Beteiligungsprojekts chronologisch ab. Aus diesem Aufbau ergibt sich eine Untergliederung in fünf verschiedene Managementphasen.[10]

Den entsprechenden Kapiteln stellen die Autoren ein Kapitel zu der Frage »Was ist Online-Bürgerbeteiligung?« voran. Hier findet der Leser die für das Kompendium maßgebliche Begriffsdefinition von Online-Bürgerbeteiligung. Außerdem grenzt es diese von weiteren Formen der Bürgerbeteiligung, namentlich von direktdemokratischen Instrumenten und reinen Offline-Beteiligungsformaten, ab.

Die Autoren verbinden mit der Veröffentlichung die Hoffnung, fruchtbare Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der Online-Beteiligungslandschaft in bayerischen Kommunen zu setzen und insbesondere rechtliche Fragen der kommunalen Entscheidungsträger praxisgerecht zu beantworten. Sie sind der Innovationsstiftung Bayerische Kommune für die gute Zusammenarbeit und die Publikation des Kompendiums sehr dankbar.

Mario Martini

Saskia Fritzsche

[10] Siehe dazu unten S. 19.

INHALTSVERZEICHNIS

VORBEMERKUNGEN DER AUTOREN 5

INHALTSVERZEICHNIS 10

1 WAS IST ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG? 13

1.1 BETEILIGUNG VS. MITENTSCHEIDUNG 13
1.2 INFORMELLE VS. FORMELLE BETEILIGUNG 15
1.3 ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG VS. PRÄSENZ-BETEILIGUNGSANGEBOTE 17

2 INITIIERUNG DER ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG (»OB«) 19

2.1 FUNKTIONEN UND ZIELE KOMMUNALER ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG 20
2.1.1 Funktionsdimensionen kommunaler Online-Bürgerbeteiligung *21*
2.1.2 Funktionale Zielsetzungen im Rahmen kommunaler Beteiligungs-gegenstände *22*
2.2 KOMMUNALE BETEILIGUNGSTHEMEN UND -GEGENSTÄNDE 23
2.2.1. Beteiligungsgegenstände des eigenen Wirkungskreises *23*
2.2.2. Beteiligungsgegenstände des übertragenen Wirkungskreises *26*
2.3 KOMMUNALRECHTLICHE BETEILIGUNGSPFLICHTEN UND -RECHTE 28
2.3.1 Schranken des Demokratieprinzips und des kommunalen Institutionengefüges (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG) *29*
2.3.1.1 Wahrung des demokratischen Legitimationszusammenhangs 30
2.3.1.2 Problematik der faktischen Bindungswirkung 31
2.3.1.3 Faktische Bindungswirkung von (formellen) Bürgerbefragungen 31
2.3.2 Einfachgesetzlicher kommunalrechtlicher Rahmen *32*
2.4 KOMMUNALE ZUSTÄNDIGKEITSVERTEILUNG 33
2.5 KOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT – HANDLUNGSEMPFEHLUNG ZUR HEBUNG VON EFFIZIENZRESSOURCEN 34

3 UMSETZUNG DER ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG (»WIE«): VON DER IDEE ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG BIS ZUR EVALUATION 35

3.1 KONZEPTIONSPHASE 35
3.1.1 Formatwahl *36*
3.1.2 Beteiligungsanwendungen und -werkzeuge *39*
3.1.2.1 Beteiligungsanwendungen 39
3.1.2.2. Beteiligungswerkzeuge 40
3.1.3 Qualitative Anforderungen *40*
3.1.3.1 Qualitätskriterien erfolgreicher (Online-)Bürgerbeteiligung 41
3.1.3.1.1. (Früher) Zeitpunkt des Online-Beteiligungsverfahrens 41
3.1.3.1.2 Offenheit und Inklusivität 43
3.1.3.1.3 Benutzerfreundlichkeit / Einfachheit 44
3.1.3.1.4 Medienmix 45
3.1.3.1.5 Bereitstellung umfassender Informationen zum Beteiligungsgegenstand 47
3.1.3.1.6 Verbindliche und transparente Regeln für den Beteiligungsprozess 47
3.1.3.1.7 Kompetenzvermittlung / Lernaffinität 48
3.1.3.1.8 Responsivität und Partizipationsoffenheit der kommunalen Entscheidungsträger 48
3.1.3.2 Funktionelle Gewichtung der Qualitätskriterien 49
3.1.4 Adressatenkreis *50*
3.1.5 Datenschutzaspekte *53*
3.1.5.1 Personenbezug durch Identitätsprüfung 53
3.1.5.2 Personenbezug durch Authentifizierung 54
3.1.5.2.1 E-Postident 54

3.1.5.2.2 eID-Funktion des neuen Personalausweises 54
3.1.5.2.3 Identitätsbestätigungsdienst gem. § 6 De-Mail-Gesetz 56
3.1.5.2.4 Weitere Authentifizierungsdienste 57
3.1.5.3 Personenbezug durch Nutzertracking und Cookies 57
3.1.5.4 Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 59
3.1.5.4.1 § 15 Abs. 1 TMG 59
3.1.5.4.2 Art. 17 BayDSG 60
3.1.5.5 Datenschutzrechtliche Einwilligung 61
3.1.5.6 Zweckbindung 62
3.1.5.7 Transparenz 62
3.1.5.8 Datenvermeidung und Datensparsamkeit 63
3.1.5.8.1 Datensparsamkeit vs. Benutzerfreundlichkeit 63
3.1.5.8.2 Datensparsamkeit vs. Ergebnistransparenz 64
3.1.5.8.3 Datensparsamkeit vs. Manipulationsvorsorge durch Authentifizierung 64
3.1.5.8.4 Datensparsamkeit vs. Teilbarkeit (Social-Media-Einbindung) 65
3.1.5.8.4.1 Facebook-Fanpage 67
3.1.5.8.4.2 Social-Plug-in 67
3.1.6 Kosten-/haushaltsrechtliche Gesichtspunkte 68
3.2 PLANUNGSPHASE 70
3.2.1 Technische Realisierung der Online-Bürgerbeteiligung 71
3.2.2 Ausgestaltung des Usability-Designs 72
3.2.2.1 Benutzerfreundliche Informationsaufbereitung 72
3.2.2.2 Barrierefreiheit 73
3.2.2.3 FAQs 73
3.2.2.4 Auswahl von Web-2.0-Werkzeugen und sozialen Medien, insbesondere wettbewerbsrechtliche und vergaberechtliche Determinanten 74
3.2.3 Bereitstellung von Ratsinformationen und amtsinternen Dokumenten 75
3.2.4 Innerorganisatorische Aufgabenverteilung und Zuständigkeit nach außen 77
3.2.5 Nutzungsbedingungen 78
3.2.5.1 Rechtlicher Regelungsbedarf 78
3.2.5.1.1 Privatrechtliches vs. öffentlich-rechtliches Rechtsregime 79
3.2.5.1.2 Urheberrechtliche Regelungen 80
3.2.5.1.2.1 Nutzungsrechte an den Inhalten, welche die Kommune bereitstellt 80
3.2.5.1.2.2 Nutzungsrechte an den nutzergenerierten Inhalten 81
3.2.5.1.2.3 Urheberrechtlich geschützte Inhalte Dritter 81
3.2.5.1.3 Folgen von Nutzungsverstößen 81
3.2.5.1.4 Änderungsvorbehalt 81
3.2.5.2 Netiquette 81
3.2.6 Ausgestaltung der Datenschutzerklärung 82
3.2.6.1 Zeitpunkt und Form der Datenschutzerklärung 82
3.2.6.2 Inhalt der Datenschutzerklärung 83
3.2.7 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 84
3.3 DURCHFÜHRUNGSPHASE 85
3.3.1 Qualitätssicherung durch Moderation und Community-Management 86
3.3.2 Umgang mit internetspezifischen Haftungsrisiken 87
3.3.3 Nutzungsförderung/Teilnahmeanreize im laufenden Verfahren 88
3.3.4 Datenerhebung und Datensicherung 89
3.4 AUSWERTUNGSPHASE 90
3.4.1 Auswertungszweck 91
3.4.2 Auswertungsumfang 91
3.4.3 Veröffentlichung und Kommunikation des Auswertungsergebnisses 93
3.4.4 Implementation der Auswertungsergebnisse bzw. Beteiligungserträge 94
3.4.5 Evaluation des Beteiligungsverfahrens und Verstetigung der Beteiligung 95

4. SCHLUSSFOLGERUNG: PARTIZIPATION MIT SACHVERSTAND UND AUGENMAß ALS GEBOT EINER »RATIONAL CHOICE« 96

4.1 SACHVERSTAND 96
4.2 AUGENMAß 97

ANHANG 100

I. GLOSSAR 100
II. PRAXISBEISPIELE AUS BAYERISCHEN KOMMUNEN 102

LITERATURVERZEICHNIS 104

1 WAS IST ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG?

Der Begriff »Online-Bürgerbeteiligung« ist schillernd; er findet in unterschiedlichen Kontexten und Konnotationen Verwendung. »Online-Bürgerbeteiligung« deutet drei Abgrenzungs- und Inhaltssphären an:

a) »**Beteiligung**« (unten 1.1.1.):
Das Verfahren zielt auf die Mitwirkung, Teilnahme oder Teilhabe an einem bestimmten Vorgang oder Geschehen. Beteiligung ist zugleich ein Minus gegenüber der Betrauung mit Entscheidungsmacht, etwa in Gestalt von rechtlich bindenden Bürgerentscheiden.
b) »**Bürger**…« (unten 1.1.2.):
Das Beteiligungsangebot richtet sich an die Bürger als Adressaten bzw. Berechtigte; »Bürger« steht dabei regelmäßig nicht als Chiffre für einen rechtlichen Bürgerstatus (Art. 15 Abs. 2 BayGO), sondern ist komplementärer Begriff zu öffentlichen Stellen als Beteiligungsanbietern. Er umfasst somit grundsätzlich alle privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure eines Gemeinwesens;
c) »**Online-**…« (unten 1.1.3.):
Die Bürgerbeteiligung erfolgt unter Rückgriff auf webbasierte Informations- und Kommunikationsanwendungen und nicht (jedenfalls nicht ausschließlich) als Präsenzveranstaltung oder mittels Offline-Medien.

> Online-Bürgerbeteiligung bezeichnet die webbasierte Mitwirkung privater Akteure an politischen und administrativen Willensbildungsprozessen, die nicht mit einer Betrauung mit Entscheidungsmacht einhergeht.

1.1 Beteiligung vs. Mitentscheidung

Die Einbeziehung der Bürger in die Gestaltung des Gemeinwesens kann sich (jenseits des Wahlaktes als Urform demokratischer Gestaltungsmacht) grundsätzlich in zwei Formen vollziehen:

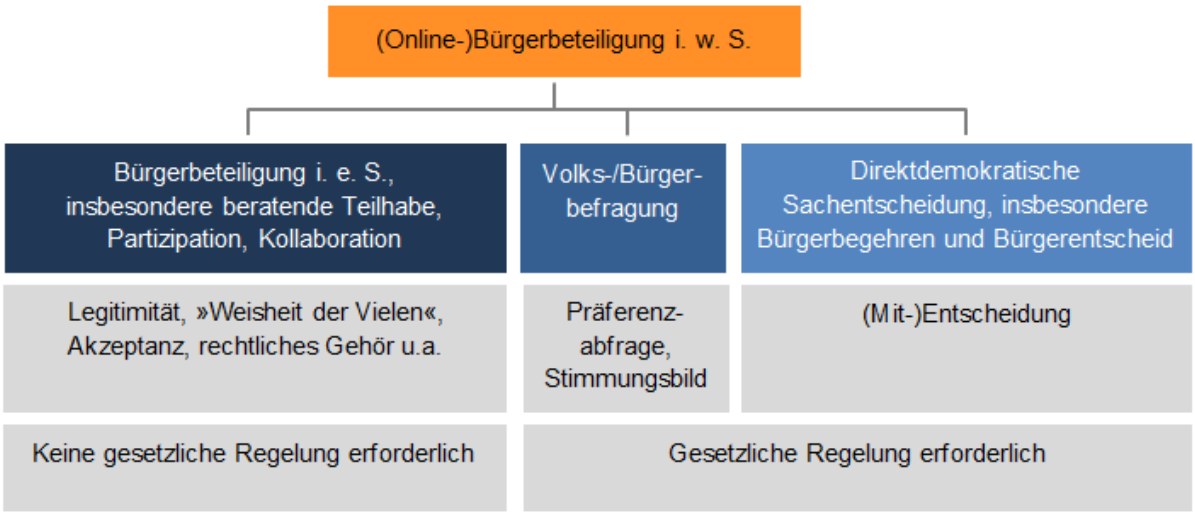
- **unmittelbar** im Wege direktdemokratischer Gestaltung konkreter Sachfragen, insbesondere in Gestalt eines Bürgerentscheids, oder
- **mittelbar** im Wege der informationellen, konsultativen oder kollaborativen Beteiligung an der staatlichen Willensbildung.

Während der Bürgerentscheid auf unmittelbare **Sachentscheidungen** durch die Bürger als Souverän zielt, beschränkt sich die Mitwirkung bei der informationellen, konsultativen oder kollaborativen Beteiligung auf die nicht bindende **Teilhabe** an der Willensbildung öffentlicher Entscheidungsträger. Im einen Fall geht es also um (Mit-)*Entscheidung*, im anderen um *Mitwirkung* in einem repräsentativ-demokratischen System.

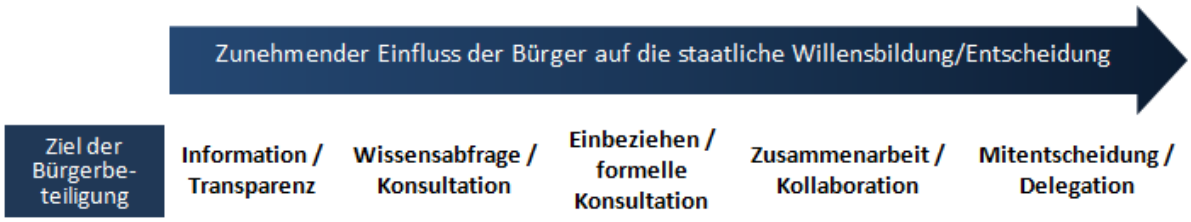
Die Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung (i. e. S.) auf der einen und Bürger(mit-)entscheidung auf der anderen Seite ist verfassungsrechtlich vorgezeichnet. Direktdemokratische Entscheidungsverfahren, namentlich Bürgerentscheide, übertragen den Bürgern regelmäßig Letztentscheidungskompetenzen, die im Allgemeinen den gewählten kommunalen Entscheidungsträgern – vermittelt über die demokratische Legitimationskette – vorbehalten sind. Als Ausnahme zum repräsentativdemokratischen Willensbildungssystem bedürfen Bürgerentscheide daher grundsätzlich einer (kommunal-)verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage. Sie sind daher gänzlich anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben unterworfen als Konsultations- und Dialogverfahren, die den Bürgern eine bloß beratende Rolle zuweisen.[11] Letztere bieten dem Bürger zwar keine finale Entscheidungsbefugnis. Sie eröffnen ihm dafür aber einen Kanal, sich sehr viel **offener und differenzierter** als in direktdemokratischen Verfahren zu artikulieren. Statt nur das »Ja« oder »Nein« zu einer Entscheidungsvorlage abzufragen, stellen Online-Konsultationen stärker auch das »Wie«, »Wo« oder »Wann« einer kommunalen Planung zur Debatte. Mit diesem diskursiven Ansatz öffnen konsultative Beteiligungsverfahren den Blick für bislang nicht erkannte Lösungswege. Sie stärken durch Austausch und Erörterung das Verständnis und damit die Akzeptanz für alternative Positionen und Argumentationen. Sie verzichten für diese Form unkomplizierter Teilhabe am politischen Geschehen allerdings auf die Repräsentativität ihrer Ergebnisse.[12]

An der Schnittstelle zwischen beratender Mitwirkung und direktdemokratischer (Mit-)Entscheidung bewegt sich eine weitere Form der Bürgerbeteiligung: die (formelle) **Bürgerbefragung**. Bei ihr handelt es sich um eine repräsentative, den Anforderungen an direktdemokratische Abstimmungen genügende Vollerhebung des Bürgerwillens. Sie ruft alle Wahlberechtigten dazu auf, ihre Meinung zu einer Sachfrage an der Urne abzugeben, ohne dass das Ergebnis die Gemeindevertretung rechtlich bindet. Die Bürgerbefragung überträgt somit zwar keine rechtliche Entscheidungsmacht auf die Bürger, entfaltet jedoch aufgrund ihres formellen Abstimmungscharakters eine starke faktische Bindungswirkung – und bedarf deshalb einer Rechtsgrundlage.[13] Einige Kommunalverfassungsgesetze bzw. Gemeindeordnungen (namentlich in den Ländern Niedersachsen [§ 35 NKomVG], Saarland [§ 20b SaarlKSVG], Sachsen-Anhalt [§ 28 Abs. 3 KVG LSA] und Schleswig-Holstein [§ 16c Schl-HGemO]) halten ausdrückliche gesetzliche Regelungen für die Bürgerbefragung vor. Bayern hat jüngst mit der Volksbefragung ein entsprechendes Instrument *auf Landesebene* in Art. 88a seines Landeswahlgesetzes eingeführt.[14]

[11] Siehe dazu S. 29 ff.
[12] Näher dazu unten S. 30 u. 90 f.
[13] Dies ist in Rechtswissenschaft und -praxis jedoch umstritten. Näher dazu unten S. 31 f.
[14] Vgl. das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23.2.2015, BayGVBl. 2015, S. 18 ff. sowie für die Gesetzesbegründung den Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen) vom 29.04.2014, LT-Drs. 17/1745.



Zur Systematisierung der unterschiedlichen Ausprägungen von Bürgerbeteiligung unterscheidet die Beteiligungsforschung und -praxis verschiedene Intensitätsgrade der Teilhabe und Mitwirkung. Eine praxistaugliche Einteilung nimmt insbesondere das **Stufenmodell der International Association of Public Participation** (IAP2) vor.[15] Sein Spektrum reicht von Bürgerbeteiligung durch Information bis zu Bürgerbeteiligung durch Entscheidungsteilhabe. Der Intensitätsgrad der Beteiligung steigt dabei mit jeder Stufe an.



1.2 Informelle vs. formelle Beteiligung

Sind die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung ihrer Online-Bürgerbeteiligungsinstrumente frei oder müssen sie gesetzliche Verfahrens- und Formvorschriften beachten?

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsförmlichkeit lassen sich zwei Formen der (Online-)Beteiligung unterscheiden:

[15] Vgl. *International Association for Public Participation*, IAP2 Spectrum of Public Participation, c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/spectrum.pdf. (8.9.2015).

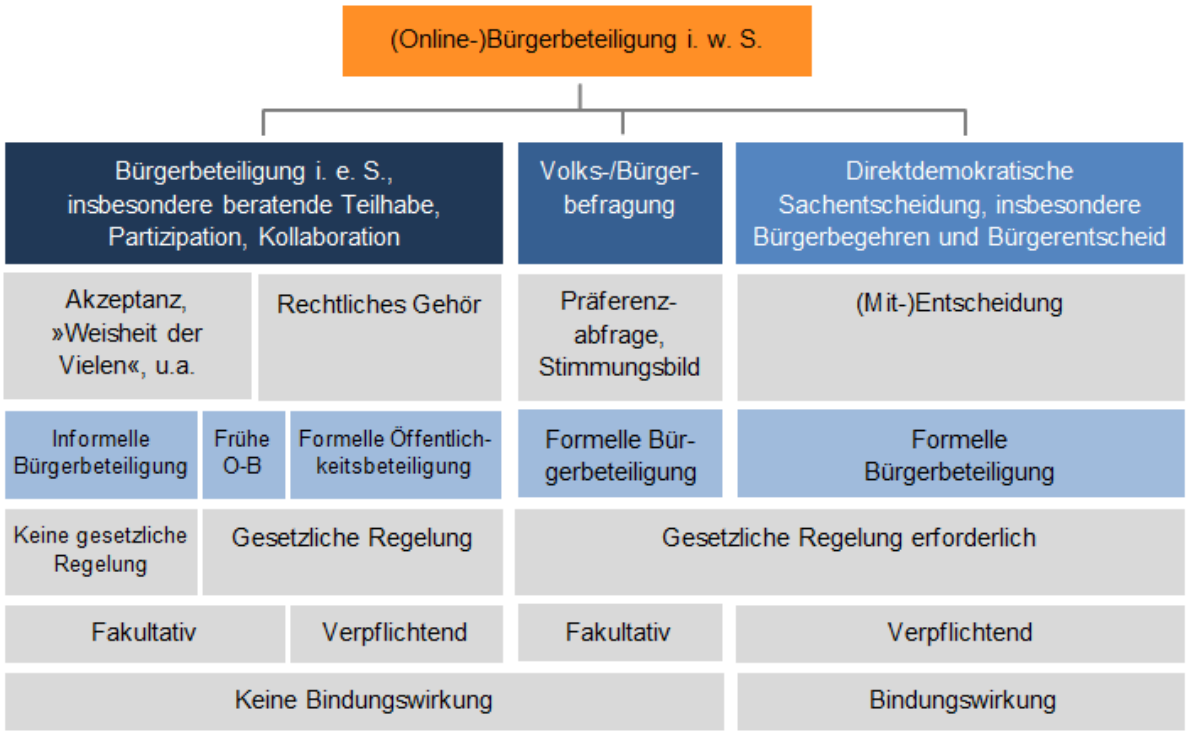
- die Einbindung betroffener Bürger in gesetzlich ausgeformte Planungsprozesse, also klassische **formelle Öffentlichkeitsbeteiligung**, und
- die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements sowie die Abfrage impliziten Bürgerwissens zur Erbringung von Gemeinwohlbeiträgen durch **informelle Bürgerbeteiligung**.

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung findet insbesondere in Raumordnungs-, Bauleitplanungs- und Planfeststellungsverfahren statt.[16] Sie verfolgt vor allem grundrechtssichernde Kontroll-, Transparenz- und Verfahrensrationalisierungszwecke. Die Gesetze gestalten die Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit sowohl hinsichtlich des Inhalts wie auch – in abstrakter Form – hinsichtlich der Art und Weise der Beteiligung im einzelnen näher aus (vgl. insbesondere § 10 ROG, § 3 BauGB, § 73 Abs. 4-6 VwVfG, § 9 UVPG, § 10 Abs. 3 BImSchG).

Informelle Beteiligungsverfahren sind demgegenüber fakultative Angebote der Verwaltung. Ihre Beteiligungsziele sind demokratischer, gesellschaftlicher, emanzipatorischer oder (verfahrens-)ökonomischer Natur.[17] Ein wichtiger Wesenszug informeller Beteiligungsangebote ist ihr meist diskursiver, teilhabeorientierter Charakter. Durch ihre flexible Einsatzmöglichkeit ebnen sie der kommunalen Gebietskörperschaft einen Weg, konkrete Dialogwünsche aufzugreifen und auf sich abzeichnende Konfliktmuster zeitnah zu reagieren.

Das strukturell unterschiedliche Leistungsportfolio formeller Öffentlichkeits- und informeller Bürgerbeteiligung haben den Bundesgesetzgeber unter dem Eindruck der Lehren aus Großprojekten wie »Stuttgart 21« Mitte 2014 dazu bewogen, eine sog. **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** einzuführen (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Sie ist ein Hybrid zwischen formeller und informeller Beteiligung. Ihre Vorschaltung vor ein Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren soll Konflikte um die Grundkonzeption des jeweiligen Vorhabens rechtzeitig identifizieren und – ggf. durch Planungsänderungen – frühzeitig ausräumen. Zwar ist ihre Durchführung – im Gegensatz zur rein informellen Beteiligung – als gesetzliche (Soll-)Verpflichtung ausgestaltet; die Verfahrensgestaltung liegt allerdings im Ermessen des Vorhabenträgers und ihre inhaltlichen Vorgaben sind offen gefasst.[18] Auch in ihren Rechtsfolgen reicht die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung weniger weit als typische formelle Beteiligungsverfahren: Beteiligungsbeiträge haben nicht den Charakter formeller Einwendungen; ein Beteiligungsverzicht begründet keine Präklusion für das formelle Beteiligungsverfahren; auf die Rechtmäßigkeit des Verfahrens bleibt eine unterlassene frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Einfluss.

[16] Das bayerische Landesrecht regelt die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise in § 8 Abs. 8 Landesplanungsgesetz, § 8 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum Bundes-Bodenschutzgesetz und § 8 Abs. 3 Verordnung zur Regelung des Verfahrens zur Erteilung wasserrechtlicher Erlaubnisse.
[17] Vgl. dazu im Einzelnen S. 21 ff.
[18] § 25 Abs. 3 VwVfG gibt lediglich vor, dass der Träger bei der Planung eines öffentlichkeitsbedeutsamen Vorhabens die betroffene Öffentlichkeit über »die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens« unterrichten und der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung geben soll.



1.3 Online-Bürgerbeteiligung vs. Präsenz-Beteiligungsangebote

Die Einbindung internetbasierter Unterstützungselemente (sei es auch nur in Gestalt einer elektronischen Ankündigung von Beteiligungsmöglichkeiten) ist in der heutigen kommunalen Praxis eher die Regel als die Ausnahme. Nicht jede elektronische Unterstützung der Bürgerbeteiligung durch Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) ist aber Online-Bürgerbeteiligung. Findet das Beteiligungsverfahren bzw. der konkrete Beteiligungsakt in Gestalt von Präsenzveranstaltungen oder auf dem Postwege statt und kommt IKT allenfalls unterstützend (beispielsweise zur Informationsbereitstellung) zum Einsatz, handelt es sich vielmehr um ein Offline- bzw. Präsenz-Beteiligungsangebot. Erst wenn die **wesentlichen kommunikativen und interaktiven Bestandteile** des Beteiligungsverfahrens mithilfe von **webbasierter Informations- und Kommunikationstechnik** (IKT) realisiert werden, verdient das Verfahren die Bezeichnung »Online-Bürgerbeteiligung« (bzw. E-Partizipation).

Zahlreiche Beteiligungsformate sind nicht per se auf eine Offline- oder Online-Realisierung festgelegt. Es finden sich spektrenreiche **Mischformen**. Häufig zieht die Verwaltung die Informations-, Kommunikations- und Partizipationswerkzeuge des Internets auch im Rahmen von stationären Beteiligungsformaten heran, etwa um während einer Präsenzbeteiligung die gemeinsame Bearbeitung eines Dokuments oder die kollaborative Live-Dokumentation einer Veranstaltung zu ermöglichen (z. B. mittels EtherPad oder GoogleDocs) oder um nicht vor Ort anwesende Bürger mittels Livestream unmittelbar teilhaben zu lassen (so bspw. geschehen in Rheinland-Pfalz im Rahmen der Bürgerwerkstatt zum Transparenzgesetz). Auch bei der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauplanungsrecht dürfen gemäß § 4a Abs. 4 BauGB ergänzend elektronische Informationstechnologien zum Einsatz kommen.

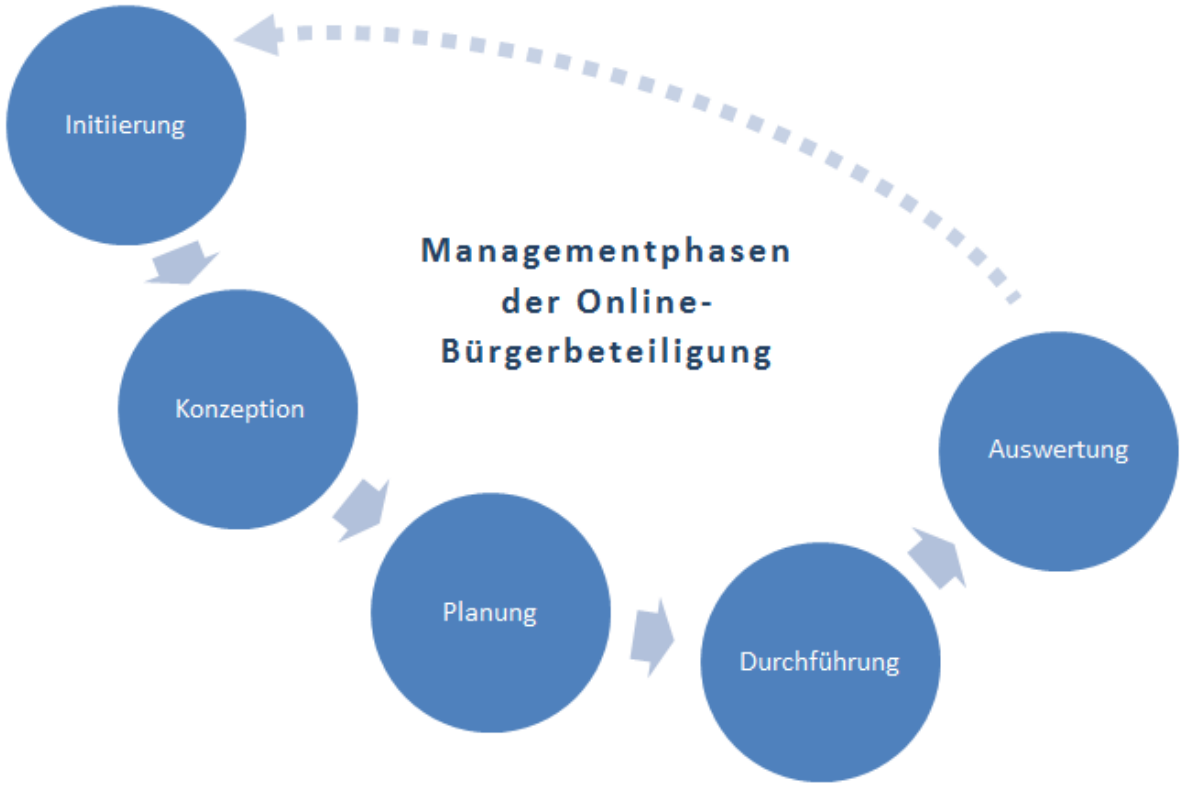
Die Entscheidung zwischen »Online« und »Offline« ist insoweit auch kein Bannfluch eines wertenden »besser oder schlechter«. Entscheidend ist vielmehr ein passgenauer Kommunikationsmix zwischen der Transaktionskosten sparenden, schnellen und flexiblen Online-Bürgerbeteiligung und der für die Konsensfindung und zielgerichtete Problembehandlung – auch psychologisch wichtigen – Face-to-Face-Kommunikation. Auf den Einzelfall zugeschnitten können sich so die Stärken der unterschiedlichen Formate in einem System kommunizierender Röhren wechselseitig ergänzen.[19]

[19] Siehe dazu unten S. 45.

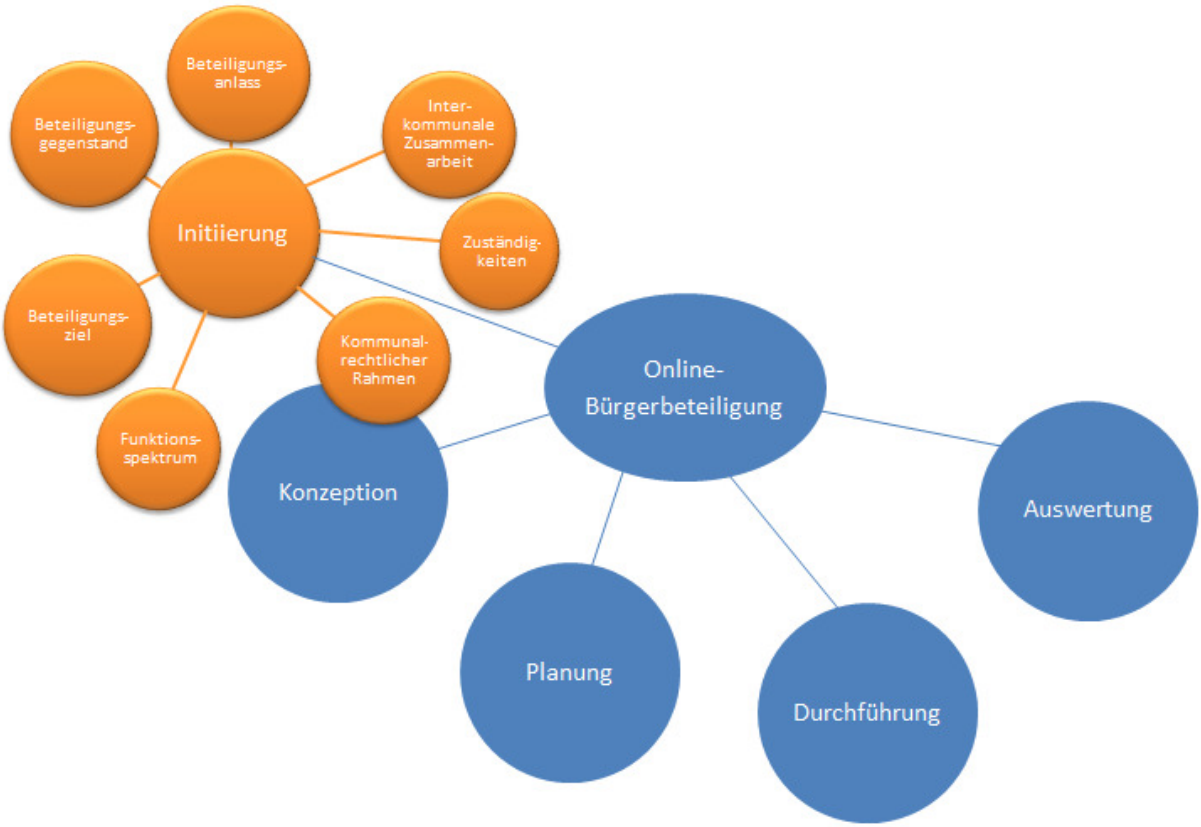
2 INITIIERUNG DER ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG (»OB«)

Der Lebenszyklus eines Online-Beteiligungsverfahrens durchläuft verschiedene Managementphasen. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Beratungsbedarfs lassen sich unterscheiden:

- die Initiierungsphase (2.); sie klärt die Frage des »Ob« einer Bürgerbeteiligung,
- die Umsetzungsphase (3.1.-3.4.), welche das »Wie« der Bürgerbeteiligung näher ausformt; sie besteht aus der
    - Konzeptionsphase (3.1),
    - Planungsphase (im engeren Sinne; 3.2),
    - Durchführungsphase (3.3) und der
    - Auswertungsphase (3.4).



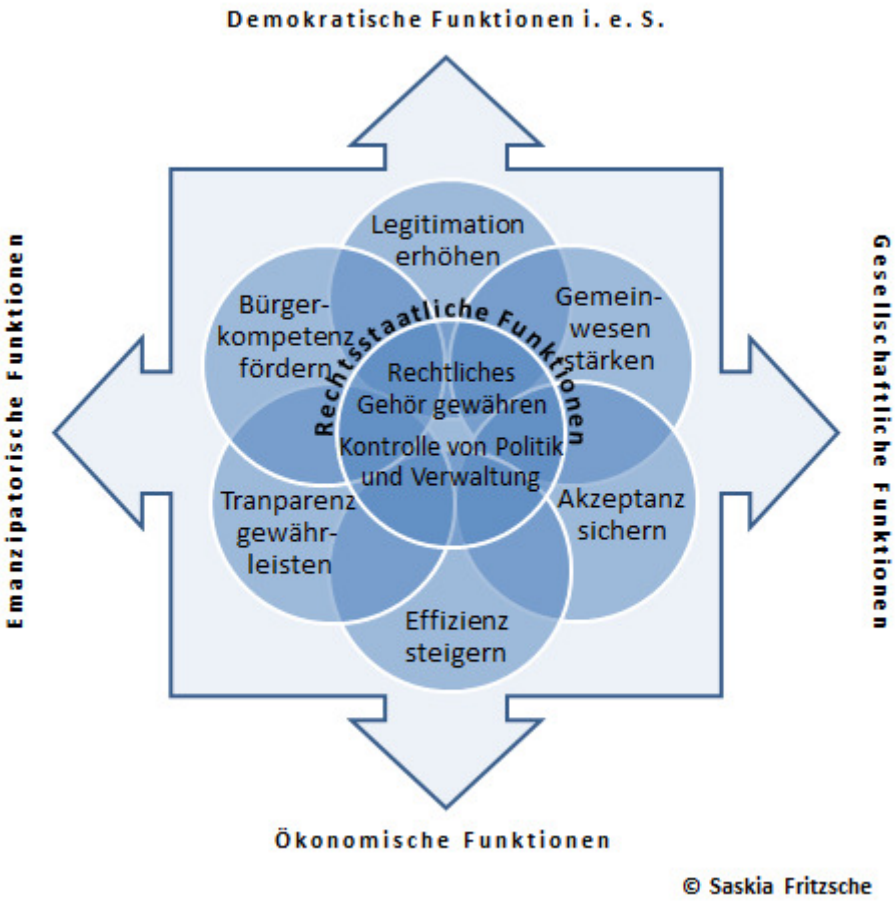
Die Initiierungsphase umfasst all diejenigen Aspekte, die sich mit **ersten Überlegungen zum Für und Wider der Durchführung einer Online-Bürgerbeteiligung** (»Ob«) verbinden:



2.1 Funktionen und Ziele kommunaler Online-Bürgerbeteiligung

Welche Funktionen kann eine Online-Bürgerbeteiligung erfüllen? In welchen Fällen sollte sie eingesetzt werden?

Das Funktionsspektrum der Online-Bürgerbeteiligung umfasst demokratische, rechtsstaatliche, emanzipatorische, gesellschaftliche und ökonomische Funktionen:



2.1.1 Funktionsdimensionen kommunaler Online-Bürgerbeteiligung

Indem Online-Bürgerbeteiligung die Mitsprache der Bürger bei Entscheidungen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, erleichtert und intensiviert, kann sie kann die Legitimität von Herrschaftsgewalt und das demokratische Legitimationsniveau hoheitlicher Entscheidungen erhöhen (**demokratische Legitimationsdimension**).

Damit geht zugleich eine Stärkung der demokratischen Handlungskompetenzen der Bürger und des demokratischen Gemeinwesens einher. Bürgerbeteiligung versteht sich als sog. Empowerment-Maßnahme: Sie trägt dazu bei, demokratische Tugenden und eigenverantwortliches soziales Handeln einzuüben; es entsteht ein Lernfeld demokratischen Dialogs und toleranten Umgangs mit kultureller Vielfalt und Andersdenkenden (**emanzipatorische Funktionsdimension**).

Bürgerbeteiligung stärkt die Identifikation der Mitglieder des Gemeinwesens mit dem örtlichen Umfeld, die Gemeinschaftsbildung sowie das (zivil-)gesellschaftliche Engagement (**gesellschaftliche Funktionsdimension)**. Ihr ist es um die Festigung des Zugehörigkeitsgefühls und die Mobilisierung brachliegender Bürgerverantwortung für das Gemeinwesen bestellt. Die Identifikation mit der örtlichen Gemeinschaft und den für sie typischen Werten, Normen und Institutionen tritt dabei in Wechselwirkung mit einer akzeptanzfördernden Wirkung. Denn die Akzeptanz hoheitlicher Entscheidun-

gen bei den Betroffenen wächst mit dem Grad der Handlungstransparenz, Kommunikationsbereitschaft und Dialogoffenheit der Entscheidungsträger.

Indem Online-Bürgerbeteiligung zur Nachvollziehbarkeit von Verfahren und Entscheidungen beiträgt, baut sie Informationsasymmetrien zwischen den Bürgern und ihren Repräsentativorganen ab. Sie dient als Detektor für verborgene Wissensschätze in der Bevölkerung und wirkt misstrauensbasiertem Planungswiderstand in Form von sogenannten NIMBY- (Not in My Backyard) und BANANA-Protesten (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything) entgegen. Im Mittelpunkt dieser **ökonomischen Funktionsdimension** steht das Beteiligungsziel, kreative Lösungspotenziale diskursiv in effizienter Weise zu erschließen. Indem Bürgerbeteiligung die Artikulation verschiedener Interessen und Bedürfnisse fördert, wirkt sie auf bedarfsgerechte Planung und gesamtgesellschaftlich nachhaltige Entscheidungen hin, die mittel- und langfristig Kosteneinsparungen generieren können.

Das Funktionsquintett der Bürgerbeteiligung komplettiert die **rechtsstaatliche Funktionsdimension**. Sie ist insbesondere der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung eigen und besteht zum einen darin, den von nachteiligen Entscheidungen Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren. Zum anderen soll sie eine Überprüfung hoheitlicher Entscheidungsvorgänge ermöglichen und die Verwaltung zur Selbstkontrolle anhalten, indem sie den Willensbildungsprozess offenlegt und den Entscheidungsträgern Rechenschaft über die Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse abverlangt. Aktiv teilhabende Staatsbürger, die von der Verwaltung vorgebrachte Argumente und Begründungen hinterfragen, ergänzen »als wachsame Augen und Ohren der rechtsstaatlichen Ordnung« die parlamentarischen und gerichtlichen Kontrollroutinen.

2.1.2 Funktionale Zielsetzungen im Rahmen kommunaler Beteiligungsgegenstände

Nur, wer das Funktionsspektrum der Online-Bürgerbeteiligung kennt und ausgeleuchtet hat, kann Beteiligungsverfahren im Einzelfall zielgerichtet einsetzen. Die Funktionsdimensionen der Online-Bürgerbeteiligung stecken insoweit den Rahmen für mögliche Zielsetzungen kommunaler Beteiligungsangebote ab.

Allerdings fragen die Beteiligungsanbieter regelmäßig nicht alle Funktionsdimensionen gleichzeitig nach; den einzelnen Funktionen kommt überdies – in Abhängigkeit vom konkreten Beteiligungsgegenstand und -thema – **unterschiedliches Gewicht** zu.

Das illustriert die folgende Tabelle, die beispielhaft im Hinblick auf ausgewählte kommunale Aufgaben die Relevanz verschiedener Zielsetzungen gewichtet. Funktionsdimensionen, die den Hauptzweck der Beteiligung darstellen, weist die Tabelle den Faktor »2« zu. Funktionen, die lediglich als Nebenzweck relevant sind, gewichtet sie einfach (»1«). Kommt bestimmten Funktionszwecken für das Beteiligungsangebot keine oder eine nur geringfügige Bedeutung zu, macht sie das durch den Gewichtungsfaktor null deutlich (»0«):

Beteiligungs-funktion Kommunale Aufga-be	Demokratische Legitimation erhöhen	Gemeinwesen stärken	Akzeptanz sichern	Effizienz steigern	Transparenz gewährleisten	Demokratische Kompetenzen fördern	Rechtliches Gehör gewähren
Bauleitplanung	1	0	2	1	2	0	2*
Haushaltsplan-aufstellung	1	1	2	1	2	1	0
Stadtentwicklungs-planung	1	2	2	1	1	1	0
Lärmaktions-planung	0	1	1	1	2	0	2*
Örtliches Mängel-management	0	2	0	2	0	0	0

*Im Rahmen der jeweiligen formellen Beteiligungsverfahren.

Die Funktionen der Beteiligungsziele zu gewichten, kann insbesondere bei ersten Überlegungen zur Durchführung einer Online-Bürgerbeteiligung wertvolle Dienste leisten. Denn die Funktionen der Online-Bürgerbeteiligung programmieren die qualitativen Anforderungen an Online-Beteiligungsverfahren[20]: Sie bestimmen, welches inhaltliche Anforderungsprofil eine erfolgreiche Beteiligung erfüllen muss. Dies zeitigt wiederum konkrete Auswirkungen auf die Konzeptionierung des Beteiligungsverfahrens und das Design der Online-Anwendung.[21] Ein Beteiligungsangebot, das als Entdeckungsverfahren für effiziente Problemlösungen konzipiert ist oder das kommunale Miteinander fördern möchte, wird regelmäßig spielerischer und kollaborativer gestaltet sein als die Online-Umsetzung einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der die Gewährung rechtlichen Gehörs und mithin Transparenz und Rechtsförmlichkeit von besonderem Gewicht sind.

2.2 Kommunale Beteiligungsthemen und -gegenstände

Welche Themen und kommunalen Aufgabenfelder kommen für eine Online-Bürgerbeteiligung in Betracht?

Innerhalb des breiten Spektrums kommunaler Aufgaben findet sich eine Vielzahl von Themen und Gegenständen, die sich für eine Online-Beteiligung eignen. Zu unterscheiden ist insoweit zwischen Aufgaben des eigenen (2.2.1) und solchen des übertragenen Wirkungskreises (2.2.2) der Kommunen.

2.2.1. Beteiligungsgegenstände des eigenen Wirkungskreises

Die Wahrnehmung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, also der Selbstverwaltungsangelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 83

[20] Dazu unten unter S. 40 ff.
[21] Dazu unten unter S. 49.

Abs. 1 BayVerf, Art. 8 Abs. 1 BayGO, Art. 5 Abs. 1 BayLKrO, Art. 5 Abs. 1), ist für die Einbindung der Bürger in die Politikgestaltung prädestiniert. Das gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um freiwillige Aufgaben oder um Pflichtaufgaben handelt. Denn in beiden Fällen sind die Kommunen gleichermaßen frei darin, wie sie die Aufgabenwahrnehmung ausgestalten, und ob bzw. in welcher Form sie eine Online-Bürgerbeteiligung durchführen wollen. Allerdings kann aus dem grundsätzlichen Erledigungsvorrang der Pflichtaufgaben im Einzelfall ein Finanzierungsprimat folgen: Bei knappen Haushaltsmitteln ist vorrangig funktionelle Bürgerbeteiligung im Pflichtaufgabenbereich vor (optionaler) Online-Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit freiwilligen Aufgaben zu finanzieren.[22]

Beteiligungsrelevante kommunale Aufgaben können – getrennt nach Funktionsbereichen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – insbesondere sein:

	Originäre Träger	*Beteiligungs-Formate*	*Beteiligungsfunktionen*
Beteiligungsrelevante Pflichtaufgaben			
Rats-, Kreis- und Bezirkstagsöffentlichkeit (Art. 52 BayGO, Art. 46 BayLKrO, Art. 43 BayBezO)	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Online-Bürgersprechstunde,virtuelles Schwarzes Brett, Online-Konsultation der Publikationsstrategie, Open-Data-Angebot, digitales Rathaus	Transparenz gewährleisten, Kontrolle der Kommunalpolitik und -vertretung
Kommunales Petitionswesen (Art. 56 Abs. 3 BayGO)	Gemeinden	Petitionsplattform, Mitzeichnungsforum	Rechtliches Gehör, Kontrolle von Politik und Verwaltung
Haushalts- und Finanzwesen (Art. 83 Abs. 2 LV, Art. 61 ff. BayGO, Art. 55 BayLKrO, Art. 53 BayBezO)	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Online-Bürgerhaushalt, Online-Sparhaushalt, Online-Bürgerdialog zum Haushaltsplan	Legitimationsniveau erhöhen, Transparenz gewährleisten, Gemeinwesen stärken, Verteilung optimieren, demokratische Kompetenzen fördern, Ideen und Bedarfe abfragen
Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	Gemeinden	Digitale Bauleitplanung mit Kommentierungswerkzeugen, kartengestützte Online-Bedarfsabfrage/ Bedarfskartierung, Planungstool mit Spielelementen, kollaborative Quartiersentwicklung	Legitimationsniveau erhöhen, Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, rechtliches Gehör gewähren
Landschaftsplanung (Art. 4, 51 BayNatSchG)	Landkreise, kreisfreie Gemeinden	Digitale Pläne mit Bearbeitungsfunktionen, Planungstool mit Spielelementen	Gemeinwesen stärken, Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen
Verkehrswegeplanung, -ausbau und -instandhaltung	Gemeinden, Landkreise	Kartengestützte Online-Bedarfsabfrage/ Bedarfs-	Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Ideen und

[22] Dazu unten unter S. 68 f.

(Art. 41 Abs. 1 Nr. 2, 47 Abs. 1 BayStrWG)		kartierung, SimplyCity, Schlagloch-App, Online-Ideenwettbewerb für den Straßenausbau	Bedarfe abfragen, Effizienz steigern durch Kollaboration
Verkehrssicherung (Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung; Art. 51 BayStrWG)	Gemeinden, Landkreise	Mängelmelder, kollaborative Lichtplanung, Kartierung von Lichtverschmutzung	Effizienz steigern durch Kollaboration, verteiltes Wissen bündeln und explizieren
Katastrophenschutz (Art. 2 Abs. 1 BayKSG)	Landkreise	Crowdsourcing-Apps wie bspw. stormpins, Risiko-Karten (z. B. Überschwemmungskartierung), Online-Schadendokumentation	Effizienz steigern, verteiltes Wissen bündeln, Bürger(mit-)verantwortung stärken
Allgemeine öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 6 LStVG)	Gemeinden	Online-Meldestelle mit Dokumentationswerkzeugen	Bürger(mit-)verantwortung stärken
Beteiligungsrelevante Soll-Aufgaben (Art. 57 Abs.1 BayGO / Art. 51 Abs. 1 BayLKrO / Art. 48 Abs. 1 Bay BezO)			
Fahrradwegeplanung und -instandhaltung	Gemeinden, Landkreise	Kartengestützte Online-Bedarfsabfrage/ Bedarfskartierung, kollaborativ entwickelter Fahrradstadtplan, Vorschlagskarte, Schadensmelder, Gefahrenstellen-Kartierung	Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, Effizienz steigern durch Kollaboration
ÖPNV (BayÖPNVG)	Landkreise und kreisfreie Gemeinden	Auslastungserfassung, kartengestützte Online-Bedarfsabfrage/ Bedarfskartierung, Crowdsourcing Beste ÖPNV-Verbindungen	Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, Effizienz steigern durch Kollaboration
Energieversorgung (Art. 83 Abs. 1 LV)	Gemeinden	Umweltkonzept, Nachhaltigkeitsstrategie, Zukunftsdiskurs	Gemeinwesen und Bürger(mit-)verantwortung stärken, Ideen und Bedarfe abfragen
Wirtschaftsförderung	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Online-Dialog zur Stadtentwicklung, Ideenplattform	Gemeinwesen und Bürger(mit-)verantwortung stärken, Ideen und Bedarfe abfragen
Stadtentwicklung	Gemeinden	Online-Leitbildentwicklung und -diskussion, kollaborative Texterstellung	Gemeinwesen und Bürger(mit-)verantwortung stärken, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, demokratische Kompetenzen fördern
Siedlungs- und Wohnungsbau	Gemeinden, Landkreise	Online-Ideenplattform, Online-Umfrage zur Wohnzufriedenheit	Gemeinwesen und Bürger(mit-)verantwortung stärken, Ideen und Bedarfe abfragen
Örtliches Gesundheits-	Kreisfreie	(Rückkanalfähige) Gesund-heitsberichterstattung,	Transparenz gewährleisten, Effizienz steigern durch

wesen	Gemeinden	offene Datensätze für App-Entwickler	Kollaboration
Eingliederung von Menschen mit Behinderung	Bezirke	Online-Portal zur Meldung von Teilhabe-Barrieren im öffentlichen Raum	Bürger(mit-)verantwortung stärken, Effizienz steigern durch Kollaboration
Kinderbetreuung	Gemeinden	Online-Umfrage zu Betreuungsbedarfen/-zeiten, Erfahrungsforum von Nachfragern	Gemeinwesen und Bürger(mit-)verantwortung stärken, Ideen und Bedarfe abfragen
Schulentwicklungsplanung	Gemeinden, Landkreise, Bezirke (Förderschulbereich)	Informationsplattform, Erfahrungsforum, Ideenwettbewerb, Online-Diskussionsforum	Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, Konflikten vorbeugen
Erwachsenenbildung	Gemeinden, Bezirke	Stadt-Wiki, lernaffine Beteiligungsangebote	Gemeinwesen stärken, Kompetenzen fördern
Kulturelle Einrichtungen und Kulturpflege	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Kollaborativ aufgebautes, virtuelles Stadtarchiv, Veranstaltungskalender auf Crowdsourcing-Basis, Konzeptabstimmung mittels Mediawiki, Online-Diskussion zu kulturpolitischen Leitlinien	Bürger(mit-)verantwortung und Gemeinwesen stärken, Effizienz steigern durch Kollaboration
Denkmalschutz	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Crowdfunding, kollaborativ-erarbeitetes Sanierungskonzept	Bürger(mit-)verantwortung und Gemeinwesen stärken, Effizienz steigern durch Kollaboration
Belange des Natur- und Umweltschutzes	Gemeinden, Landkreise, Bezirke	Nachhaltigkeitsstrategie, Zukunftsdiskurs, Zukunftsportal, Minecraft-Wettbewerb, Konsultation zum Energiekonzept, fortschreibungsfähiger kommunaler Nachhaltigkeitsratgeber, Entwicklung eines Maßnahmenkatalogs, Immissionszähler/ Immissionsguthaben	Bürger(mit-)verantwortung stärken, Akzeptanz sichern, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, Effizienz steigern durch Kollaboration.

2.2.2. Beteiligungsgegenstände des übertragenen Wirkungskreises

Im übertragenen Wirkungskreis, also in demjenigen Aufgabenkreis, in dem das Gesetz den Kommunen staatliche Aufgaben zur Erfüllung überträgt (Art. 8 Abs. 1 BayGO, Art. 6 Abs. 1 BayLKrO, Art. 6 Abs. 1 BayBezO), obliegen den Kommunen überwiegend detailliert vorgegebene Vollzugsaufgaben, die weder eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfordern noch durch Bürgerbeteiligung zwingend effizienter gestaltbar sind. Eine Ausnahme bildet insoweit allerdings die den Gemeinden in § 47e Abs. 1 BImSchG i. V. m. Art. 8a Abs. 2 BayImSchG übertragene Aufgabe der Aufstellung von Lärmaktionsplänen:

	(Originärer) Träger	*Beteiligungs-format*	*Beteiligungs-funktionen*
Beteiligungsrelevante Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis			
Lärmaktionsplanung	Gemeinden	Lärmkartierung, Ideen-Forum, Lärmmelder-App	Akzeptanz sichern, Transparenz gewährleisten, Ideen und Bedarfe abfragen, Bürger(mit-)verantwortung stärken, Effizienz steigern durch Kollaboration, rechtliches Gehör gewähren

Bei der Gestaltung kommunaler Online-Bürgerbeteiligungsverfahren schränken die gesetzlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in § 47d Abs. 3 BImSchG und das staatliche Weisungsrecht den rechtlichen Gestaltungsspielraum nachhaltig ein.

Wenn die **Aufgabenerledigung dem Landratsamt als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde** obliegt, scheidet die eigenverantwortliche kommunale Durchführung einer Online-Bürgerbeteiligung grundsätzlich aus. In diesen Fällen kann das Landratsamt lediglich den Verwaltungsablauf beeinflussen und bei Bedarf auch Verwaltungspersonal stellen, jedoch regelmäßig nicht selbst ein Beteiligungsverfahren initiieren. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung steht dem Landkreis nur insoweit offen, als die Erfüllung der *staatlichen Aufgabe* das erlaubt und sachgerecht erscheinen lässt.

Ein wenig anders stellt sich nach Art. 9 BayGO die Sachlage für **kreisfreie Gemeinden** dar. Sie erfüllen alle Aufgaben, die sonst das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrnimmt, als Aufgaben ihres übertragenen Wirkungskreises; sie sind insoweit **Kreisverwaltungsbehörde**. Das hat beispielsweise zur Folge, dass kreisfreie Gemeinden auch für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständig sind; Art. 54 Abs. 1 2. HS BayBO stellt das ausdrücklich klar. Innerhalb der bauordnungsrechtlichen Vorgaben steht ihnen die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens und damit auch die Durchführung einer Online-Bürgerbeteiligung in Ausübung ihrer Verfahrensautonomie grundsätzlich frei.

	(Originärer) Träger	*Beteiligungs-Format*	*Beteiligungsfunktion*
Beteiligungsrelevante Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis			
Bauordnungsrechtliches Genehmigungsverfahren	Kreisfreie Gemeinden	Vorhaben-Dialog, digitale Bereitstellung der Vorhaben-Unterlagen mit Kommentierungswerkzeugen	Akzeptanz sichern, Konflikten vorbeugen, Transparenz gewährleisten, Proteste kanalisieren

2.3 Kommunalrechtliche Beteiligungspflichten und -rechte

Gibt es Bereiche, in denen Online-Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist?

Braucht Online-Bürgerbeteiligung eine kommunalrechtliche Rechtsgrundlage?

Welcher Einfluss auf den Entscheidungsprozess steht den Bürgern im Rahmen der bayerischen Kommunalverfassung zu?

Im Bereich der **informellen Online-Bürgerbeteiligung** fehlt es – entsprechend der Natur der Sache – an dezidierten gesetzlichen Vorgaben für die Verfahrensdurchführung und -gestaltung. Allerdings kann ein informelles Bürgerbeteiligungsangebot, das Teil eines Verwaltungsverfahrens ist, tendenziell in ein Spannungsverhältnis zu der Regel-Durchführungsanordnung eines **einfachen, zweckmäßigen und zügigen Verwaltungsverfahrens** (Art. 10 Satz 2 BayVwVfG) geraten. Dem neuen § 25 Abs. 3 BayVwVfG lassen sich mittelbar Ansatzpunkte entnehmen, wie dieses Spannungsverhältnis aufzulösen ist: Eine Online-Bürgerbeteiligung ist jedenfalls dann vereinbar mit den Durchführungsmaximen des Art. 10 Satz 2 BayVwVfG, wenn sich das Vorhaben auf eine größere Zahl von Einwohnern nicht nur unwesentlich auswirkt.

Für die **frühe** und für die **formelle Öffentlichkeitsbeteiligung** sind je nach Beteiligungsgegenstand außerdem fachplanungsrechtliche Vorschriften zu beachten, etwa die Vorschriften für die Lärmaktionsplanung (§ 47d Abs. 3 BImSchG) und die Vorgaben des § 3 BauGB.

Die niedrigen Transaktionskosten von Online-Beteiligungsverfahren für den Austausch und die Vervielfältigung von Informationen machen sich immer mehr Kommunen bei der **Bauleitplanung** zunutze, indem sie die vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren über Plattformlösungen wie *bauleitplanung-online.de* medienbruchfrei im Internet durchführen. § 3 BauGB gibt dafür den allgemeinen Verfahrensrahmen vor. Er regelt sowohl das formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (Abs. 2) als auch die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Bauleitplanungen und ihre öffentliche Erörterung (Abs. 1). Spezifische Vorgaben zur webbasierten Beteiligung enthält er aber nicht. Immerhin zieht § 4a Abs. 4 BauGB der Nutzung elektronischer Informationstechnologien bei der **bauplanungsrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung** einen äußeren Rahmen: Er lässt eine ergänzende Verwendung elektronischer Informationstechnologien zu. Für **informelle Beteiligungsangebote** im Bereich der Bauleitplanung lässt sich daraus ein Erst-recht-Schluss ableiten: Wenn es sich bei ihnen um

eine **Ergänzung** der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung handelt, können die Kommunen diese auch **insgesamt** im Internet anbieten.[23]

2.3.1 Schranken des Demokratieprinzips und des kommunalen Institutionengefüges (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG)

Die Verfassung des Freistaates Bayern (LV) und die bayerischen Kommunalgesetze (BayGO, BayLKrO, BayBezO) stecken den kommunalverfassungsrechtlichen Spielraum für informelle, internetbasierte Beteiligungs- und Teilhabeangebote auf kommunaler Ebene in einer großzügigen Weite ab. Ausdrücklich geregelt sind insoweit lediglich **formelle Bürgerbeteiligungsrechte** in analoger, papier- bzw. präsenzgebundener Form, namentlich

- das **Petitionsrecht** (Art. 115 LV), das gem. Art. 56 Abs. 3 BayGO auch dem Gemeinderat gegenüber ausgeübt werden kann und diesen verpflichtet,
- das **Bürgerbegehren** und der **Bürgerentscheid** (Art. 7 Abs. 2 LV, Art. 18a BayGO, Art. 12a BayLKrO),
- der **Bürgerantrag** (Art. 18b BayGO; Art. 12b BayLKrO)
- und das Mitberatungsrecht in der **Bürgerversammlung** (Art. 18 BayGO).

Aus dem Fehlen ausdrücklicher Regelungen zu weitergehenden Bürgerbeteiligungsangeboten, insbesondere zu Online-Beteiligungsformaten, lässt sich nicht auf ihre Unzulässigkeit schließen. Mittelbar ergeben sich aus den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu formalisierten Mitwirkungsinstrumenten der Bürger für informale Mitwirkungsformen aber verfassungs- und organisationsrechtliche Implikationen: Mitwirkungsformen müssen sich – insbesondere wenn sie klassischen Beteiligungsrechten strukturell ähneln – innerhalb des institutionellen Gefüges bewegen, die das Kommunalverfassungsrecht vorgibt. Denn **Verschiebungen der demokratischen Legitimationsarchitektur** und der verfassten Macht- und Entscheidungsstrukturen sind grundsätzlich nicht gestattet. Sie sind nur insoweit zulässig, als der Gesetzgeber sie in einer Weise verfassungs- bzw. kommunalrechtlich vorgezeichnet hat, welche die Zurechnung der Staatsgewalt zum Volk gewährleistet. Der Ausbau des kommunalen Bürgerbeteiligungsangebots darf insbesondere hoheitliche Entscheidungskompetenzen des repräsentativ-demokratisch angelegten Systems nicht praeter legem unterwandern. Das Demokratieprinzip, auf das die Kommunalverfassung entsprechend dem Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG) verpflichtet ist, verlangt eine Absicherung der Letztverantwortung legitimierter Organe gegen eine Diffusion der Verantwortungszurechnung durch nicht entscheidungslegitimierte Gruppen.[24] Insbesondere darf die Kommunalverwaltung weder sich noch den Bürgern über eine Bürgerbeteiligung Kompetenzen verschaffen, die kommunalverfassungsrechtlich an sich der gewählten Vertretung zustehen.

[23] Zum sonstigen kommunalverfassungsrechtlichen, datenschutz- und telemedienrechtlichen Rechtsrahmen siehe sogleich S. 28 ff. und S. 53 ff.
[24] *Martini*, Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Element einer lebendigen Demokratie, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, 2014, S. 193 (245).

2.3.1.1 Wahrung des demokratischen Legitimationszusammenhangs

Online-Bürgerbeteiligung, die Bürger (lediglich) beratend an der Willensbildung kommunaler Entscheidungsträger teilhaben lässt und diese Einflussgrenze offen kommuniziert, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden: Beteiligungsergebnisse als bloße **Entscheidungshilfe** zu berücksichtigen, durchbricht weder die Legitimationskette noch diffundiert es Verantwortung.

Die Teilnahmeintensität von Online-Beteiligungsmodellen sind zwar vielfach von repräsentativen Abbildern der Bevölkerungsmeinung weit entfernt. Selbst wenn das Beteiligungsangebot deshalb aber »nur« das Wissen und die Vorschläge oder Bedürfnisse einzelner Bürger oder Einwohnergruppen abfragt und erfasst, steckt auch in diesen selektiven Beteiligungserträgen das Potenzial, zur Gemeinwohlkonkretisierung kommunaler Planungen beizutragen. Ein konstruktiver Lösungsvorschlag verliert nicht dadurch an Qualität, dass er nur von einer kleinen Teilnehmergruppe entwickelt und diskutiert wurde; überzeugende Einwände gegenüber bestimmten Planungsmodalitäten verdienen auch dann Berücksichtigung, wenn nur eine Minderheit aktiver Bürger sie äußert. Demokratische Legitimation kommt ihnen dadurch jedoch noch nicht zu. Der **mangelnden Repräsentativität** haben die kommunalen Entscheidungsträger bei der Bewertung des Beteiligungsergebnisses Rechnung zu tragen. Sonst laufen sie Gefahr, sich bei ihrer Entscheidungsfindung allein von den vorgetragenen – insbesondere den besonders vehement artikulierten – Positionen leiten zu lassen, ohne diese mit den Interessen der nicht oder bloß passiv teilnehmenden Bürger abzugleichen. Die demokratische Ordnung ist insoweit auf die Richtigkeitsgewähr in einem ordnungsgemäßen Verfahren hervorgebrachter Entscheidungsergebnisse in besonderer Weise angelegt und angewiesen. Die von gefühlter moralischer Überlegenheit getragene Überzeugung Einzelner, »das Licht besserer Erkenntnis« gesehen zu haben, legitimiert sie nicht, die Entscheidungsfindung der hoheitlichen Verwaltung zu dominieren oder deren rechtmäßig zustande gekommenen Ergebnissen die Anerkennung zu versagen.

An eine Zulässigkeitsgrenze stoßen informelle Online-Beteiligungsverfahren dort, wo den Beteiligungsergebnissen eine **Bindungswirkung** zuwächst, welche die Legitimationskette zwischen Gemeinde- bzw. Kreis- oder Bezirksvolk, Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung nicht bloß ergänzt, sondern durchbricht. Eine solche Bindungswirkung kann aus rechtlich bindenden Zusicherungen oder Selbstverpflichtungen der kommunalen Entscheidungsträger erwachsen, den Entscheidungsvorschlag des Beteiligungsportals unbesehen zu übernehmen. Solche inhaltlichen Vorabbindungen[25] sind grundsätzlich unzulässig[26] und es gilt, sie zur Vermeidung von Missverständnissen im kommunalen Dialog tunlichst zu vermeiden.

[25] Zu den rechtlichen Grenzen einer faktischen Vorabbindung grundlegend BVerwGE 45, 309 (320).
[26] Anders verhält es sich regelmäßig für verfahrensrechtliche Selbstbindungen, die keine inhaltlichen Präjudizierungen vornehmen, z. B. das Versprechen, das Beteiligungsergebnis einem Ausschuss vorzulegen. Dazu auch unten S. 94.

Die **Teilnahme- und Nutzungsbedingungen** kommunaler Online-Bürgerbeteiligungsangebote sollten eine eindeutige **Absage an jedwede Bindungswirkung** aussprechen.

2.3.1.2 Problematik der faktischen Bindungswirkung

Auch ohne ein Zugeständnis von (Mit-)Entscheidungsrechten kann ein Bürgerbeteiligungsverfahren die Entscheidungsfreiheit der verantwortlichen Stellen unterminieren. Dieser Effekt kann in Konstellationen eintreten, in denen die öffentliche Erwartungshaltung, die Presse und/oder die Opposition einen solchen Druck auf die Entscheidungsverantwortlichen aufbauen, dass diesen ein Abweichen von dem Ergebnis der Bürgerbeteiligung **faktisch** nahezu unmöglich wird. Auch die besondere Breitenwirkung eines Beteiligungsangebots im Internet und die Dynamik kollektiver Meinungsbildung im Social Web (Stichwort »Shitstorm«) können eine solche Situation heraufbeschwören. Um dem entgegenzuwirken, sind die Veranstalter gehalten und gut beraten, im Vorfeld der Beteiligung hinreichend deutlich zu machen, dass die Beteiligung **rein konsultativer Natur** ist und dass Verwaltung sowie Kommunalvertretung zu jeder Zeit rechtlich frei darin sind und bleiben, ob und wie sie das Ergebnis der Beteiligung bei ihrer Entscheidung berücksichtigen. Fehlt den Bürgern dieser Erwartungshorizont, provoziert jedes Abweichen der Entscheidungsträger von den Vorschlägen der Bevölkerung harsche Kritik, Unverständnis und Frustration. Der intendierten Erhöhung des Legitimationsniveaus kommunaler Entscheidungen und der Stärkung demokratischer Tugenden läuft das diametral zuwider. Der faktische Druck kann die legitimierten Entscheidungsträger im Ergebnis zu »Geiseln« in der Hand der erhobenen Volksmeinung machen und eine »Selbstentmachtung« auslösen, die mit dem in der Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung feingliedrig ausdifferenzierten institutionellen System der Kommunalverfassung unvereinbar ist.

Notwendiges »Gegengift« gegen das Risiko faktischer Bindungswirkung konsultativer Beteiligungsformate sind die **offensive Kommunikation ihrer rein beratenden Natur** und ein entsprechendes **Briefing der kommunalen Entscheidungsträger**.

2.3.1.3 Faktische Bindungswirkung von (formellen) Bürgerbefragungen

Manchen Beteiligungsformaten ist der faktische Druck zu ergebniskonformen Entscheidungen derart eigen, dass selbst Hinweise auf eine fehlende rechtliche Bindungswirkung die tatsächliche Bindungswirkung nicht zu beseitigen vermögen. Das trifft auf (formelle) **Bürgerbefragungen** zu. Sie beruht auf einem Beschluss der Kommunalvertretung, ihre Bürger zu einer bestimmten Fragestellung entsprechend den für Bürgerentscheide geltenden Abstimmungsgrundsätzen an die Urne zu ru-

fen.[27] Anders als informellen Online-Umfragen wohnen ihnen der Anspruch und das Versprechen inne, ein repräsentatives Meinungsbild zu erheben. Erfasst eine Befragung die Meinung eines jeden Bürgers gleichermaßen, leuchtet dem durchschnittlichen Betrachter ein Verweis auf die bloße Unverbindlichkeit des Befragungsergebnisses schwerlich ein. Eine hoheitliche Entscheidung, die von dem Bürgervotum abweicht, tritt dann in einen scheinbaren, vielen Bürgern schwer vermittelbaren inneren Widerspruch zu dem äußeren Erscheinungsbild als abstimmungsgleicher Befragungsakt. Die kommunalen Entscheidungsträger setzen sich in diesem Fall für jedermann erkennbar über den erklärten Willen des Souveräns hinweg. Das steht ihnen zwar frei. Denn sie haben keine Delegation der Entscheidungsmacht vorgenommen, sondern lediglich eine Konsultation eingeholt. Gleichwohl werden viele Bürger ein solches Verhalten als eine Missachtung des Bürgerwillens interpretieren und sich von ihren Vertretern entfremdet sehen. Umso schwerer fällt es den Ratsmitgliedern, sich über das Votum der Bürger trotz anderslautender innerer Sachüberzeugung hinwegzusetzen. Der (formellen) Bürgerbefragung ist daher eine **faktische Bindungswirkung** eigen, die in das Institutionengefüge der kommunalen Willensbildung eingreift. Soll ihre Wirkmacht in rechtsstaatlich zulässiger Weise gebändigt werden, bedarf die Befragung daher einer **gesetzlichen Grundlage**.[28]

Das Land Bayern hat eine gesetzliche Grundlage für formelle Bürgerbefragungen bislang nicht geschaffen. Die jüngst durch einfaches Gesetz eingeführte Volksbefragung auf Landesebene in Bayern richtet sich ausschließlich auf ein Befragungsformat auf Landes-, nicht aber auf kommunaler Ebene. Formelle Bürgerbefragungen nach Wahlrechtsgrundsätzen sind daher nach derzeitiger Rechtslage in Bayern unzulässig. Die Staatsverwaltung des Landes Bayern sieht das in ihrer Verwaltungspraxis allerdings anders: Sie lässt die Durchführung kommunaler Bürgerbefragungen de lege lata zu.

2.3.2 Einfachgesetzlicher kommunalrechtlicher Rahmen

Neben den verfassungsrechtlichen Grenzziehungen setzen auch einfachgesetzliche Vorgaben des Kommunalrechts der informellen Online-Bürgerbeteiligung Schranken. Das betrifft zum einen die **Veröffentlichung verwaltungs- bzw. ratsinterner Dokumente** als Informationsbasis für die Online-Beteiligung[29] und zum anderen die mit einer Online-Bürgerbeteiligung verbundene Kostenbelastung, also **haushaltsrechtliche Restriktionen**. Sie setzen der Online-Bürgerbeteiligung regelmäßig keine abso-

[27] Dazu bereits oben S. 14.
[28] Dies ist allerdings umstritten; wie hier VG Potsdam, Beschl, v. 14.12.2006, jurion 2006, 30617, Rn. 10; *Martini*, Die Bürger- und Volksbefragung als Baustein der Demokratie, DÖV 2015 (im Erscheinen); *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1988; *Everts*, Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, 2004, S. 193 ff.; a. A. VG Ansbach, Urt. v. 12.11.1970, BayVBl. 1971, 194; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.4.2008, Az. 15 L 428/08; *von Arnim*, DÖV 1990, 85 (89); *Ziegler*, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 195.
[29] Für den sich in der bayerischen E-Government-Gesetzgebung abzeichnenden Paradigmenwechsel hin zur elektronischen Bekanntmachung veröffentlichungspflichtiger Mitteilungen vgl. Art. 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes über die elektronische Verwaltung in Bayern (Bayerisches E-Government-Gesetz – BayEGovG), LT-Drs. 17/7537 vom 14.7.2015.

luten Hindernisse entgegen, sondern wirken lediglich auf die Art und Weise ihrer Durchführung ein.[30]

2.4 Kommunale Zuständigkeitsverteilung

Wer ist innerhalb der Kommune für die Entscheidung über die Durchführung einer Online-Beteiligung bzw. für ihre verfahrensmäßige Durchführung zuständig?

Die innerkommunale **Beschlusskompetenz,** Online-Beteiligungsverfahren durchzuführen, folgt der sachlichen Entscheidungskompetenz. Es gilt dementsprechend der Grundsatz: Die Kommunalvertretung hat über alle Online-Bürgerbeteiligungen zu Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises zu beschließen, soweit nicht die einzelne Angelegenheit beschließenden Ausschüssen übertragen ist oder in die Zuständigkeit des (Ersten bzw. Ober-)Bürgermeisters, Landrats oder Bezirkstagspräsidenten fällt (vgl. Art. 30 Abs. 2 BayGO; Art. 23 Abs. 1 S. 2 BayLKrO; Art. 22 Abs. 1 S. 2 BayBezO). Eine informelle Online-Bürgerbefragung zur Bedarfsgerechtigkeit der Öffnungszeiten einer Gemeinde- bzw. Stadtbibliothek gehört beispielsweise zur Zuständigkeit des Oberbürgermeisters, wohingegen ein Bürgerdialog über budgetrelevante Fragen des Bibliotheksangebots (wie z. B. die Anschaffung neuer Medien oder eine Aufstockung des Bibliothekspersonals) dem Gemeinde- bzw. Stadtrat obliegt.

Die innerkommunale Zuständigkeit für das jeweilige Online-Bürgerbeteiligungsangebot folgt als Annex der Zuständigkeit für den Beteiligungsgegenstand.

Dient eine Online-Bürgerbeteiligung der Entscheidungsfindung über etwaige **neue Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksaufgaben**, befindet über ihre Durchführung die Kommunalvertretung. Denn ihr obliegt auch die Entscheidung über die Übernahme neuer kommunaler Aufgaben.

Denkbar ist auch ein **Grundsatzbeschluss** der Kommunalvertretung über den Stellenwert der (Online-)Bürgerbeteiligung in der Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband (samt Leitlinien für die Entscheidung über das »Ob« ihrer Durchführung). Ein solcher Grundsatzbeschluss kann auch Richtlinien für das »Wie« der Durchführung kommunaler Online-Beteiligungsverfahren aufstellen. Als Regelungsform empfiehlt sich der Erlass einer Satzung oder eine entsprechende Ergänzung der Hauptsatzung.

[30] Da beide Gesichtspunkte erst im Verlauf der Konzeption und Planung der Online-Bürgerbeteiligung relevant werden, sind die entsprechenden Ausführungen unten unter 3.1.6 (Kosten-/haushaltsrechtliche Gesichtspunkte, S. 68) und 3.2.3 (Informationsbereitstellung, S. 75) verortet.

Die Zuständigkeit für die **Umsetzung** der Online-Bürgerbeteiligung folgt grundsätzlich der **Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung**. Es ist daher dasjenige Amt federführend zuständig, in dessen Aufgabenbereich die Planung bzw. das Anliegen fällt, welches Gegenstand der Beteiligung ist. Für den Betrieb von Mängelmeldern sind das beispielsweise (je nach Schwerpunktsetzung und organisatorischer Aufteilung) das Ordnungsamt, das Stadtreinigungsamt oder das Verkehrs- bzw. Tiefbauamt. Die Online-Bürgerbeteiligung an der Lärmaktionsplanung liegt in Händen des Umweltamtes, Online-Dialoge zur Neugestaltung der Innenstadt beim Stadtplanungs- oder Kulturamt und ein Online-Ideenwettbewerb für die Nutzung brachliegender kommunaler Flächen beim Liegenschaftsamt. Für die technische Realisierung und bei Rechtsfragen sind die entsprechenden Fachämter, also das IT- bzw. EDV-Amt und das Rechtsamt, hinzuzuziehen.

Um Synergien zu heben und Beteiligungsexpertise zu bündeln, ist alternativ auch die **Einrichtung einer Stabsstelle** beim Bürgermeisteramt oder die Zuweisung zur Online-Redaktion der Kommunalverwaltung denkbar. Das empfiehlt sich insbesondere dann, wenn bestimmte Online-Beteiligungsformate als regelmäßig wiederkehrendes Angebot betrieben werden sollen oder eine ständige Beteiligungsplattform geplant ist. Um inhaltliche Reibungsverluste und Koordinierungsaufwand zu vermeiden, hat die Stabsstelle bzw. die Online-Redaktion bei der Realisierung der Online-Bürgerbeteiligungsangebote allerdings das Benehmen mit den Fachämtern herzustellen.

2.5 Kommunale Zusammenarbeit – Handlungsempfehlung zur Hebung von Effizienzressourcen

Sind interkommunale Beratungsstellen für die Online-Bürgerbeteiligung denkbar?

Können mehrere Kommunen gemeinsam eine »regionale« Beteiligungsplattform anbieten?

Die Durchführung von Online-Bürgerbeteiligungsverfahren verlangt den Kommunen einen nicht unerheblichen **finanziellen und personellen Aufwand** ab.[31] Gerade kleinere Gemeinden sind aufgrund der notwendigen Planungs-, Realisierungs-, Betreuungs- und Nachbereitungsleistungen nur bedingt aus eigener Kraft in der Lage, ihren Bürgern entsprechende Angebote anzubieten. Sie verfügen regelmäßig auch nicht über die Mittel, um Dienstleistungen von Partizipations-Consultants in Anspruch zu nehmen. Kommunen, die Beteiligungsangebote im Internet bereitstellen möchten, bauen daher gegenwärtig im Regelfall ihre eigene Expertise und eigene technische Lösungen auf, obwohl in anderen Kommunen Lösungen für weitgehend identische Aufgaben bereits vorhanden bzw. noch erforderlich sind.

[31] Siehe dazu auch unten unter S. 68 f.

Diesem wenig zufriedenstellenden Status quo lässt sich durch informationelle kommunale Zusammenarbeit im Bereich der Online-Bürgerbeteiligung wirksam abhelfen. Denkbar und sachgerecht ist insbesondere eine **gemeinde-, kreis- oder auch bezirksübergreifende Bündelung des verstreut vorhandenen Fach- und Erfahrungswissens**. Für den interkommunalen Erfahrungsaustausch empfiehlt sich bspw. eine Datenbank mit Best-Practice-Beispielen oder ein Diskussionsforum für die zuständigen Online-Redakteure, IT-Referate oder behördlichen Datenschutzbeauftragten. Das kann dazu beitragen, IT-Lösungen vorzustellen und zu vergleichen, Checklisten und Projektpläne auszutauschen und rechtliche oder organisatorische Fallstricke zu diskutieren. Auf diese Weise lassen sich der Konzeptions- und Planungsaufwand für die einzelne Kommune reduzieren und entsprechende Initiativhürden überwinden.

Kooperationsrechtlich bietet sich die **Gründung einer Arbeitsgemeinschaft i. S. v. Art. 4 KommZG** an. Sie eröffnet die Möglichkeit, eine gemeinsame Dokumentationsplattform aufzubauen, auf der die Kommunen Informationen und Erfahrungsberichte hinterlegen, Ansprechpartner aufführen oder Anwendungen und Werkzeuge weiterempfehlen.

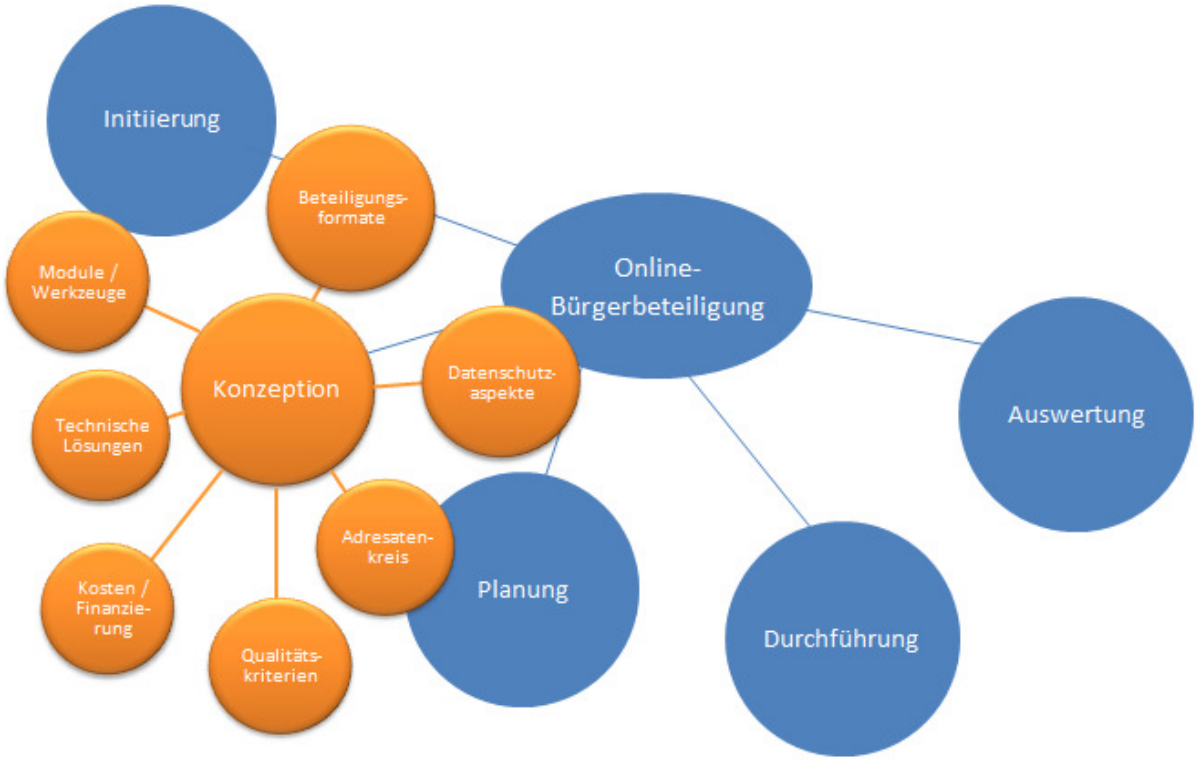
> Gemeinden, Landkreise und Bezirke sollten den Erfahrungsaustausch zu Online-Beteiligungsverfahren im Wege kommunaler Zusammenarbeit institutionalisieren, sich wechselseitig mit Informationen und Fachwissen unterstützen und so Ressourcen bündeln. Nur mit einer hinreichenden Personalausstattung lassen sich entsprechende Datenbanken oder Dokumentationsseiten stets auf dem Laufenden halten.

3 UMSETZUNG DER ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG (»WIE«): VON DER IDEE ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG BIS ZUR EVALUATION

3.1 Konzeptionsphase

Die Konzeptionsphase eines Online-Beteiligungsprojekts sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, das geplante Beteiligungsverfahren so passgenau auszugestalten, dass es die Beteiligungsziele[32] bestmöglich erreicht. Das setzt insbesondere einen guten Überblick über verwendbare Online-Beteiligungsformate (3.1.1), -anwendungen und -werkzeuge (3.1.2) sowie den geeigneten Adressatenkreis voraus (3.1.4). Auch die qualitativen (3.1.3) und datenschutzrechtlichen Anforderungen (3.2.5) sowie eine realistische Abwägung der Kosten und des Nutzens setzen der Online-Bürgerbeteiligung einen wichtigen Konzeptionsrahmen (3.1.6):

[32] S. dazu oben unter S. 20 ff.



3.1.1 Formatwahl

Welche Angebotsklassen stehen der Praxis für die Online-Bürgerbeteiligung zur Verfügung?

Auf Basis der Mitmachwerkzeuge des Web 2.0 haben sich in den letzten Jahren verschiedenste Formate internetbasierter Bürgerbeteiligung herausgebildet. Die Angebotstypen sind unterschiedlichen Zielsetzungen und Anwendungskontexten verschieben.

Online-Informationsangebote	Beteiligungsaffine Informationsangebote zielen vorrangig auf die Informationsvermittlung, insbesondere durch Livestreams und Video-Dokumentationen, z. B. von Ratssitzungen, Expertenanhörungen und Podiumsdiskussionen, durch Mediatheken mit Informationsmaterialien und Verfahrensunterlagen zu kommunalen Planungen und durch interaktive Karten mit Kommentar- und Fragewerkzeugen. Im weitesten Sinne handelt es sich auch bei Social-Media-Präsenzen der Gemeinden um beteiligungsdienliche Informationsangebote. Sie lassen sich auch nutzen, um über social-media-externe Online-Beteiligungsangebote zu informieren, etwa durch Veröffentlichung von Beiträgen und Videos, durch Verlinkung der Beteiligungswebsite oder Lesezeichen auf einer virtuellen Pinnwand.

Online-Foren	Online- (oder auch Web-)Foren sind in Websites integrierte virtuelle Boards, auf denen Nutzer Meinungen, Erfahrungen, Fragen und Ideen vermerken, die andere Nutzer zeitversetzt beantworten oder kommentieren können. Online-Foren stellen die thematischen Beziehungen zwischen den Beiträgen typischerweise in einer Baumhierarchie dar. Sie eignen sich insbesondere als Instrument zur Begleitung längerfristiger Planungsverfahren.
Online-Anliegenmanagement (Mängelmelder)	Kommunale Anliegenmanagement-Plattformen bzw. Online-Mängelmelder sind typische Beispiele für kommunales Crowdsourcing. Bürger tragen hier als sog. Prosumenten Informationen über Missstände im öffentlichen Raum und Gefahrenstellen auf öffentlichen Straßen zusammen. Georeferenzierungstools und die Möglichkeit zum Upload von Fotos erleichtern der Verwaltung das Auffinden der gemeldeten Mängel. Die Einbindung der Bürger in die Aufgabenerledigung kann dadurch zur Ressourceneinsparung beitragen. Durch Statusmeldungen zum Bearbeitungsstand der gemeldeten Mängel erhöht die Kommunalverwaltung ihre Service-Transparenz und zeigt, dass sie sich mitgeteilter Probleme annimmt. Das bindet umgekehrt allerdings Personalressourcen in nicht unerheblichem Umfang.
Online-Ideenwettbewerbe	Mit Online-Ideenwettbewerben, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprogrammen oder der Umwidmung von Liegenschaften veranstaltet werden, zapft die Kommune das Kreativitätsarsenal und das verborgene Wissen ihrer Bürger zum Entwicklungspotenzial und zu Verbesserungsmöglichkeiten ihres örtlichen Umfeldes an. Sie macht damit die sog. Weisheit der Vielen für die Gemeinwohlentwicklung fruchtbar. Bei Auslobung eines Preises oder einer spielerischen Inszenierung des Ideenwettbewerbs (Gamification) setzt dieses Beteiligungsformat besondere Mitmachanreize.
(Strukturierte) Online-Dialoge	Online-Dialoge sind strukturierte Dialogprozesse, die ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Fragestellung in einem fest abgesteckten Rahmen im Internet mit einer möglichst großen Zahl an Bürgern diskutieren, um ein vielfältiges und ungefiltertes Meinungsbild zu erhalten. Der strukturierte Charakter des Online-Dialogs kommt zum einen in seiner thematischen Begrenzung und zeitlichen Befristung sowie zum anderen oft auch in aufeinander aufbauenden Diskussionsphasen (Vorschlagsphase, Bewertungsphase, Abstimmungs- oder Finalisierungsphase) zum Ausdruck.
Online-Konsultationen	Der Begriff der Online-Konsultation bezeichnet (im Kontext von Bürgerbeteiligung) die internetgestützte Beratung der Verwaltung und Ratsvertretung durch die Bürger. Gegenstand der Konsultation können sowohl ein offenes Agenda-Setting, aber auch vorformulierte Strategie-Konzepte oder konkrete Planungsvorlagen, Satzungsentwürfe u. a. sein. Sämtliche Konsultationsphasen werden dabei (zumindest auch) online abgewickelt und dokumentiert. Soll die Online-Konsultation zugleich kollaborative Beteiligungsmöglichkeiten einschließen,

	kann das konsultierte Konzept oder der Planungsentwurf auch in einem bearbeitbaren (z. B. MediaWiki-)Format bereitgestellt werden.
Gemeinde-Wikis	Gemeinde-Wikis sind Websites, welche die Bürger kollaborativ online und in Echtzeit bearbeiten können, um gemeinsame Wissensressourcen zu heben. Sie eröffnen eine niederschwellige Möglichkeit, eigene Ideen einzubringen und ggf. unmittelbar an amtlichen Texten mitzuschreiben. Dadurch erzeugt diese Kollaborationsform bei den Bürgern eine hohe Motivation, sich zu beteiligen. Die wechselseitige soziale Kontrolle der Nutzer, die Editierungen umgehend sichten und rückgängig machen können, bürgt für eine ständige Qualitätskontrolle. Die durchgängige Sicherung der Versionsgeschichte wirkt der Gefahr entgegen, dass Inhalte zerstört werden und dem Wiki somit verloren gehen.
Online-(Bauleit-)Planung	Digitale (Bauleit-/Landschafts-/Umwelt-)Planung ermöglicht durch interaktive Karten die anschauliche, multimediale und personalisierte (d. h. auf die persönliche Betroffenheit hin zugeschnittene) Simulation der Planung. Bürger können ihre Kommentare und (Änderungs-)Vorschläge direkt im elektronischen Plan vermerken bzw. durch Georeferenzierung räumlich verorten. Eine dauerhafte Plattformlösung erlaubt eine kontinuierliche Dokumentation der Planungsfortschritte. Die Ergebnisse der Beteiligung und ihre Bewertung lassen sich transparent, nachvollziehbar und zu niedrigen Transaktionskosten darstellen.
(Online-)Bürgerhaushalte	Der Online-Bürgerhaushalt ist ein Beteiligungsangebot, das zur Diskussion über die Verteilung und Optimierung des Einsatzes kommunaler Haushaltsressourcen einlädt. Er soll im Dialog mit dem Bürger neue Investitions- oder Einsparmöglichkeiten identifizieren. Die Kommune sammelt so Impulse und Ideen der Bürger ein und lenkt die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger auf deren Innovationspotenzial. Zugleich vermittelt ein Online-Bürgerhaushalt den Bürgern aber auch ein Bewusstsein für die haushälterischen Nöte, unter denen die Entscheidungsträger bei ihren Abwägungen stehen. Der Rat selektiert die Vorschläge im Anschluss und bezieht sie in seine Erwägungen ein. Der Online-Bürgerhaushalt setzt typischerweise elektronische Visualisierungsinstrumente, wie etwa einen »Haushaltsplaner«, ein, mit deren Hilfe jeder Bürger einen eigenen Haushaltsentwurf online erstellen kann. Noch stärker als sein Offline-Pendant ermöglicht der Online-Bürgerhaushalt eine kollaborative Ausarbeitung von Vorschlägen und eine mehrphasige Verfahrensgestaltung (Ideensammlung / Konkretisierung der Vorschläge / Erörterung / Bewertung).
Online-Petitionen	Die Online-Petition eröffnet dem Bürger einen bequemen Weg, sich über das Internet mit Bitten oder Beschwerden an das zuständige Repräsentativorgan zu wenden. Ermöglicht die Kommunalverfassung zudem, die Online-Petition als sog. öffentliche Petition einzureichen, können andere Bürger diese nach Veröffentlichung auf der Petitionsplattform der Kommune

	innerhalb eines bestimmten Zeitraums elektronisch mitzeichnen. Auch ein Petitions-Forum, in dem die Bürger während der Petitionsprüfung und Mitzeichnungsfrist Diskussionsbeiträge erstellen oder auf Beiträge anderer Nutzer antworten können, kann das herkömmliche Petitionsverfahren ergänzen.

3.1.2 Beteiligungsanwendungen und -werkzeuge

Welche geeigneten Softwarelösungen/Plattformen mit welchen Funktionalitäten stehen für die Online-Beteiligung zur Verfügung?

Ein Online-Bürgerbeteiligungsangebot können Gemeinden und Gemeindeverbände entweder mit eigens angeschaffter Beteiligungssoftware in die eigene Internetpräsenz integrieren (unten 3.1.2.2.) oder mithilfe fremder Software auf einer externen Beteiligungsplattform realisieren (3.1.2.1.).

3.1.2.1 Beteiligungsanwendungen

Eine besonders kostengünstige Möglichkeit, kommunale Online-Bürgerbeteiligung zu realisieren, bietet die Beteiligungsplattform »offenekommune.de«. Der Verein Liquid Democracy e. V. stellt sie kostenlos bereit. Eine (jedenfalls im Hinblick auf die Anschaffungskosten) kostenlose Bürgerbeteiligung ermöglichen auch die Kommunikationsfunktionen zahlreicher sozialer Netzwerke. Die Nutzung **sozialer Netzwerke** als Beteiligungsanwendung birgt allerdings zahlreiche datenschutzrechtliche Folgeprobleme. Denn die kommerziellen Social-Media-Diensteanbieter erheben und verarbeiten in großem Umfang personenbezogene Daten[33] ihrer Nutzer. Kommt es im Rahmen der Online-Bürgerbeteiligung zu Rechtsverstößen der Diensteanbieter, sind diese Rechtsverletzungen unter Umständen den kommunalen Stellen mit Blick auf die ihnen obliegenden grundrechtlichen Schutzpflichten als verantwortliche Stellen zurechenbar.[34]

Die Nutzung einer **externen Plattform** im Verbund mit einer Beteiligungssoftware oder einer Cloud-Lösung erzeugt zwar regelmäßig haushaltswirksame Kosten, gewährleistet zugleich aber die technische Umsetzung der Online-Bürgerbeteiligung aus einer Hand. Verschiedene E-Partizipations- bzw. IT-Dienstleister eröffnen den Kommunen die Möglichkeit, Beteiligungsverfahren auf einer durch den Dienstleister bereitgestellten Plattform unter Nutzung einer **Software-as-a-Service-Lösung** oder mithilfe individuell programmierter Websites und Anwendungen durchzuführen.[35]

[33] Zu dem Begriff siehe unten S. 53.
[34] Siehe dazu auch unten S. 65 f.
[35] Aktuell sind am Markt u. a. folgende Lösungen als Software-as-a-Service verfügbar: DEMOS-Plan (Anbieter: DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH, Kooperation mit T-Systems), DIALOG BOX (Anbieter: Polidia GmbH) und DITO (Anbieter: ontopica GmbH). Bei der DIALOGZENTRALE der Zebralog GmbH handelt es sich um eine modulare Beteiligungsplattform, die sich kurzfristig und individuell aufsetzen lässt. Die Zivilarena GmbH bietet die Realisierung von Beteiligungsprojekten auf ihrer Plattform »Zivilarena.de« an.

3.1.2.2. Beteiligungswerkzeuge

Entscheidet sich die kommunale Gebietskörperschaft dafür, Online-Bürgerbeteiligung innerhalb der eigenen Webpräsenz zu realisieren, hat die Auswahl der erforderlichen Software mit Blick auf das angedachte Beteiligungsformat bzw. auf die hierfür erforderlichen Beteiligungswerkzeuge zu erfolgen. Während beispielsweise ein Mängelmelder-Angebot Werkzeuge zur Georeferenzierung und eine Rückmeldefunktion zum Status der Mängelbeseitigung erfordert, setzt die Online-Konsultation eines Strategiepapiers Werkzeuge zur kollaborativen Textbearbeitung voraus.

Folgende **Gruppen von Beteiligungswerkzeugen** lassen sich grundsätzlich unterscheiden:

Funktionsgruppe	Beispiele
Informationswerkzeuge	Blog Streaming Media / Livestreaming Suchfunktion Sortierfunktion Kalkulator (insbesondere bei Bürgerhaushalten) Open-Data-Schnittstellen
Kommunikationswerkzeuge	E-Mail-/Kontaktformular Posting-Funktion Kommentarfunktion Benachrichtigungsfunktion
Bewertungswerkzeuge	»Gefällt mir«-Button Voreingestellte Bewertungskategorien Abstimmungsfunktion
»Teilen«-Werkzeuge (internes und externes Teilen)	Virtuelle Pinnwand »Teilen«-Buttons sozialer Netzwerke Virtuelle Einladungskarten
Präsentations- und Visualisierungswerkzeuge	Vorlesefunktion Individuell konfigurierbare Infografiken Schnittstellen und/oder Player für Audio- und Videomaterial
Kartierungs- und Georeferenzierungswerkzeuge	Interaktive Karten Uploadfunktion für georeferenzierte Fotos Apps zum Sammeln von Kartierungsdaten
Kollaborationswerkzeuge	Wikis EtherPad
Koordinationswerkzeuge	Kalender Kontaktmanagement Terminfinder

3.1.3 Qualitative Anforderungen

Nicht jede Online-Bürgerbeteiligung ist gute Bürgerbeteiligung. Insbesondere gelingt es nicht immer, eine kritische Masse an Bürgern zur Teilnahme zu mobilisieren, einen fruchtbaren Diskurs zu entfachen oder Akzeptanz für ein Vorhaben zu stiften. Die Suche nach bewährten bzw. vorbildlichen Methoden und Praktiken und daraus

abzuleitenden Qualitätskriterien steht daher seit vielen Jahren im Zentrum der Partizipationsforschung.

3.1.3.1 Qualitätskriterien erfolgreicher (Online-)Bürgerbeteiligung

Valide Qualitätskriterien guter Online-Bürgerbeteiligung sind insbesondere

- die **Frühzeitigkeit** des Beteiligungsangebots im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (unten 1.),
- die Offenheit des Beteiligungsverfahrens für jedermann – die Forschung spricht insoweit auch von der **Inklusivität** der Beteiligung (unten 2.),
- die **Benutzerfreundlichkeit** bzw. einfache Bedienbarkeit der Beteiligungsanwendung (unten 3.),
- die Flankierung der Online-Bürgerbeteiligung durch Offline- bzw. Präsenzangebote im Sinne eines **Medienmix** (unten 4.),
- die Bereitstellung umfassender Informationen zum Beteiligungsgegenstand (unten 5.),
- die **Transparenz** sowohl im Hinblick auf den Beteiligungsgegenstand als auch im Hinblick auf das Beteiligungsverfahren (unten 6.),
- die **lernaffine Gestaltung** der Beteiligungsanwendung (unten 7.),
- die **Einflussoffenheit und Responsivität** der kommunalen Veranstalter (unten 8.) sowie
- der **transparente Umgang** mit den Ergebnissen der Beteiligung und ihrer **Implementation** in die weitere Entscheidungsfindung (unten S. 93 f.)**.**

Einige dieser Qualitätsmerkmale gelten für Bürgerbeteiligungsangebote **allgemein** – also sowohl für Präsenzverfahren als auch für digitale Formate. Andere beziehen sich dezidiert auf die Bürgerbeteiligung im Internet, wie etwa die Vorgabe der Benutzerfreundlichkeit, oder haben zumindest eine besondere Online-Affinität, wie etwa ein kompetenzförderndes Softwaredesign oder die Nachhaltigkeit technischer Beteiligungslösungen.

3.1.3.1.1. (Früher) Zeitpunkt des Online-Beteiligungsverfahrens

Den Stellenwert früh- und rechtzeitiger Beteiligung der Bevölkerung hat das Fanal »Stuttgart 21« der Republik deutlich vor Augen geführt. Frühzeitige Information empfindet der aufgeklärte, gut informierte Bürger als Ausdruck politischer Ehrlichkeit und einer Kommunikation auf Augenhöhe. Eine zeitgerechte Einbindung der Bürger in die politische Willensbildung sorgt im Idealfall bereits in frühen Vorbereitungs- und Abstimmungsphasen für Planungssicherheit. Entsprechende Angebote fungieren als **Sensorium für Spannungslagen und Anpassungsbedarfe**, bevor kostenträchtige Planungen abgeschlossen sind. Präkludierende Wirkung kommt frühen Beteiligungsphasen aber nicht zu, schließen spätere Einwendungen also nicht aus. Meist bewegen sich die Planungen dafür zu diesem Zeitpunkt noch auf einer zu abstrakten Ebene.

Frühzeitige Beteiligung impliziert insbesondere die von Anfang an transparente **Bereitstellung von Unterlagen** zu einem Vorhaben, das die Interessen der Bürger

berührt. Während dies in der analogen Welt mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden war (Zusammenstellung und Aufbereitung der Unterlagen, Vervielfältigung, Zugänglichmachung), stehen in Zeiten elektronischer Archivierung und Vervielfältigung, leistungsstarker Data-Visualization-Tools, (im Idealfall) flächendeckenden Internetzugangs und geringen Webspace-Kosten keine vergleichbaren Hindernisse entgegen.

Früh- bzw. Rechtzeitigkeit bedingt die **bedarfsgerechte Platzierung** des Beteiligungsangebots im **Politikzyklus**. Sie sichert die **Einflussmöglichkeiten** der Teilnehmer und **Reaktionsspielräume** für die Konsultierenden und garantiert eine effektive Beteiligung. Ausgehend von dieser Erkenntnis lassen sich verschiedene Zeitpunkte und Akteursbühnen (Plenum des Gemeinderats bzw. Kreis- oder Bezirkstags, Fraktionen, Ausschüsse der Kommunalvertretung, Kommunalverwaltung) innerhalb des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses identifizieren.

In der den Politikzyklus einleitenden Phase der **Problemdefinition** können Bürger als Seismographen politisch noch nicht erkannter gesellschaftlicher Problemlagen mit ihren Beteiligungsbeiträgen wichtige Impulse setzen. Während des **Agenda-Settings** steuern sie die Themengewichtung, den Zuschnitt der Problemkomplexe und ihre zeitliche Priorisierung. In der sich anschließenden Phase der **Politikformulierung** formalisiert sich die Bürgerbeteiligung zunehmend; die Nutzung der informellen Beteiligungsmöglichkeiten des Internets nimmt an Bedeutung tendenziell ab. Je weiter sich der Prozess der **Politikherstellung** (Policy-Making) dann von der Politikformulierung in Richtung Politikkonkretisierung, Politikdurchführung bzw. -implementierung bewegt, desto geringer fallen auch die Einflussmöglichkeiten der Bürger insgesamt aus. Je näher die Verwaltungsentscheidung bzw. der Rechtssetzungsakt rückt, desto mehr verlagert sich die Diskussion tendenziell vom Internetdiskurs in die Binnenkommunikation des demokratisch-legitimierten Kommunalorgans. Parallel verkürzt sich der Gestaltungsspielraum der Entscheidungsträger nach und nach – sie sind durch die Ergebnisse der Vorstufen (zumindestens faktisch) gebunden. Die Beteiligung reduziert sich dann schnell auf die Verteidigung von Positionen; zahlreiche ihrer Funktionsdimensionen,[36] insbesondere ihre Akzeptanzfunktion, kann sie dann nicht mehr erfüllen. Erst in der **Evaluationsphase**, also bei der Weichenstellung für eine etwaige Politikmodifikation, entfaltet die Bürgerbeteiligung wieder ihr volles Funktionsspektrum.

Die Forderung nach frühzeitiger Bürgerbeteiligung steht in einem Spannungsverhältnis zu einem empirischen Befund: dem sog. **Partizipationsparadoxon**. Es erwächst aus einer verzerrten Risikowahrnehmung der Bevölkerung. Zwar kann die Bevölkerung im Vorfeld des eigentlichen, formellen Verfahrens größtmögliche Einflussnahme auf politische Entscheidungen üben. Zu diesem Zeitpunkt ist ihre Problemwahrnehmung allerdings häufig noch nicht derart

[36] Siehe S. 21 ff.

ausgeprägt oder qualifiziert, dass ihr Beteiligungsinteresse an den Fragen geweckt ist. Im fortgeschrittenen Planungsstadium sind demgegenüber zwar die Betroffenheitswahrnehmung und dementsprechend auch das Beteiligungsinteresse und -engagement sehr ausgeprägt; allerdings tendieren die politischen oder rechtlichen Reaktionsspielräume der Entscheidungsträger dann zunehmend gegen Null. Diesem Dilemma werden Kommunalvertretung und Kommualverwaltung am ehesten gerecht, wenn sie sich bei der frühen Einbindung der Bürger solcher Beteiligungswerkzeuge bedienen, die eine **antizipative Darstellung mittel- und langfristiger Auswirkungen und der persönlichen Betroffenheit** ermöglichen.

> Mögliche Folgen der Planung sollte die Darstellung so konkret auf den Einzelfall herunterbrechen, dass die Bürger Auswirkungen auf ihre eigene Situation frühzeitig klar erkennen können. Denn erst dann werden sie sich im Zweifel an der Willensbildung auch aktiv beteiligen.

3.1.3.1.2 Offenheit und Inklusivität

Um die demokratische Legitimationsbasis hoheitlicher Planungen und Entscheidungen zu verbreitern, eine breite gesellschaftliche Akzeptanz zu generieren, das kommunale Gemeinwesen zu stärken und die Weisheit der Vielen zu erschließen, empfiehlt sich ein **für jedermann offenes und allen gesellschaftlichen Gruppen die Teilhabe ermöglichendes Beteiligungsdesign**. Ein selektives Beteiligungsdesign fördert demgegenüber die Ausdifferenzierung von Teilöffentlichkeiten und eine Fragmentierung der allgemeinen Öffentlichkeit. Das erschwert dann die demokratische Konsensbildung und repräsentative Entscheidungsfindung.

> Online-Bürgerbeteiligung ist nur so gut wie der Grad gesellschaftlicher Inklusion. Im Idealfall sollte sie allen Mitgliedern einer Gesellschaft (jedenfalls soweit sie der Verhandlungsgegenstand unmittelbar oder mittelbar betrifft) offen stehen.

Ein inklusiver Beteiligungsansatz muss offline wie online Zugangs- und Teilnahmehürden ausräumen oder zumindest nivellieren.

In der **Offline-Welt** manifestieren sich solche Hürden vor allem in zeitlichen und örtlichen Festlegungen (etwa der Beschränkung einer Einsichtnahme auf die behördlichen Dienst- bzw. Öffnungszeiten, schlechte ÖPNV-Anbindung einer Präsenzveranstaltung o. ä.).

Im **Cyberspace** liegen die Hindernisse auf etwas anderer Ebene: Sie bestehen insbesondere in mitunter unzureichenden digitalen Kompetenzen und mangelnder Internetaffinität bestimmter Bevölkerungsgruppen, insbesondere älterer oder bildungs-

schwächerer Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft, sowie schlechter örtlicher Breitbandversorgung.

Defizitäre **kommunikative und demokratische Kompetenzen bildungsschwacher Schichten** wirken sich in beiden Settings als Beteiligungshemmnis aus. Die Breitenwirkung der Teilhabe und der bislang gering ausgeprägte Vertrautheitsgrad mit Online-Beteiligungswerkzeugen verstärken die Kompetenzunterschiede im Cyberspace tendenziell. Diese Barrieren abzubauen und beteiligungsferne Schichten zu erreichen, namentlich Menschen mit geringeren Bildungsabschlüssen und niedrigerem Sozialstatus stärker an die Politik heranzuführen und sie zur Beteiligung zu motivieren, stellt eine der größten Herausforderungen funktional-adäquater Online-Bürgerbeteiligung dar.

Wichtig ist dabei eine **plurale Ansprache** der Bürger. Das setzt eine gut **durchdachte und breit gefächerte Öffentlichkeitsarbeit** voraus, die – unabhängig davon, ob die Beteiligung offline oder internetgestützt stattfindet – immer multimedial bzw. mehrkanalig angelegt sein sollte.[37]

3.1.3.1.3 Benutzerfreundlichkeit / Einfachheit

Sozial selektive Beteiligungshürden lassen sich nur abbauen, wenn die Beteiligungsangebote benutzerfreundlich konzipiert sind. Das gilt ganz besonders für Internetangebote, die ihre Nutzer zur Produktion von Inhalten animieren wollen. Sie müssen sich durch objektive Funktionalitätsmerkmale auszeichnen, etwa **schnelle Zugänglichkeit, Einfachheit, logische Struktur und effiziente Navigation**.

Einfachheit meint dabei die leichte Bedienung und Benutzbarkeit im Sinne einer niedrigschwelligen, barrierefreien[38] und sprachlich verständlichen Gestaltung des Angebots. Insbesondere sollte Online-Bürgerbeteiligung nicht notwendig eine besondere Artikulationsfähigkeit oder Sachkompetenz voraussetzen. Gerade abstrakte und komplizierte Zusammenhänge gilt es, auf eine einfache sprachliche Ebene herunterzubrechen sowie zu veranschaulichen. Gleichermaßen wichtig sind aber auch das »**Look and Feel**«, die **Shareability** (Teilbarkeit der Inhalte) und die subjektive **Erlebnisqualität** der Website.[39] Das Angebot sollte die Nutzer optisch ansprechen, die Bedienung sollte intuitiv sein und »Spaß machen«. Das impliziert eine laiengerechte Darstellung der beteiligungsrelevanten Sach- und Verfahrensinformationen. Die Potenziale des Informationsdesigns, insbesondere **bildgebende Darstellungsformate,** wie Videos oder Grafiken, können dazu beitragen, komplexe Sachverhalte zu vereinfachen und zu veranschaulichen.

Die Benutzerfreundlichkeit von Online-Angeboten setzt insbesondere eine **an der digitalen Lebens- bzw. Erfahrungswelt der Nutzer ausgerichtete Gestaltung** voraus. Deren Präferenzstruktur ist zwar nicht weniger heterogen als in der analogen

[37] Dazu auch unten unter S. 45 f.
[38] Zur Barrierefreiheit eines Online-Beteiligungsangebots für Menschen mit Behinderung siehe unten S. 73.
[39] Zur Umsetzung dieser Gestaltungsmaximen s. auch unten S. 72 ff.

Welt; die Internetaktivitäten der Digital Natives, Digital Immigrants und Digital Outsider differieren deutlich. Über alle Nutzergruppen hinweg lassen sich jedoch zwei Phänomene beobachten: Zum einen sind kostenlose **Web-2.0-Werkzeuge,** wie Routenplaner, Terminfinder und virtuelle Pinnwände**,** aus dem Nutzungsalltag des Cyberspace nicht mehr wegzudenken. Zum anderen genießen dabei nicht etwa die datensparsamsten und sichersten, sondern die am intuitivsten zu bedienenden und funktionsstärksten, also die bequemsten Angebote, den größten Nutzerzulauf.

Die Relevanz von Web-2.0-Werkzeugen wird an der omnipräsenten Einbindung von **Geodatendiensten** paradigmatisch deutlich. Kaum eine Website kommt heute noch ohne Mapping-Tools, interaktive Karten oder einen Routenplaner aus. Das gilt auch im öffentlichen Bereich: Behördenwebsites integrieren Geodatendienste im Interesse benutzerfreundlicher Anfahrtsberechnung, Kommunen stellen ihren Bürgern virtuelle Stadtpläne mit individuell darstellbaren örtlichen Einrichtungen zur Verfügung und raumbezogene Planungspartizipation ist ohne georeferenzierbare Beiträge schlechterdings nicht mehr vorstellbar.

Gerade bei großräumigen oder zeitlich und finanziell weitreichenden Planungen ist eine anschauliche Aufbereitung der kurz-, mittel- und/oder langfristigen Auswirkungen eine zentrale Aufgabe politischer Kommunikation, hängt doch die Beteiligungsintensität an einem Online-Beteiligungsverfahren entscheidend davon ab, ob es gelingt, den Bürgern ihre Betroffenheit von dem jeweiligen Beteiligungsgegenstand bzw. -thema zeitgerecht vor Augen zu führen.

3.1.3.1.4 Medienmix

Wie können Online- und Offline-Partizipationsangebote am besten miteinander kombiniert werden?

Webbasierte Bürgerbeteiligung zeichnet sich im Vergleich zu herkömmlichen Präsenz-Beteiligungsveranstaltungen durch zahlreiche strukturelle Vorzüge aus. Sie eröffnet insbesondere die Chance zu kostengünstiger Informationsbereitstellung, zur zeit- und ortsunabhängigen Teilnahme, zur interaktiven Kommunikation und kollaborativen Inhaltserzeugung. Dem stehen aber auch substanzielle Nachteile und Risiken gegenüber. Das gilt insbesondere mit Blick auf die **digitale Spaltung der Gesellschaft**, die psychologische **Konsenskraft unmittelbaren menschlichen Austauschs** sowie **Manipulationsgefahren**, denen ein anonymes Online-Angebot ausgesetzt ist.

Möchte eine kommunale Gebietskörperschaft mit einem Beteiligungsangebot möglichst umfassend alle Einwohner erreichen, sollte sie neben einem Online-Beteiligungsangebot daher auch **Beteiligungskanäle außerhalb des Internets** er-

öffnen.[40] Sie kann etwa Online-Dialoge durch entsprechende Bürgersprechstunden vor Ort arrondieren, Fragebögen zusätzlich per Post verschicken oder als Ergänzung zu einem Online-Mängelmelder einen Mängelmeldekasten mit beiliegenden Meldeformularen aufstellen. Umgekehrt gilt: Eine Präsenzveranstaltung kann durch Livestreaming und webbasierte Live-Kommentarwerkzeuge auch Einwohner erreichen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht vor Ort dabei sein können oder wollen. Um dem emanzipatorischen Gedanken der Online-Bürgerbeteiligung Rechnung zu tragen, insbesondere Beteiligungshürden abzubauen, ist eine Kombination von Offline- und Online-Maßnahmen in besonderer Weise zielführend. Denjenigen Bürgern, denen mangels eigener IT-Ausstattung oder unzureichender Medienkompetenz die digitale Teilhabe versperrt bliebe, kann die Kommune eine Brücke bauen, indem sie ein **Beteiligungsterminal im Rathaus bzw. Landratsamt oder der Bezirkshauptverwaltung** vorhält und **Beteiligungssprechstunden** o. ä. einrichtet. Diese Angebote stehen dann als »Erste-Hilfe-Klinik« bei der Online-Beteiligung zur Verfügung.

Bei einer Bürgerbeteiligung mit einem langfristigen Partizipationshorizont, der mehrere Planungsstufen einschließt, kann eine **Aufspaltung in Online- und Offline-Beteiligungsphasen** sinnvoll sein. Während der mehrstufigen Planung einer Stadtteilerweiterung stehen dann beispielsweise zeitweilig – insbesondere für diejenigen Teile, die notwendig einen unmittelbaren visuellen Eindruck erfordern – Präsenzbausteine, wie Ortsbegehungen, im Vordergrund. Zu einem anderen Zeitpunkt im Planungszyklus bietet demgegenüber das Internet den geeigneteren Beteiligungsrahmen. So ermöglichen Konstruktionsspiele wie Minecraft kreative Planungswettbewerbe, wenn der Vorstellungskraft Grenzen gesetzt sind. Gerade Kinder und Jugendliche lassen sich mit einem solchen spielerischen Format an das Thema Stadtplanung heranführen und zum Mitgestalten animieren.[41]

Auch, um **kommunale Online-Bürgerbeteiligung** zu **bewerben**, empfiehlt sich ein **multimedialer Ansatz**. Die Kommune ist gut beraten, die Ankündigung des Online-Beteiligungsverfahrens nicht nur auf ihrer Homepage zu platzieren und in etwaigen eigenen Social-Media-Auftritten zu posten, sondern auch über die klassischen Medien Presse, Radio und Fernsehen zu streuen.[42] Berichte in der örtlichen Presse oder im Regionalfernsehen im zeitlichen Kontext des laufenden Beteiligungsverfahrens sind für viele Bürger nach wie vor die wichtigste Informationsquelle über das lokale Politikgeschehen; sie können weitere Bürger zur Teilnahme ermutigen. Das gilt in besonderer Weise dann, wenn die Beiträge zielgruppenspezifisch zugeschnitten sind, einen gewissen Anleitungscharakter aufweisen und die Scheu vor dem Mitmachen nehmen.

[40] Vgl. dazu auch bereits 1.3., S. 17.
[41] Zur jugendaffinen Gestaltung von Online-Beteiligungsangeboten im Sinne smarter Anwendungen vgl. *Ertelt*, Jung, mobil, beteiligt – Aspekte smarter Jugendbeteiligung, in: Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Youthpart – Jugendbeteiligung in der digitalen Gesellschaft, 2014, S. 28.
[42] Zur Nutzungsförderung durch Teilnahmeanreize siehe auch unten S. 88 f.

3.1.3.1.5 Bereitstellung umfassender Informationen zum Beteiligungsgegenstand

Qualifiziert beteiligen kann sich nur derjenige, der weiß, zu welchem Zweck sein Partizipationsbeitrag erbeten wird. Dazu ist er auf hinreichende Informationen angewiesen. Die Erwartungen der Bürger bzw. der kommunalen Organe an die Bürgerbeteiligung sollten die Initiatoren daher ebenso wie das Ziel des Beteiligungsverfahrens transparent machen.

Die Möglichkeiten des Internets, transaktionskostenarm ein Maximum an Informationen bereitzustellen, verleitet allerdings auch leicht dazu, die Nutzer **mit Informationen** zu dem Beteiligungsobjekt zu **überfluten**. Ein überfrachtetes Informationsangebotes droht die Meinungsbildung und -artikulation eher zu behindern als zu beflügeln. Auch aus diesem Grund führt an einer nutzergerechten redaktionellen Aufbereitung der Informationen für den Web-Auftritt kaum ein Weg vorbei. Ein **modulares Informationsdesign** kann insoweit ein sinnvoller Baustein sein. Es spielt nicht sämtliche Informationen auf einmal, sondern zunächst nur die wichtigsten Fakten ein. Ausgehend von diesen Basisinformationen kann der Nutzer dann durch Öffnen weiterer Informationsebenen oder durch den Zugriff auf verlinkte Dokumente und eingebundene externe Informationsressourcen den Informationsumfang selbst steuern.

3.1.3.1.6 Verbindliche und transparente Regeln für den Beteiligungsprozess

Falsche Erwartungen an die partizipatorischen Einflussmöglichkeiten gehören zu den größten Sargnägeln erfolgreicher Bürgerpartizipation.[43] **Sachbezogene und transparente Informationen zum Ablauf des Beteiligungsverfahrens** wirken ihrem Durchschlagen entgegen. Das schließt insbesondere die Erklärung ein, wie die Kommune die Beteiligungsergebnisse im weiteren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu berücksichtigen beabsichtigt.

Dem muss eine **interne Verständigung der Kommunalvertretung** bzw. der beschließenden Ausschüsse vorausgehen. Spätere Unstimmigkeiten der kommunalen Entscheidungsträger über den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen oder gar ein Abweichen von dem in Aussicht gestellten Vorgehen verursachen bei den Bürgern regelmäßig nachhaltige Vertrauensverluste und Frustration. Der vereinbarte Implementationspfad sollte in einem Gemeinderats- bzw. Kreis- oder Bezirkstagsbeschluss festgehalten werden. Wenn die Online-Bürgerbeteiligung kontinuierlich oder regelmäßig angelegt ist, bietet sich auch die Verabschiedung von **Grundsätzen oder Leitlinien in einer kommunalen Satzung** an.[44]

[43] Hierzu bereits oben auf S. 31 f.
[44] Von den Regelungen zum Umgang mit Beteiligungsergebnissen zu unterscheiden, sind die Nutzungsbedingungen (dazu unten S. 78 ff.). Letztere sind nur teilweise durch die Regelungen zum Umgang mit den Beteiligungsergebnissen vorgeprägt.

3.1.3.1.7 Kompetenzvermittlung / Lernaffinität

Eine lernaffine Gestaltung mit interaktiven Designoptionen fördert die Qualität von Beteiligungsangeboten in wirksamer Weise. Das Internet macht Vieles möglich, was der Offline-Welt verwehrt war: etwa illustrierende Videos, die Darstellung von Referenzfällen aus anderen Städten oder Verlinkungen zum Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung. Mit Hilfe interaktiver Elemente können Online-Beteiligungsangebote komplexe Verwaltungsprozesse erklären, Einblicke in kommunalpolitische Entscheidungsvorgänge gewähren und im Idealfall Toleranz für andere Ansichten wecken. Sie können auf diese Weise als Nebeneffekt nachhaltig zur politischen und staatsbürgerlichen Bildung beitragen.[45]

3.1.3.1.8 Responsivität und Partizipationsoffenheit der kommunalen Entscheidungsträger

Der Zugang zu in der Bevölkerung verteiltem Wissen gelingt am ehesten bei einem **Dialog auf Augenhöhe**, der die Bürger als Laien-Consultants und Co-Planer des Rathauses wertschätzt. Nur, wenn die Entscheidungsträger die Beteiligung der Bürger als Mehrwert begreifen, können sie das Optimierungspotenzial der Beteiligungsbeiträge erschließen. Diese innere Haltung setzt voraus, dass die kommunale Politik Begrenzungen ihres kollektiven Steuerungsanspruches durch bürgerschaftliche Mitverantwortung und entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger auf den Willensbildungsprozess der Kommune akzeptiert.

Die Öffnung von hoheitlichen Willensbildungsprozessen für Impulse aus der Bürgerschaft sollte im Idealfall auch darin zum Ausdruck kommen, dass top-down-initiierte Beteiligungsangebote **auf vorhandene zivilgesellschaftliche Beteiligungsstrukturen aufsetzen** und die Kooperation mit einer bürgerschaftlichen Beteiligungsinitiative (Bottom-up-Beteiligung) suchen. Wie dies aussehen kann, veranschaulicht etwa die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und dem Stadtteilbüro Friedrichshain (einem Zusammenschluss verschiedener Betroffenenvertretungen) bei der Bürgerbeteiligung. Produkt dieser Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Initiativen ist bspw. auch das sog. Wriezener Freiraumlabor, eine urbane Freifläche für verschiedene soziale, kulturelle und ökologische Projekte. Eine andere Möglichkeit, Beteiligungsinitiativen aus der Bevölkerung aufzugreifen, ist die Bereitstellung einer Online-Plattform für Ideen und Projekte der Bürger nach dem Vorbild der Ludwigsburger Beteiligungsplattform »MeinLB«. Hier können Bürger andere Bürger als Mitstreiter für ihr Projekt finden und bei der Stadtverwaltung um Unterstützung werben. Die Stadt Ludwigsburg gibt jeweils eine Rückmeldung zu den Projektideen und unterstützt sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Solche Maßnahmen stellen sicher, dass die Beteiligungsangebote reale Bedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten adressieren bzw. verhindern, dass Dialog und Mitsprache an den Interessen der Bürger vorbeigeplant werden. Greift die kommunale Gebietskörper-

[45] Zur emanzipatorischen Funktion von Bürgerbeteiligung oben S. 21 ff.

schaft die Ideen von Bürgerinitiativen frühzeitig auf, unterstreicht das ihre Dialogbereitschaft; es kann auch einen Weg eröffnen, aufkeimende Konflikte zwischen Bürger und Verwaltung frühzeitig in geordnete Bahnen zu lenken.

> Die Responsivität und Offenheit der Hoheitsträger für Bürgerbeteiligungsbeiträge geht im Idealfall Hand in Hand mit einer systematischen Einbindung von Beteiligungsverfahren in die institutionalisierten Abläufe der Entscheidungsverfahren der kommunalen Gebietskörperschaft.

Bei der Konzeption des Beteiligungsdesigns gilt es, die Schnittstellen zwischen dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der kommunalen Stellen und dem Beteiligungsverfahren so anzulegen, dass eine Berücksichtigung der Beteiligungsimpulse und -ergebnisse nicht an zeitlichen, kompetenziellen oder sonstigen Verfahrensvorgaben scheitert. Bei der Einspeisung der Beteiligungserträge in das hoheitliche Verfahren sind daher Rechtzeitigkeit[46] und die Beachtung von kommunalen Zuständigkeiten[47] von fundamentaler Bedeutung.

3.1.3.2 Funktionelle Gewichtung der Qualitätskriterien

Die Bedeutung der Qualitätskriterien moderner Bürgerbeteiligung variiert in Abhängigkeit von den Funktionen, die das Online-Beteiligungsangebot im Einzelfall verfolgt.[48] Soll die Bürgerbeteiligung den in der Bevölkerung verborgenen Wissensschatz zu einem konkreten Planungsgegenstand heben, um auf diese Weise die Planungseffizienz zu erhöhen, muss das Angebot in einem frühen Planungsstadium erfolgen; Frühzeitigkeit ist hier eine zentrale qualitative Gestaltungsvorgabe. Die Vermittlung von (Beteiligungs-)Kompetenzen ist demgegenüber für diesen Funktionszweck weniger bedeutsam. Denn auch ohne inklusive Ansprache aller Bürgergruppen und Kompetenz fördernde Beteiligungswerkzeuge kann das Beteiligungsangebot wertvollen Input generieren.

> Die kommunalen Entscheidungsträger sind in jedem Einzelfall dazu angehalten, die Qualitätskriterien und die Beteiligungsziele miteinander in Einklang zu bringen. Nur so gelingt eine zielgenaue und kosteneffiziente Bürgerbeteiligung.

[46] Siehe dazu oben S. 41 ff.
[47] Siehe dazu oben S. 33 f.
[48] Siehe dazu oben S. 20 ff.

3.1.4 Adressatenkreis

Wer darf sich an kommunalen Partizipationsangeboten im Internet beteiligen?

Besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit von Spaß- und unsachlichen Beiträgen bei einem offenen Teilnehmerkreis?

Ein Beteiligungsverfahren kann sehr unterschiedliche Personengruppen adressieren. Es kann sich grundsätzlich richten an:

- die Allgemeinheit,
- die Einwohner der Kommune i. S. v. Art. 15 Abs. 1 BayGO, Art. 11 Abs. 1 BayLKrO/BayBezO,
- die Bürger der Kommune i. S. v. Art. 15 Abs. 2 BayGO, Art. 11 Abs. 2 BayLKrO/BayBezO,
- die von dem Beteiligungsgegenstand konkret Betroffenen
- oder aber eine repräsentative Einwohnerauswahl.

Der jeweils geeignete Adressatenkreis kommunaler Online-Beteiligungsangebote muss mit dem Funktionszweck der Beteiligung korrespondieren (**Akteursanalyse**).

Dient ein Online-Beteiligungsverfahren in erster Linie dazu, die Entscheidung der Kommunalvertretung an das Wahlvolk rückzukoppeln, liegt es nahe, zur Beteiligung nur Bürger zuzulassen. Denn nur sie als **Wahlberechtigte** können Entscheidungen der Gemeinde rechtliche Legitimation vermitteln. Bei Online-Beteiligungsangeboten, die funktional einer formellen Bürgerbefragung gleichkommen, dürfen daher grundsätzlich lediglich wahlberechtigte Angehörige der kommunalen Körperschaft mitwirken. Das gilt umso mehr, je stärker die faktische Bindungskraft ist, die von dem Beteiligungsverfahren ausgeht.[49]

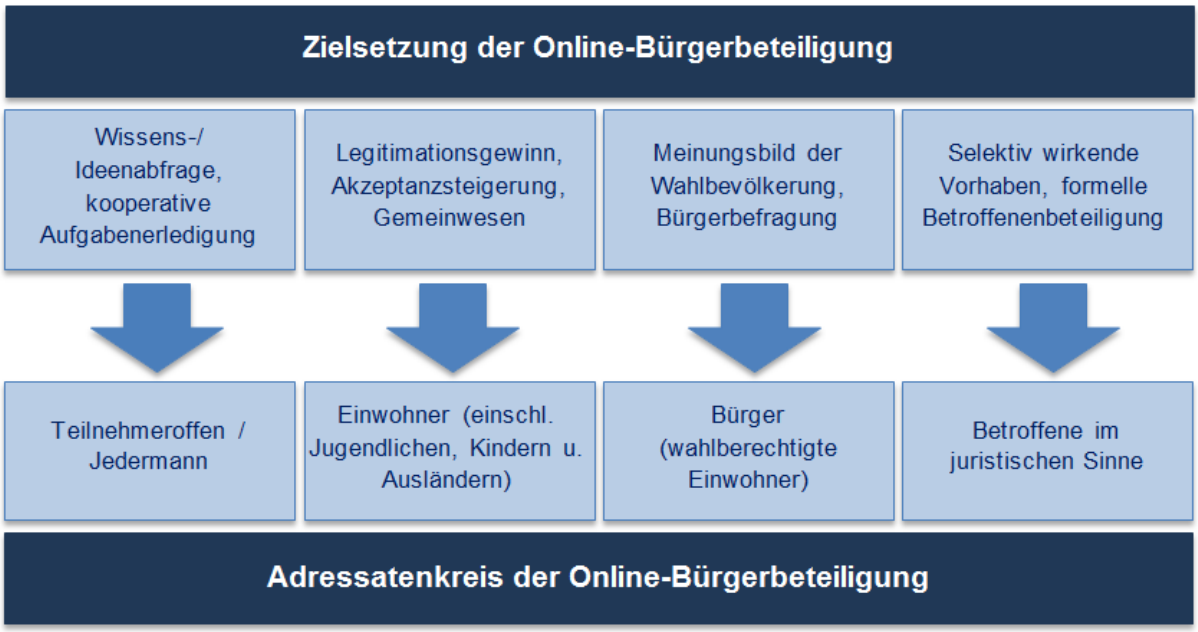
Gleichzeitig gilt aber auch: Die Legitimationskraft der Bürgerbeteiligung ist regelmäßig umso größer, je vollständiger die **Einwohner** der Kommune als Kollektiv an ihr beteiligt sind. Steht die gemeinschaftsbildende Funktion der Bürgerbeteiligung im Vordergrund, will das Online-Beteiligungsverfahren also den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, gelingt das nur, wenn das Beteiligungsangebot alle Einwohner adressiert. Die Öffnung der Online-Bürgerbeteiligung auch für **Jugendliche** und eventuell sogar Kinder ermöglicht die Heranführung jüngerer Generationen an demokratische Tugenden.[50] Dasselbe gilt für die Teilnahme in der Kommune lebender **(Nicht-EU-)Ausländer**. Ihnen eröffnet sich durch die Online-Bürgerbeteiligung ein Weg, an der politischen Entscheidungsfindung informell teilzu-

[49] Siehe dazu oben S. 29 f.
[50] Vgl. *Wenzl*, Mitreden, Mitentscheiden und Mitgestalten, in: Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Youthpart – Jugendbeteiligung in der digitalen Gesellschaft, 2014, S. 14.

haben, wenngleich sie – anders als EU-Ausländer (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG) – nicht wahlberechtigt sind.

Kommunale Online-Bürgerbeteiligung, die primär auf eine Abfrage ortsbezogenen Wissens zur kooperativen Ideen- bzw. Lösungsfindung oder Aufgabenerledigung (insbesondere in Gestalt eines Mängelmelders) zielt, sollte grundsätzlich von jeglicher Teilnahmebeschränkung absehen. Die Mitwirkung von **Pendlern, ehemaligen Ortsansässigen** oder in anderer Weise über lokales Wissen verfügenden **Auswärtigen** ist den Beteiligungszwecken grundsätzlich zuträglich. Auf ihren Input sollte die kommunale Gebietskörperschaft auch nicht aus Sorge vor einer etwaigen »Fremdbestimmung« durch nicht einheimische Online-Aktivisten oder Spaßvögel verzichten. Negativbeispiele, wie etwa der aus einem Beteiligungsverfahren hervorgegangene Namensvorschlag für den B-29-Tunnel in Schwäbisch-Gmünd (»Bud-Spencer-Tunnel«), sind nicht das Ergebnis einer Öffnung des Adressatenkreises. Ursächlich sind in der Regel vielmehr handwerkliche Fehler, insbesondere unzureichend durchdachte Nutzungsbedingungen oder eine fehlende inhaltliche Konkretisierung der erbetenen Beteiligung. Im Fall des Bud-Spencer-Tunnels dürfte auch das Fehlen hinreichender Vorkehrungen gegen eine mehrfache Stimmabgabe ursächlich gewesen sein. Teilnahmevoraussetzung war dort lediglich die Angabe der eigenen E-Mail-Adresse. Diese dürfte zwar nur einmal verwendet werden. Dass man sich heute allerdings ohne großen Aufwand eine Vielzahl von E-Mail-Adressen zulegen kann, ließen die Verantwortlichen dabei unbeachtet. Die angegebene E-Mail-Adresse bedurfte vor einer wirksamen Abstimmung auch keiner Verifikation durch Bestätigungsmail, sodass die Teilnehmer für eine mehrfache Stimmabgabe auch E-Mail-Adressen Dritter verwenden konnten.

Eine Beschränkung der Beteiligung **auf die Betroffenen**, z. B. die Anwohner eines bestimmten Stadtteils, Rentner oder Jugendliche**,** erscheint allenfalls bei spezifisch wirkenden Beteiligungsgegenständen, wie etwa der Planung einer Flüchtlingsunterkunft in einem bestimmten Stadtteil, seniorenpolitischen Maßnahmen und Freizeitangeboten für Jugendliche sinnvoll bzw. geboten. Hinzu kommen gesetzlich vorgesehenen Fälle der Betroffenenbeteiligung (z. B. § 14 S. 1 und 2 i. V. m. § 13 Abs. 3 BBodSchG; § 137 BauGB).



Neben natürlichen Personen kommen als Adressaten kommunaler Online-Beteiligungsangebote grundsätzlich auch **Personenzusammenschlüsse, insbesondere kommunale Interessenvertretungen, Verbände, Projektbeiräte** usw., in Betracht. Die simultane Beteiligung von Einzelpersonen und Personenzusammenschlüssen birgt allerdings Konfliktpotenzial sowie Qualitätsrisiken. Denn zwischen professionell vertretenen Interessenzusammenschlüssen und fachlich nicht bewanderten, aber betroffenen Bürgern baut sich ein **kommunikatives Ungleichgewicht** auf. Interessengruppen können Partikularinteressen regelmäßig mit anderer kommunikativer Schlagkraft präsentieren als der einzelne Bürger seine Betroffenheit. Andererseits verspricht die Kombination von Bürgerbeteiligung und Experten- oder Verbandsanhörung in einer Online-Konsultation auch Effizienzvorteile und ermöglicht einen zivilgesellschaftlichen Diskurs zwischen organisierten Interessen und nicht organisierten Bürgern. Neben eigenen Vorschlägen oder Bedenken können die Bürger bei gleichzeitiger Online-Beteiligung von Interessengruppen auch deren Stellungnahmen und Vorschläge kommentieren und bewerten. Eine getrennte Durchführung der Bürgerbeteiligung in Gestalt von Fachkonsultationen und Experten- oder Verbändeanhörungen kann die Dominanz organisierter Interessen überdies nicht mit vollständiger Sicherheit verhindern. Vielmehr besteht dann die Gefahr, dass einzelne Mitglieder der Interessengruppen die Diskussion in Bürger-Beteiligungsverfahren durch die Argumente ihres Verbandes oder Zusammenschlusses überwuchern, ohne ihre Zugehörigkeit offenzulegen.

Das streitet dafür, etwaige Anhörungen von Interessenvereinigungen und sonstigen Personenzusammenschlüssen zwar nach Möglichkeit mit der Online-Bürgerbeteiligung zu koppeln, die unterschiedliche Herkunft der Beiträge aber zu kennzeichnen oder die Äußerungen der Interessengruppen auf der Beteiligungswebsite unter einer gesonderten Rubrik aufzuführen. Findet keine Verbands- oder Interessengruppenanhörung statt, sollten die Nutzungsbedingungen die Teilnehmer

(mit Sanktionsfolge) dazu verpflichten, ihre Zugehörigkeit zu entsprechenden Gruppierungen offenzulegen und den Vortrag als Ausdruck eines organisierten Gruppeninteresses zu kennzeichnen.

3.1.5 Datenschutzaspekte

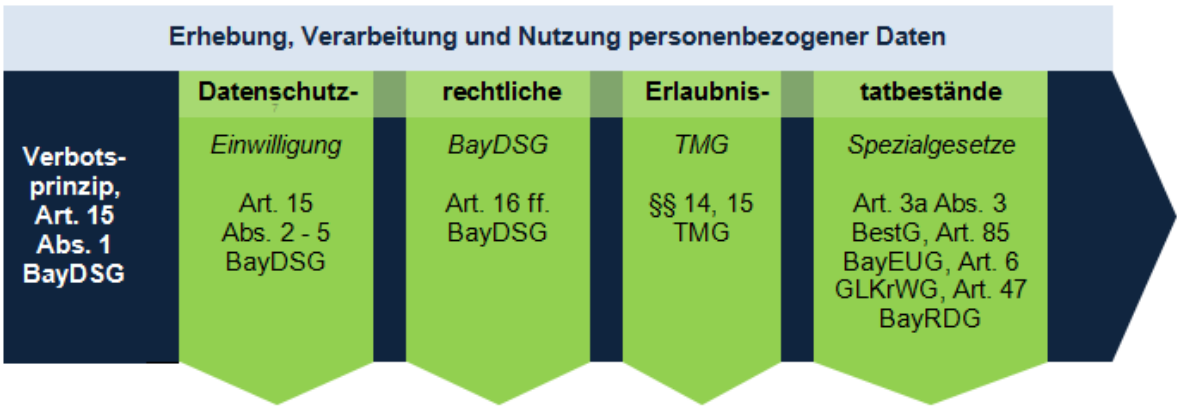
Ist eine Authentifizierung oder Identifizierung der Teilnehmer datenschutzrechtlich zulässig?

Dürfen Nutzer nur unter ihrem bürgerlichen Namen (Klarnamen) oder auch anonym oder unter Pseudonym Beiträge veröffentlichen?

Welche Möglichkeiten bietet insoweit der Einsatz des Neuen Personalausweises oder von De-Mail?

Unter welchen Voraussetzungen dürfen Anbieter Cookies setzen?

Das Datenschutzrecht ist ein sensibler Baustein rechtmäßiger kommunaler Online-Beteiligungsverfahren. Regelmäßig erheben, verarbeiten oder nutzen sie **personenbezogene Teilnehmerdaten**, also »Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen« (Art. 4 Abs. 1 BayDSG). In diesem Fall greift das datenschutzrechtliche **Verbotsprinzip** mit Erlaubnisvorbehalt: Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogen Daten sind nur dann zulässig, wenn der Betroffene entweder ausdrücklich einwilligt oder ein gesetzlicher Tatbestandes dies erlaubt (Art. 15 Abs. 1 BayDSG, § 12 Abs. 1 TMG) – in allen anderen Fällen ist sie grundsätzlich verboten.



3.1.5.1 Personenbezug durch Identitätsprüfung

Personenbezogene Daten fallen bei der Online-Bürgerbeteiligung jedenfalls dann an, wenn die Teilnahme eine **Online-Registrierung** mit Namensangabe oder anderen identifizierenden Daten (Adresse, Geburtsdatum etc.) voraussetzt. Dasselbe gilt, wenn das Beteiligungsangebot zwar keine Registrierungspflicht (und damit einherge-

hende Identitätsprüfung), dafür aber eine **Angabe des Klarnamens** beim Erstellen von Beiträgen vorsieht.

3.1.5.2 Personenbezug durch Authentifizierung

Setzt die Nutzung des Online-Beteiligungsangebots lediglich eine **Authentifizierung**, d. h. die Verifikation einer bestimmten Eigenschaft, wie etwa »reale natürliche Person« oder »Einwohner« voraus, hängt von den Spezifika der genutzten Authentifizierungslösung ab, ob personenbezogene Daten anfallen.

3.1.5.2.1 E-Postident

Eine Möglichkeit zur elektronischen Authentifizierung ist das **E-Postident-Verfahren der Deutschen Post AG**. Seine Einbindung in das Online-Beteiligungsangebot ermöglicht den Veranstaltern eine Identitätsprüfung und Altersverifikation der Teilnehmer auf der Grundlage ihrer E-Post-Registrierung. Die Hürde der Authentifizierung und Freischaltung von E-Postident haben aber nur vergleichsweise wenige Einwohner bisher genommen. Außerdem ist eine gesonderte Wohnortverifikation ohne detaillierte Adress- und vor allem Namensangaben in dem Postident-System nicht möglich. Infolgedessen ist mit der Nutzung des E-Postident-Verfahrens zur Authentifizierung zwingend die Erhebung personenbezogener Daten verbunden.

3.1.5.2.2 eID-Funktion des neuen Personalausweises

Eine Möglichkeit, beteiligungsrelevante Identitätsmerkmale ohne Weitergabe des Namens oder genauer Adressdaten zur Authentifizierung abzufragen, bietet der elektronische Identitätsnachweis (die sog. eID-Funktion) des neuen Personalausweises (nPA). Das System stellt als einzeln abprüfbare Merkmale neben Familienname, Vorname und Geburtsdatum u. a. die Datenkategorien »Angabe zur Gültigkeit des Personalausweises«, »Sperrmerkmal« (Information, ob im jeweiligen Fall ein gesperrter Personalausweis vorliegt oder nicht), die »Angabe, ob ein bestimmtes Alter über- oder unterschritten wird« und die »Angabe, ob ein Wohnort dem abgefragten Wohnort entspricht«, zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 S. 2 PAuswG). Während das Sperrmerkmal und der Gültigkeitsnachweis bei jedem Zugriff übermittelt werden, um gegenüber dem Diensteanbieter das notwendige Vertrauen zu schaffen, lässt sich die Übermittlung aller weiteren Datenkategorien frei bestimmen und beschränken.

Die Alters- bzw. Wohnort-Authentifizierung verlangt dem Inhaber eines neuen Personalausweises keine personenbezogenen Daten ab. Die Daten werden ohne den Klarnamen des Teilnehmers übermittelt. Auf diese Weise lässt sich der Adressatenkreis auf Gemeindebewohner und bestimmte Altersgruppen (z. B. Wahlberechtigte) beschränken, ohne dass es der Erhebung personenbezogener Daten bedarf.

Die Nutzung des nPA zur elektronischen Authentifizierung setzt technisch voraus, dass die abrufende kommunale Stelle ihre Berechtigung zum Abruf von Daten aus dem nPA mit einem Berechtigungszertifikat i. S. v. § 21 PAuswG nachweisen kann. Für die Verleihung eines entsprechenden Zertifikats ist die **Vergabestelle für Berechtigungszertifikate** (VfB) des Bundesverwaltungsamtes zuständig. Sie prüft, ob die Datenabfrage einen legitimen Zweck verfolgt und welche Daten die kommunale Gebietskörperschaft zur zweckgemäßen Aufgabenerfüllung benötigt. Neben dem Berechtigungszertifikat muss die abrufende Stelle kraft Gesetzes außerdem über einen nach der Technischen Richtlinie BSI-TR-3130 zertifizierten sog. **eID-Server** verfügen. Um eigene Kosten für die Zertifizierung und den eID-Server zu sparen, können bayerische Kommunen ihre Online-Beteiligungsangebote über das Bürgerservice-Portal der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) bereitstellen, das eine Authentifizierung über die eID-Funktion ermöglicht. Die Kommune benötigt in diesem Rahmen kein eigenes Berechtigungszertifikat für den Datenabruf.[51]

Der Bürger benötigt zur Nutzung der eID-Funktion aber eine **spezifische Hard- und Softwareausstattung:** ein **Chipkarten-Lesegerät**, einen aktuellen **Treiber** für das Lesegerät und die vom Bund zur Verfügung gestellte **Software »AusweisApp«**. Die Begrenzung einer Authentifizierungsmöglichkeit auf die eID schließt damit diejenigen Bürger von der Online-Bürgerbeteiligung aus, die entweder noch nicht über einen nPA verfügen bzw. dessen eID-Funktion nicht freigeschaltet haben oder aber nicht im Besitz eines Kartenlesegerätes sind bzw. dieses nicht bedienen können.

Das steht der rechtlichen Zulässigkeit dieses Authentifizierungsverfahrens jedoch nicht prinzipiell entgegen. Denn weder besteht ein genereller, unbedingter und voraussetzungsloser **Zugangsanspruch**[52] aller Beteiligungsadressaten, noch errichtet die eID-Authentifizierungspflicht ein absolutes Zugangshindernis. Da jeder Einwohner – mit Ausnahme von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren sowie Ausländern – die technischen Voraussetzungen für eine eID-Authentifizierung erfüllen kann, liegt darin keine unzulässige Ungleichbehandlung. Eine eID-Authentifizierungspflicht ist kein generell unzumutbares Zugangshindernis, sondern lediglich eine überwindbare Zugangshürde. Diese können die Kommunen in der Praxis dadurch weiter absenken, dass sie entsprechende Beratungsangebote und eine passende, jedermann zugängliche Infrastruktur (namentlich Rechner, die mit der Software »AusweisApp« und mit einem Lesegerät ausgestattet sind) z. B. im Rathaus oder in der Stadtbücherei bereithalten.

---

[51] Vgl. dazu die Information der *AKDB* zum Bürgerservice-Portal, online abrufbar unter https://www.akdb.de/loesungen/okegov/buergerservice-portal/uebersicht/ sowie die Empfehlungen des *BMI* zur kommunalen Nutzung von E-Government-Portalen mit integrierter eID-Funktion, online abrufbar unter http://www.personalausweisportal.de/DE/Verwaltung/Anwendungsbeispiele/Laender/Laender_node.html.

[52] Ein Zugangsanspruch zu fakultativen staatlichen Partizipationsangeboten mit bloßem Konsultationscharakter lässt sich aus dem Charakter der Beteiligungswebsite als öffentliche Einrichtung (vgl. insb. Art. 21 Abs. 1 BayGO) oder über die Informationszugangsfreiheit begründen (dazu auch OVG NRW, BeckRS 2015, 46869). In beiden Fällen schützt er aber nicht vor einer gegenüber jedermann geltenden, zumutbaren Authentifizierungspflicht, sondern lediglich vor gleichheitswidrigen Zugangshindernissen.

Ein tauglicher Ansatz, **Ausländer** die Zugangshürde »eID-Authentifizierungspflicht« überspringen zu lassen, liegt darin, anstelle einer Authentifizierung mit Hilfe des nPA auch eine vergleichbare **ausländische eID** zur Authentifizierung zu akzeptieren. Für den Zugang von EU-Ausländern zu Online-Diensten der Mitgliedstaaten schreibt das Unionsrecht dies für die Zukunft verpflichtend vor. Gemäß Art. 6 eIDAS-Verordnung[53] sind öffentliche Stellen bei einem eID-beschränkten Zugang zu Online-Diensten ab (voraussichtlich[54]) 18.9.2018 verpflichtet, EU-Ausländern eine Authentifizierung mit ihrem in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten und durch die Europäische Kommission notifizierten elektronischen Identifizierungsmittel zu ermöglichen.[55]

Jedes auch noch so technisch ausgereifte Authentifizierungssystem setzt allerdings voraus, dass die Adressaten dieses System auch tatsächlich nutzen und die technischen Voraussetzungen dafür vorhalten. Gegenwärtig fehlt es im Falle der eID-Funktion des nPA daran. Die Möglichkeit, an Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung teilzuhaben, kann jedoch ein Bewusstsein und eine Motivation dafür schaffen, die eID-Funktion in der Praxis verstärkt zu nutzen. Eine Schubwirkung für die Durchsetzung der eID-Funktion im Rechtsverkehr verheißt auch das Bayerische E-Government-Gesetz. Sein Entwurf verpflichtet bayerische Behörden im Interesse medienbruchfreien E-Governments dazu, den Bürgern in elektronischen Verwaltungsverfahren mit Identitätsprüfung immer auch einen elektronischen Identitätsnachweis mittels nPA anzubieten.[56]

3.1.5.2.3 Identitätsbestätigungsdienst gem. § 6 De-Mail-Gesetz

Wie das E-Postident-Verfahren und die eID-Funktion des nPA eröffnet auch der Einsatz von Identitätsbestätigungsdiensten gem. § 6 De-Mail-G[57] einen Weg einer pseudonymen und damit grundsätzlich nicht dem datenschutzrechtlichen Regime unterworfenen Authentifizierung. Identitätsbestätigungsdienste gem. § 6 De-Mail-G ermöglichen den Inhabern von De-Mail-Konten, ihre Identität oder bestimmte Identitätsattribute gegenüber Dritten, die ebenfalls Nutzer von De-Mail sind, sicher elektronisch bestätigen zu lassen. Die Übermittlung der Identitätsdaten erfolgt mittels einer De-Mail-Nachricht, die der akkreditierte Diensteanbieter im Auftrag des Nutzers an einen von diesem benannten Dritten sendet. Ein Bürger kann dadurch gegenüber der Kommune in einem Online-Beteiligungsverfahren beispielsweise seinen Wohnort und seine eventuell mit diesem verbundene Teilnahmeberechtigung nachweisen. Um dabei eine Identifizierung über die De-Mail-Adresse zu vermeiden, kann der Nutzer verlangen, dass ihm der akkreditierte Diensteanbieter eine pseudonyme De-Mail-

[53] Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.
[54] Vgl. Art. 52 Abs. 2 lit. c i. V. m. Art, 8 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vom 23. Juli 2014.
[55] Vgl. dazu auch *Roßnagel*, NJW 2014, 3686 (3687 f.).
[56] Vgl. Art. 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes über die elektronische Verwaltung in Bayern (Bayerisches E-Government-Gesetz – BayEGovG), LT-Drs. 17/7537 vom 14.7.2015.
[57] Das De-Mail-G regelt Mindestanforderungen an einen sicheren elektronischen Nachrichtenaustausch für E-Mail-Dienste.

Adresse zur Verfügung stellt (§ 5 Abs. 2 De-Mail-G). Das löst den Personenbezug und damit die Bindung an das datenschutzrechtliche Verbotsprinzip auf. Allerdings bietet bislang noch keiner der nach § 17 f. De-Mail-G akkreditierten Diensteanbieter einen Identitätsbestätigungsdienst i. S. v. § 6 De-Mail-G an. Ob entsprechende Dienste zukünftig vorgehalten werden, hängt insbesondere von der Marktdurchdringung der De-Mail ab.

3.1.5.2.4 Weitere Authentifizierungsdienste

Andere Authentifizierungsdienste, wie etwa das im Bankensektor genutzte WebID-Verfahren oder das Authentifizierungstool »Facebook Login« der Facebook Inc., erlauben jeweils nur die vollständige Identitätsprüfung unter gleichzeitiger Mitteilung personenbezogener Daten, nicht aber die anonyme Verifizierung einzelner Identitätsmerkmale, wie Alter oder Volljährigkeit. Ihr Einsatz steht daher unter dem **datenschutzrechtlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**, muss also entweder durch eine Erlaubnisnorm oder die wirksame Einwilligung der Betroffenen gedeckt sein.[58]

3.1.5.3 Personenbezug durch Nutzertracking und Cookies

Auch ohne Authentifizierungsabfrage können Beteiligungswebsites und -portale personenbezogene Daten unter Umständen ohne bewusstes Zutun der Nutzer sammeln. Das ist dann der Fall, wenn die übermittelten Teilnehmerbeiträge personenbezogene Daten (z. B. den Namen des Verfassers) ausweisen oder die Gemeinde individuelle technische Übermittlungsmerkmale (IP-Adressen, Browser-Fingerprints o. ä.) der Website-Besucher erfasst bzw. Session-IDs via Cookies in den Browsern der Website-Besucher ablegt[59] (sog. **Webtracking**).

Sachangaben über Datum und Uhrzeit des Besuchs der Beteiligungswebsite, die URL der besuchten Seite(n), den Browser und das Betriebssystem sowie die IP-Adresse des Besuchers sind jedenfalls dann personenbezogen i. S. v. Art. 4 Abs. 1 BayDSG, wenn die Betroffenen unter **Klarnamen** an der Online-Bürgerbeteiligung teilnehmen oder sich unter Übermittlung personenbezogener Daten authentifizieren. Gleiches gilt, wenn der Nutzer zwar weder namentlich authentifiziert ist noch sich namentlich beteiligt, aber z. B. bei der Registrierung mit Pseudonym eine **E-Mail-Adresse mit Namensbestandteilen** übermittelt (z. B. max.mustermann@mailprovider.de).

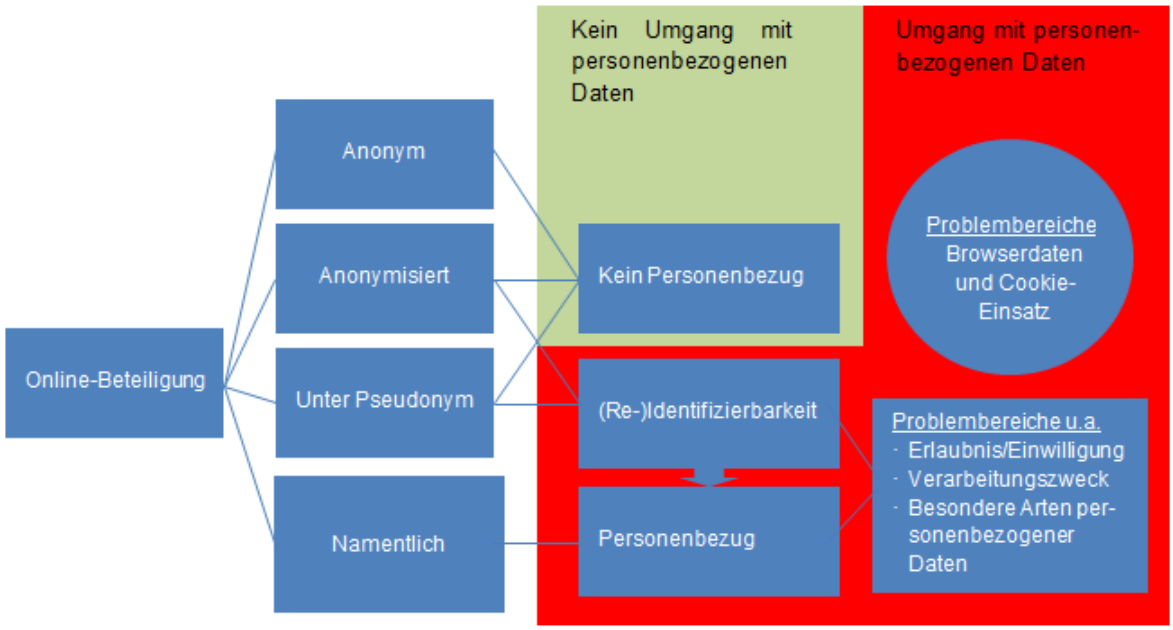
Für alle anderen Fälle ist der Personenbezug der via Webtracking erhobenen Nutzungs- und Inhaltsdaten in der Rechtswissenschaft umstritten. Stellt man insoweit, wie bspw. der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, auf die ***objektiv bestehenden* Einwirkungs- und Ermittlungsmöglichkeiten** ab, genügt es, wenn sich die Daten unter – zumindest theoretisch möglicher – Zuhilfenahme von Informationen Dritter einer bestimmten Person zuordnen lassen. Der Personenbezug dyna-

[58] Siehe dazu S. 59 f.
[59] Zu Cookies im Einzelnen siehe unten S. 63.

mischer IP-Adressen ist unter dieser Prämisse schon deshalb zu bejahen, weil über den Access-Provider für einen begrenzten Zeitraum der temporäre Besitzer dieser IP-Adresse ermittelbar ist. Hält man demgegenüber die ***subjektiven* Möglichkeiten der datenverarbeitenden Stelle** für den entscheidenden Maßstab, fehlt dynamischen IP-Adressen der Personenbezug. Denn die kommunale Gebietskörperschaft kann den Bezug zwischen IP-Adresse und Internetanschluss bzw. Anschlussinhaber nicht mit verhältnismäßigem Aufwand selbst herstellen (vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 26 S. 2 der Richtlinie 95/46/EG [Datenschutzrichtlinie]).

Allerdings lassen sich bloße Sachdaten, wie inhaltliche Teilnehmerbeiträge, im Zeitalter von Big-Data-Algorithmen durch Verknüpfung mit öffentlich verfügbaren Datenbeständen, insbesondere mittels ausgefeilter Analyse-Werkzeuge, immer leichter mit bestimmten natürlichen Personen in Verbindung bringen. So ist etwa vorstellbar, dass der Verfasser eines Online-Beitrages, der sich mit Mobilitätshindernissen von Rollstuhlfahrern auseinandersetzt, insbesondere hohe Bordsteinkanten auf seinem Arbeitsweg auflistet, durch automatisierten Abgleich mit den Arbeitgeber- und Adressangaben in öffentlich zugänglichen Social-Media-Profilen von Personen, die den Profilinhaber als Rollstuhlfahrer ausweisen, identifiziert werden kann.

Sammelt die Beteiligungswebsite hingegen nur **aggregierte Daten** über ihre Besucher, z. B. für ihre Seitenabrufstatistik, oder nur **anonymisierte Daten**, wie etwa anonymisierte IP-Adressen[60], speichert sie keine personenbezogenen Daten. Das BayDSG ist auf sie daher nicht anwendbar.



[60] Eine ausreichende Anonymisierung von IPv4-Adressen liegt aus Sicht der Datenschutzbehörden bei einer Kürzung um mindestens die letzten 8 Bit und idealerweise um 16 Bit vor. Für die Anonymisierung von IPv6-Adressen wird die vollständige Löschung des Interface Identifiers und eine Kürzung des verbleibenden 64-Bit-Präfixes um den 16 Bit langen Subnet Identifier sowie um mindestens weitere 8 Bit gefordert, um nicht hinter den Status quo der Anonymisierung bei IPv4-Adressen zurückzufallen (vgl. *Arbeitskreis Technische und organisatorische Datenschutzfragen der Ständigen Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder*, Orientierungshilfe Datenschutz bei IPv6, 2012, S. 12).

3.1.5.4 Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Neben den Art. 16 ff. BayDSG sind für Online-Beteiligungsangebote insbesondere die Datenschutzvorschriften des Telemediengesetzes (TMG) als Erlaubnisnormen von Bedeutung. Sie regeln die Anforderungen an die Erhebung und Verwendung von **Nutzungsdaten** (§ 15 TMG) sowie **Bestandsdaten** (§ 14 TMG) im Beziehungsgefüge zwischen Nutzer und – privatem oder öffentlichem – Diensteanbieter. Die datenschutzrechtlichen Vorschriften des BayDSG bestimmen demgegenüber die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener **Inhaltsdaten**, z. B. des Inhalts eines Textbeitrags.

3.1.5.4.1 § 15 Abs. 1 TMG

§ 15 Abs. 1 TMG hält eine Legitimationsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung der bei der Online-Beteiligung anfallenden Nutzungsdaten bereit. Bei ihnen handelt es sich um Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über Beginn und Ende sowie den Umfang der jeweiligen Nutzung, Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Telemedien u. ä. (§ 15 Abs. 1 S. 2 TMG).

Allerdings reicht der Erlaubnistatbestand des § 15 Abs. 1 S. 1 TMG nur so weit, wie die Erhebung und/oder Verarbeitung der Nutzungsdaten **für die Inanspruchnahme der Beteiligungswebsite erforderlich** ist. Der Begriff der Erforderlichkeit ist als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips eng zu verstehen. § 15 Abs. 1 S. 1 TMG deckt daher zwar die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zur **Authentifizierung** von Teilnehmern ab – nicht aber ohne Weiteres die Verarbeitung der entsprechenden Daten zur **Auswertung** des Beteiligungsergebnisses.

Nutzungsdaten, wie Zeitpunkt und Dauer des Website-Besuchs sowie im Zuge dessen betrachtete bzw. genutzte Inhalte, sind für die Kommunen zugleich von besonderem Interesse. Aus ihnen können sie Erkenntnisse über die Informationspräferenzen und das Beteiligungsverhalten der Nutzer sowie den Einfluss bestimmter Website-Gestaltungen auf die Beteiligungsqualität gewinnen.

Aufschlussreiche Aussagen sind den Nutzungsdaten allerdings regelmäßig erst durch zielgerichtetes Verschneiden zu entlocken. Das **TMG** steckt dafür in seinem **§ 15 Abs. 3** durch eine spezifische Regelung zur **Profilbildung** die rechtlichen Grenzen ab: Das Gesetz lässt die Verknüpfung von Datenspuren eines Nutzers unter einem Pseudonym zum Zwecke der Werbung, Marktforschung oder zur bedarfsgerechten Gestaltung der Telemedien ausdrücklich zu. Die Tatbestände »Marktforschung« und »bedarfsgerechte Telemediengestaltung« legitimieren die Profilbildung, um Wissen über das Beteiligungsverhalten der Bürger zu generieren und das Online-Beteiligungsangebot inhaltlich zu optimieren.

Der Nutzer darf der Erstellung von Nutzungsprofilen aber widersprechen (§ 15 Abs. 3 S. 1 2. HS TMG). Auf das **Widerspruchsrecht** ist er auch ausdrücklich hinzuweisen (§ 15 Abs. 3 S. 2 TMG). Außerdem darf der Diensteanbieter das Nutzungsprofil nicht

mit personenbezogenen Daten über den Träger des Pseudonyms zusammenführen (§ 15 Abs. 3 S. 3 TMG). Neben dem Namen und der Anschrift des Nutzers dürfen daher auch die IP-Adresse und vergleichbare Identifizierungsmerkmale für das Profil keine Verwendung finden.

> Zur Auswertung des Nutzerverhaltens und der Verbesserung des Beteiligungsangebots darf die Kommune pseudonymisierte Profile anlegen, soweit der einzelne Nutzer dem nach Hinweis auf sein Widerspruchsrecht nicht ausdrücklich widerspricht.

Die Auswertung des *Inhalts* von Teilnehmerbeiträgen, also des konkreten Aussagegehalts von Texten und Informationen, welche die Bürger verfasst und hochgeladen haben, regeln § 15 Abs. 1 und Abs. 3 TMG hingegen nicht. Bei diesen Daten handelt es sich – sofern sie personenbezogen bzw. personenbeziehbar sind – um Inhaltsdaten**.**

3.1.5.4.2 Art. 17 BayDSG

Auf **Inhaltsdaten** findet nach dem gesetzlichen Schichtenmodell des Medienrechts anstelle des TMG das **allgemeine Datenschutzrecht**, namentlich Art. 17 BayDSG, Anwendung.

Die Vorschrift gestattet das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten (ebenso wie § 15 Abs. 1 TMG) nur im Rahmen der **Erforderlichkeit**. Bezugspunkt ist insoweit die Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben. Da die Online-Bürgerbeteiligung keine selbstständige Aufgabe der Kommunen ist, sondern ein Annex zur jeweiligen kommunalen Aufgabe, die Gegenstand des Verfahrens ist, ist die Erforderlichkeit jeweils mit Blick auf die eigentliche Aufgabe zu bewerten (etwa Verkehrsplanung, Haushaltsplanung, Lärmminderungsplanung usw.). Deren Erfüllung setzt aber – außer bei der gesetzlich vorgeschriebenen formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mit präklusionshindernder Wirkung[61] – regelmäßig keine personenbezogenen Daten über die Nutzung der Beteiligungswebsite bzw. personenbezogene Beteiligungsbeiträge voraus. Zwar erhöhen die Daten die Usability des Beteiligungsangebots und beugen Manipulationen vor. Allerdings lässt sich beides – jedenfalls zum Teil – auch durch anonymisierte oder pseudonymisierte Daten bewerkstelligen. Eine benutzerfreundliche, manipulationssichere Beteiligungswebsite ist zudem keine zwingende Bedingung der Verkehrs-, Haushalts- oder Lärmminderungsplanung.

[61] In diesem Fall gewährleistet die personenbezogene Dokumentation des Beteiligungsbeitrages den später eventuell zu führenden Nachweis rechtzeitiger Einwendungserhebung.

Das Gesetz gestattet das personenbezogene Auswerten von Beteiligungsbeiträgen auf Online-Bewertungsplattformen regelmäßig nicht.

3.1.5.5 Datenschutzrechtliche Einwilligung

Will die kommunale Gebietskörperschaft als verantwortliche Stelle trotz der beschränkten gesetzlichen Erhebungs- und Verarbeitungserlaubnis personenbezogene Daten erheben, muss sie hierfür nach Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG bzw. § 12 Abs. 1 Var. 2 TMG eine **Einwilligung** des Betroffenen – d. h. seine vorherige Zustimmung – einholen. Dies kann im Rahmen der **Online-Datenschutzerklärung** erfolgen.[62] Der Betroffene ist bei Erteilung der Einwilligung auf den Zweck der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung, auf die Empfänger vorgesehener Datenübermittlungen sowie – unter Darlegung der Rechtsfolgen – darauf hinzuweisen, dass er die Einwilligung verweigern kann (Art. 15 Abs. 2 BayDSG). Fallen voraussichtlich auch personenbezogene Angaben zu politischen Meinungen, religiösen oder philosophischen Überzeugungen an, muss sich die Einwilligung ausdrücklich auf diese besonders **sensiblen personenbezogenen Daten** beziehen (Art. 15 Abs. 7 Nr. 1 BayDSG).

Die Legitimationswirkung der Einwilligung ist durch das **datenschutzrechtliche Koppelungsverbot** begrenzt: Den Abschluss eines Vertrages über den Zugang zu hoheitlichen Leistungen darf die Verwaltung nicht von der Einwilligung in die Nutzung solcher persönlicher Daten abhängig machen, welche für die Leistungserbringung nicht erforderlich sind. Eine ausdrückliche Erwähnung findet das Koppelungsverbot lediglich für die Datenverarbeitung *nicht-öffentlicher Stellen*, namentlich in **§ 28 Abs. 3b BDSG**. Dort ist seine Geltung auf Fälle beschränkt, in denen dem Betroffenen ein anderer Zugang zu gleichwertigen vertraglichen Leistungen ohne die Einwilligung nicht oder nicht in zumutbarer Weise möglich ist. Dieser Rechtsgedanke ist aber auch auf andere, insbesondere von öffentlich-rechtlicher Hoheitsmacht geprägte, monopolähnliche Konstellationen übertragbar (im Einzelnen streitig[63]): Eine Monopolstellung innezuhaben und auszunutzen, stellt die Freiwilligkeit der Einwilligung grundsätzlich infrage und löst ein besonderes gesetzliches Schutzbedürfnis aus.

Gemeinden und Gemeindeverbände sind mit ihrem jeweiligen Online-Bürgerbeteiligungsangebot grundsätzlich Inhaber einer Monopolstellung. Freiwillig und damit wirksam (§ 28 Abs. 3b S. 2 BDSG analog) ist die Einwilligung eines Betroffenen daher nur in dem Umfang, in dem die Datenerhebung und Verarbeitung dem Beteiligungsgebot als solchem dient und somit durch den Nutzungswunsch des Betroffenen gedeckt ist. Die Gemeinde darf die Zustimmung zur Nutzung eines Onli-

[62] Dazu unten unter S. 83 f.
[63] Dazu etwa *Martini*, Big Data als Herausforderung für das Datenschutzrecht und das Persönlichkeitsrecht, in: Hill/Martini/Wagner (Hrsg.), Die digitale Zukunft gestalten, 2015, S. 101 (145 mit Fn.137); *Rogosch*, Die Einwilligung im Datenschutzrecht, 2013, S. 186.

ne-Beteiligungsportals daher bspw. nicht von der Speicherung persönlicher Daten für Werbeangebote des kommunalen Energieversorgers oder eine kommunale Vorschlagsliste zur Schöffenwahl abhängig machen.

Die Einwilligung der Nutzer in eine (nicht bereits durch einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand gestattete) Verwendung ihrer personenbezogenen Daten kann Gegenstand der Datenschutzerklärung des Online-Beteiligungsangebots sein. Die Kommune darf die datenschutzrechtliche Einwilligung allerdings nur in dem Umfang zur Nutzungsbedingung machen, wie das Beteiligungsangebot personenbezogene Daten erfordert. Weitergehende Einwilligungserfordernisse widersprechen dem sog. Koppelungsverbot.

3.1.5.6 Zweckbindung

Einmal erhobene Daten darf die kommunale Gebietskörperschaft nicht für jeden beliebigen, sondern ausschließlich für denjenigen Zweck verwenden, zu dem sie ursprünglich erhoben wurden. Das ist der Kerngehalt des **datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatzes** (vgl. insbesondere § 14 Abs. 1 i. V. m. 13 Abs. 2 TMG, Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Kommunalen Gebietskörperschaften ist es daher grundsätzlich verwehrt, die bei einer Online-Bürgerbeteiligung erhobenen Daten für ein anderes Planungsverfahren oder für die Verbesserung der allgemeinen Verwaltungstätigkeit zu nutzen.

Soll eine Verarbeitung oder Verwendung für andere Zwecke als die Durchführung oder Auswertung der jeweiligen Online-Bürgerbeteiligung erfolgen, braucht es hierzu einer **gesonderten Erlaubnisnorm** oder einer **erneuten Einwilligung** der Betroffenen.

Personenbezogene Nutzungsdaten, welche die kommunale Gebietskörperschaft mit Einverständnis der Teilnehmer erhoben hat, um benutzerfreundliche Beteiligungswebsites bereitzustellen, darf sie daher jenseits der Grenzen des § 15 Abs. 3 S. 1 TMG später nicht auch dafür nutzen, um ein personenbezogenes bzw. IP-Adressenbezogenes Beteiligungsprofil des Nutzers zu erstellen.

3.1.5.7 Transparenz

Das Datenschutzrecht ist von dem Gedanken der Transparenz durchdrungen. Für den Betroffenen muss **nachvollziehbar** sein, wer welche Daten zu welchem Zweck und in welchem Umfang über ihn sammelt. Nur dann kann er nämlich die vollständige Selbstbestimmung über seine persönlichen Daten ausüben. Um das sicherzustellen, gestehen ihm das BayDSG und die §§ 11 ff. TMG Informations-, Mitteilungs- und

Auskunftsansprüche zu. Niederschlag findet das Transparenzprinzip insbesondere in § 13 Abs. 1 TMG. Es verpflichtet den Diensteanbieter (und damit auch die kommunale Gebietskörperschaft als Betreiber einer Beteiligungswebsite) dazu, die Nutzer bzw. Teilnehmer zu Beginn des Nutzungsvorgangs über Art, Umfang, Ort und Zwecke der Erhebung und Verwendung ihrer personenbezogenen Daten in allgemein verständlicher Form zu unterrichten.[64]

3.1.5.8 Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Datenschutz impliziert Datensparsamkeit und Datenvermeidung (vgl. § 3a BDSG). Das Sammeln sensibler Daten auf Vorrat läuft dem zuwider. Das Beteiligungsangebot ist demzufolge so zu gestalten, dass es seine Funktionen und qualitativen Anforderungen mit **möglichst wenigen personenbezogenen Daten** erfüllen kann. Sobald Daten nicht mehr benötigt werden, sind sie zu **löschen** (Art. 12 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Dieser Grundsatz ist – wie das gesamte Datenschutzrecht – Ausdruck des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG).

Diese Maßgaben des Datenschutzrechts stehen jedoch in einem natürlichen Spannungsverhältnis zu den Qualitätskriterien »Benutzerfreundlichkeit« (3.1.5.7.1), »Ergebnistransparenz« (3.1.5.7.2), zur Zielsetzung der Manipulationsvorsorge (3.1.5.7.3) sowie zur Teilbarkeit der Inhalte einer Online-Bürgerbeteiligung (3.1.5.7.4).

3.1.5.8.1 Datensparsamkeit vs. Benutzerfreundlichkeit

Benutzerfreundliche Beteiligungsanwendungen setzen in der Regel die vorübergehende Speicherung eingegebener Daten oder Einstellungen voraus, die der Nutzer während seines Besuchs der Beteiligungswebsite angelegt hat. Ähnlich wie bei der Bestellung in einem Online-Shop sollten auch auf Beteiligungswebsites die während der einzelnen Beteiligungsschritte eingegebenen Inhalte im Idealfall bis zum Abschluss des Vorgangs abrufbar bleiben. Nutzer erwarten auch hier die Möglichkeit, die Daten vorangegangener Bearbeitungsschritte überarbeiten zu können. Da das Internetprotokoll HTTP selbst »zustandslos« ist und keine Informationen des Nutzers zwischen zwei Aufrufen speichern kann, setzen Diensteanbieter zur Re-Identifizierung regelmäßig **Cookies** ein. Cookies sind kleine Datensätze, die der Webserver der besuchten Beteiligungswebsite im Internet-Browser des Nutzers ablegt, um eine Wiedererkennung zu ermöglichen. Sie erfassen auch diejenigen Daten, die der Webserver automatisch generiert, insbesondere die IP-Adresse, den sog. Browser-Fingerprint und das Betriebssystem des Nutzers. Mit dem Cookie-Einsatz geht dementsprechend die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten einher.[65] So entsteht ein Dilemma zwischen Datensparsamkeit und Benutzerfreund-

[64] Näheres zur Formulierung einer rechtmäßigen Datenschutzerklärung unten S. 82 ff.
[65] Diese Frage ist jedoch in der Rechtswissenschaft umstritten. Zum Personenbezug technischer Nutzungsdaten siehe oben S. 57 f.

lichkeit. Es ist entsprechend dem Erforderlichkeitsgebot einzelfallbezogen und bedarfsadäquat aufzulösen: Der Einsatz von Cookies zur Wiedererkennung von Nutzern ist nur in dem Umfang gestattet, in dem die funktionsgerechte Bereitstellung des Beteiligungsangebots dies im Interesse erhöhter Benutzerfreundlichkeit erfordert.

Seit Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2009/136/EG sind kommunale und staatliche Stellen beim Einsatz von **Webtracking-Cookies** darüber hinaus grundsätzlich[66] zur Einholung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung verpflichtet.[67] Die Gemeinden müssen daher dafür Sorge tragen, dass sämtliche beim Cookie-Einsatz vorgenommenen (nicht nur personenbezogenen) Datenerhebungen mittels Webtracking von einem ausdrücklichen Einverständnis der Nutzer gedeckt sind. Dies kann durch Einblendung eines Pop-Up-Fensters mit Einwilligungsbutton auf der Startseite geschehen.

Formulierungsbeispiel:

> **Richtig**: »Diese Website benutzt Cookies, um die Nutzung der Seite durch die Besucher besser zu verstehen und eine bessere Bedienbarkeit zu erreichen. Klicken Sie bitte <*OK – Einverstanden*> . Weitere Informationen erhalten sie <hier>« (**Cookie-Opt-in**)
> **Falsch**: »Cookies helfen uns bei der Bereitstellung unserer Dienste. Durch die Nutzung unserer Dienste erklären Sie sich damit einverstanden, dass wir Cookies setzen.« (**Cookie-Opt-out**)

3.1.5.8.2 Datensparsamkeit vs. Ergebnistransparenz

Ergebnistransparenz, also eine hinreichende Aufschlüsselung der Beteiligungsergebnisse und der Teilnehmergesamtheit, setzt die Abfrage und Speicherung bestimmter, insbesondere auch soziodemografischer Identitätsmerkmale voraus. So kann es aufschlussreich sein herauszufinden, wie sich verschiedene Altersgruppen, Geschlechter oder Bewohner einzelner Stadtviertel geäußert haben. Mit der Detailgenauigkeit dieser Angaben steigt aber das Risiko, die dahinter stehenden Personen identifizierbar zu machen (z. B. »21-jähriger Student aus dem Stadtteil Westend, der gegen die Ansiedlung einer Flüchtlingsunterkunft ist«). Auch gilt es, im Hinblick auf die jeweiligen Beteiligungsziele im Einzelfall abzuwägen, welche Daten für ein hinreichend transparentes Beteiligungsergebnis tatsächlich vonnöten sind.

3.1.5.8.3 Datensparsamkeit vs. Manipulationsvorsorge durch Authentifizierung

Ein ähnliches Dilemma besteht zwischen Datenvermeidung durch **Anonymität** einerseits und **Manipulationsvorsorge** durch Authentifizierung andererseits: Die Möglichkeit, sich anonym zu beteiligen, ist die Goldrandlösung der Datenvermeidung (§ 13 Abs. 6 TMG). Sie setzt voraus, dass jeder Rückschluss auf eine bestimmte o-

[66] Etwas anderes gilt bspw. für Sessions-Cookies, also solche Cookies, die Informationen nur für die Dauer des Besuches eines Nutzers aufzeichnen.
[67] Vgl. auch *Moos*, K&R 2012, 635 (638 f.); *Martini* (Fn. 24), 231 f.

der bestimmbare Person ausgeschlossen ist (§ 12 Abs. 3 TMG i. V. m. Art. 4 Abs. 8 BayDSG).
Um Mehrfachabstimmungen und der Beteiligung von Personen, die nicht zum Adressatenkreis gehören, entgegenzuwirken, braucht es aber mitunter eine Identitätsprüfung der Teilnehmer. Ein datensparsamer Mittelweg kann in dem Einsatz der eID-Funktion des nPA[68] liegen: Sie erlaubt eine Authentifizierung ohne Offenbarung personenbezogener Daten.
Die vereinzelt artikulierte Forderung nach einer **Klarnamenpflicht** bei der Online-Beteiligung und einer vollständigen Identitätsprüfung der Teilnehmer erscheint (auch vor dem Hintergrund dieser Möglichkeiten) im Hinblick auf die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit **unverhältnismäßig**. Wenn der Nutzer seinen bürgerlichen Namen nennen muss, sind alle auf der Plattform eingegebenen Daten zwangsläufig personenbezogen. Gerade die online deutlich aktiveren Generationen der 18- bis 29- und 30- bis 44-Jährigen sprechen sich überwiegend für eine anonyme Teilnahmemöglichkeit aus.[69] Zwar mag eine anonyme Beteiligung das Risiko einer um sich greifenden Verrohung der Diskussionskultur bergen, Forschungsergebnisse des internationalen Forschungsprojekts »CyberEmotions« deuten jedoch darauf hin, dass pöbelndem und störendem Verhalten in Online-Diskussionen nicht durch De-Anonymisierung, sondern vielmehr durch gezielte Moderation beizukommen ist.[70]

Eine **Klarnamenpflicht** ist bei der Online-Bürgerbeteiligung regelmäßig nicht erforderlich und widerspricht dem **Grundsatz der Datensparsamkeit**.

3.1.5.8.4 Datensparsamkeit vs. Teilbarkeit (Social-Media-Einbindung)

Die inzwischen standardmäßige Einbindung sozialer Medien in das Online-Beteiligungsangebot löst ein besonderes Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Benutzerfreundlichkeit aus. Soziale Netzwerke, wie Facebook, die nahezu alle Lebensbereiche, Personen- und Altersgruppen durchdringen, übernehmen zusehends eine Gatekeeper-Funktion als Verwalter des Informationszugangs. Ihre Beliebtheit machen sich andere Homepages zunutze, indem sie Social-Media-Werkzeuge, d. h. Fan- und Follower-, Like- und Comment-Buttons sozialer Medien, integrieren. Sie erzielen dadurch **reichweitenstarke Multiplikationseffekte**. Die Verknüpfung kommunaler Online-Beteiligungsangebote der Verwaltung mit sozialen Medien erschließt die Kommunikationskanäle sowie das Aktivierungspotenzial sozialer Netzwerke und erhöht ihre virale Kraft.[71] Taucht beispielsweise ein Bürgerbeteiligungsangebot regelmäßig in den Meldungen (bei Facebook: »Neuigkeiten«) auf der persönlichen Startseite des Nutzers auf, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass er an ihm teilnimmt. Gerade für Online-Beteiligungsangebote der öffentlichen Verwaltung ist diese sog.

[68] Siehe dazu oben S. 54 f.
[69] Vgl. *Forsa*, Meinungen zum Thema E-Participation, 2014, S. 14.
[70] Vgl. *Garas/Garcia/Skowron et al.*, Scientific Reports 2012, Art. Nr. 402, S. 6.
[71] Dazu auch unten unter S. 84 f.

Shareability von besonderer Relevanz, bilden doch die mit großem Aufwand entwickelten staatlichen Beteiligungsplattformen für die Bürger bislang noch weitgehend eine »terra incognita«. Ihre Mission erweiterter Einwirkungsmöglichkeiten auf die öffentliche Meinungsbildung erfüllen Beteiligungsangebote aber nur dann, wenn sie eine hohe Verbreitung erfahren, also eine kritische Beteiligungsmasse erreichen. Soziale Medien können dabei helfen. Sie **überbrücken Beteiligungsgräben**, die entlang der Grenzen von Altersgruppe, Geschlecht, Bildung und Einkommen verlaufen. Die Ansprache der Bevölkerung in sozialen Netzwerken ermöglicht es den Kommunen, die Menschen dort als Beteiligungsadressaten abzuholen, wo sie sich im Netz aufhalten. Kommunalvertretung und -verwaltung sind angesichts veränderter Meinungsbildungspfade nachgerade darauf angewiesen, die Bürger auch in sozialen Netzwerken mit Informationen zu versorgen, um ihrem Öffentlichkeitsauftrag umfänglich zu genügen.

Social-Media-Werkzeuge sind daher ein wichtiger Baustein des Partizipationserfolgs kommunaler Online-Angebote. Grundsätzlich sind sie aufgrund ihrer hohen Kosteneffizienz und ihres hohen Gebrauchswertes auch ein probates Mittel politischer Kommunikation – sofern sie den erforderlichen **datenschutzrechtlichen Anforderungen**[72] genügen. Doch gerade dies ist regelmäßig ihre Achillesferse. Denn viele der populären sozialen Medien sind für ihren immensen »Datenhunger« und ihr nach deutschen Standards teilweise unzureichendes Datenschutzniveau bekannt. Statt durch Datenvermeidung und Datensparsamkeit zeichnen sie sich durch datenstromintensive Privacy-Voreinstellungen und eine vielfach unbefristete Datenarchivierung aus. Mithilfe immer neuer Dienstfunktionalitäten animieren sie ihre Nutzer zur Übermittlung immer tiefer schürfender und sensiblerer personenbezogener Informationen, die sich leicht zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil aggregieren lassen. Die Speicherung der Daten erfolgt größtenteils außerhalb des deutschen Einflussbereiches (z. B. in Rechenzentren im Silicon Valley).

Ob eine Gemeinde bei der Einbindung sozialer Medien in ihre Beteiligungsangebote für eine rechtswidrige Datenerhebung verantwortlich ist, harrt derzeit höchstrichterlicher Klärung. Dies gilt zum einen für den Betrieb von Fanpages (3.1.5.8.4.1), zum anderen für die Einbindung des Facebook-»Gefällt mir«-Buttons (3.1.5.8.4.2.)

Unzulässig wäre ein Bürgerbeteiligungsverfahren, welches das gesamte Beteiligungsszenario **ausschließlich via Facebook** (mit seinen deutschem Datenschutzrecht widersprechenden Regeln) abwickelt, ohne weitere Beteiligungskanäle zu eröffnen.

[72] Dazu im Einzelnen S. 53 ff. sowie den Katalog der Anforderungen an soziale Netzwerke, den die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder entwickelt hat, siehe dazu https://www.datenschutz-bayern.de/0/soziale-netzwerke-katalog.html.

3.1.5.8.4.1 Facebook-Fanpage

Die schleswig-holsteinische Datenschutzaufsichtsbehörde (ULD) hat gegenüber der Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein eine datenschutzrechtliche Deaktivierungs-Anordnung erlassen. Auf der Grundlage des § 38 Abs. 5 BDSG legte das ULD der Akademie die Verpflichtung auf, den Betrieb ihrer **Facebook-Fanpage** einzustellen.

Das VG Schleswig[73] und ihm folgend das OVG Schleswig-Holstein[74] haben die Verfügung aufgehoben. Sie messen den Betreibern von Fanpages keine datenschutzrechtliche **(Mit-)Verantwortlichkeit** für Facebooks Datenschutzverstöße zu – weder für die fehlende Widerspruchsmöglichkeit von Nutzern gegen die Erstellung von Nutzungsprofilen durch Facebook (§ 15 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 TMG) noch für den Verstoß gegen die Hinweispflicht des § 15 Abs. 3 S. 2 TMG. Die Rechtswissenschaft stimmt überwiegend in diesen Chor ein und erwartet, dass das BVerwG dem in seiner Revisionsentscheidung folgen wird: Das mehrpolige Zusammenwirken verschiedener Akteure auf dem Social-Media-Datenmarkt mit seiner netzwerkartig organisierten Datenerhebungsinfrastruktur begründe regelmäßig keine kumulative oder geteilte datenschutzrechtliche Verantwortung aller Beteiligten. Selbst wenn man dem im Grundsatz zustimmt, unterliegen die Kommunen als öffentliche Stellen freilich strengeren Maßstäben. Sie sind aufgrund ihrer Gesetzes- und Grundrechtsbindung verpflichtet, die Bürger vor Übergriffen Privater in die informationelle Selbstbestimmung zu schützen. Im digitalen Raum nehmen die öffentlichen Stellen genauso wie im realen eine besondere Vorbildfunktion beim Datenschutz wahr.[75] Dem widerspricht es, Facebooks Datenschutzverstöße durch ein eigenes Verhalten, namentlich eine Bespielung des Netzwerks mit eigenen Informationen, zu fördern. Es ist folgerichtig, ihnen eine besondere Sorgfalt bei der Auswahl von Kooperationspartnern mit Zugriff auf Datenströme abzuverlangen.[76]

3.1.5.8.4.2 Social-Plug-in

Bei der Integration von **Social-Plug-ins** in eigene Websites trifft die Diensteanbieter ebenfalls eine gesteigerte datenschutzrechtliche Verantwortung. Öffentliche Stellen sind verpflichtet, ihre eigenen Online-Angebote von Störungen der öffentlichen Sicherheit frei zu halten. Das impliziert eine Unterlassungspflicht hinsichtlich datenschutzwidriger Social-Plug-ins.[77]

Datenschutzwidrig sind insbesondere solche Social-Plug-ins, die bereits zu einem Zeitpunkt Daten auf der besuchten Seite erheben und an den Social-Media-Diensteanbieter übermitteln, bevor der Nutzer der Website sie überhaupt anklickt (sog. **aktive Plug-ins**). Wer eine solche Schnittstelle in seine Homepage einbindet, entscheidet über den Zweck und die Mittel der Datenverarbeitung mit. Denn er steuert bewusst einen Datenfluss an einen Dritten. Insbesondere löst er die Übermittlung

[73] VG Schleswig, Urt. v. 9.10.2013, Az. 8 A 37/12, K & R 2013, 824.
[74] OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 4.9.2014, Az. 4 LB 20/13, ZD 2014, 643.
[75] Ausführlich dazu *Martini/Fritzsche*, VerwArch 104 (2013), 449 (463 ff.).
[76] Vgl. dazu insgesamt *Martini/Fritzsche*, NVwZ-Extra 19/2015, 1 ff. (im Erscheinen).
[77] Ausführlich dazu *Martini/Fritzsche* (Fn. 75) (463 ff.).

der IP-Adresse an den Dritten aus. In diesen Fällen begründet die unionsrechtliche Datenschutzrichtlinie der EU eine gemeinsame Verantwortung arbeitsteilig agierender Diensteanbieter und Websitebetreiber (Art. 2 lit. d S. 1 Richtlinie 95/46/EG).

Bei der Nutzung von Social-Plug-ins müssen die Kommunen durch technische Vorkehrungen sicherstellen, dass nicht schon beim bloßen Aufruf bzw. Laden der Beteiligungswebsite, sondern erst nach Anklicken des Social-Plug-ins personenbezogene Daten des entsprechenden Nutzers erhoben werden (sog. **Zwei-Klick-Lösung**).

In ihre Online-Beteiligungsangebote dürfen die Kommunen nur solche Dienste sozialer Medien integrieren, die nicht gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen. Das folgt aus der Schutzpflicht des Staates für die informationelle Selbstbestimmung der Bürger und der Bindung der Behörden an Recht und Gesetz.

Um ihrer Gesetzesbindung und ihren Schutzpflichten Rechnung zu tragen, sollten die kommunalen Gebietskörperschaften die Bürger bei Einbindung sozialer Medien in Beteiligungswebsites in jedem Fall umfassend über die datenschutzrechtlichen Implikationen der Einbindung informieren und **Maßnahmen zur Aufklärung** und zur Unterstützung des Datenschutzbewusstseins (achtsamkeitsfördernde Maßnahmen zwecks Befähigung zum Selbstdatenschutz) sowie zur Gewährleistung der Betroffenenrechte ergreifen.

3.1.6 Kosten-/haushaltsrechtliche Gesichtspunkte

Wann überschreitet die Wahl eines Online-Beteiligungsinstruments die Grenze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die das Haushaltsrecht den Kommunen auferlegt?

Eine Online-Bürgerbeteiligung, die qualitativ hochwertige Beteiligungsergebnisse erzielen und in den Entscheidungsprozess überführen soll, ist ressourcenintensiv. Zwar weist sie im Vergleich zur Offline-Beteiligung zahlreiche, den geringen Transaktionskosten geschuldete Kostenvorteile auf. Gleichwohl fallen auch hier mitunter erhebliche Kosten an: bei der Planung und Gestaltung ebenso wie bei der Betreuung und Pflege während, vor und nach der aktiven Beteiligung. Gerade die Initiierungskosten schlagen besonders stark zu Buche. Kostenintensiv sind insoweit sowohl die interne Programmierung bzw. die Beschaffung der **Beteiligungssoftware**[78] (zuzüglich etwaiger Authentifizierungslösungen) als auch die **Personalkosten** für Verwaltungsmitarbeiter bzw. Externe inklusive der ggf. erforderlichen Fortbildungen, die das Aufsetzen und die **redaktionelle Betreuung** des Beteiligungsangebots mit sich bringen. Auch

[78] Siehe dazu oben S. 39 ff.

der interkommunale Erfahrungsaustausch, insbesondere der Aufbau von Datenbanken oder Hilfeforen,[79] ist mit personellem Aufwand verbunden.

Wiewohl es angesichts der teuren Ressource »Personal« auf den ersten Blick verlockend erscheint, gerade an dieser Stelle zu sparen: Erfolgreiche Kommunikationsstrukturen einer Online-Bürgerbeteiligung verstehen sich keineswegs von selbst. Erst auf der Grundlage einer guten Moderation der Diskussionen, regelmäßiger redaktioneller Beiträge und Zusammenfassungen der Ergebnisse sowie des Sachverstandes speziell geschulter und dafür abgestellter Mitarbeiter kann die kommunale Beteiligung ihre volle Effizienz entfalten. Nur eine bedarfsangemessene Mittelausstattung stellt sicher, dass die Online-Bürgerbeteiligung ihre gesteckten Ziele tatsächlich erreichen kann.[80] Das bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Haushaltsplan der kommunalen Gebietskörperschaft.

Kommunen unterliegen bei all ihrem Handeln dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. insbesondere Art. 61 Abs. 2 S. 1 BayGO, Art. 55 Abs. 2 S. 1 BayLKrO Art. 53 Abs. 2 S. 1 BayBezO). Das Prinzip der **Sparsamkeit** verlangt ihnen ab, unnötige Ausgaben zu vermeiden; der Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit** verpflichtet sie auf die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den dafür eingesetzten Mitteln.

Der Nutzen der Bürgerbeteiligung, insbesondere ihr Anteil an der Förderung des Gemeinwohls und der Zufriedenheit mit dem demokratischen Gemeinwesen, lässt sich nicht mit dem Rechenschieber messen. Als Beitrag zu einer lebendigen Demokratie hat sie einen **demokratischen Selbstwert**, der sich ökonomischen Kategorien weitgehend entzieht. Die Kosten der Partizipation sind ein Stück weit der »Preis der Demokratie«.

Sachgerecht ist nur eine nichtmonetäre Bewertung, namentlich eine **Nutzwertanalyse**. Die Nutzwertanalyse ist eine Methode, die Nutzenmaße komplexer Handlungsalternativen mithilfe gewichteter, qualitativer Soll-Kriterien und einem Bewertungsschlüssel miteinander vergleicht. Eine solche Beurteilung ist zwar nie frei von subjektiven Wertungsmomenten. Da es sich beim Wirtschaftlichkeitsprinzip aber um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, welcher der Exekutive aufgrund des Prognosecharakters haushälterischer Planungen einen Einschätzungsspielraum einräumt, sind Wertungen einer Beurteilung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme auch sonst immanent.

Beim Einsatz von Online-Bürgerbeteiligung steht der Kommune haushaltsrechtlich ein weiter Einschätzungsspielraum zu.

[79] Siehe dazu oben S. 34 f.
[80] Als indirekte Kosten sind auch die absehbaren finanziellen Folgen der Bürgerbeteiligung zu veranschlagen, um bei der Abfrage von Bürgervorschlägen einen entsprechenden Budgetrahmen benennen zu können.

Eine Einschränkung des kommunalen Entscheidungsspielraums erwächst jedoch aus der **Aufgabenhierarchie**: Die Erfüllung von Pflichtaufgaben muss gesichert sein, ehe sich eine Kommune der Erfüllung freiwilliger Aufgaben zuwendet. Das gilt auch im Hinblick auf die Online-Bürgerbeteiligung: Kostenintensive Online-Beteiligungsangebote im Zusammenhang mit freiwilligen Aufgaben dürfen nicht zu Lasten der Erfüllung der Pflichtaufgaben einschließlich der für diese vorgesehenen Bürgerbeteiligung gehen.

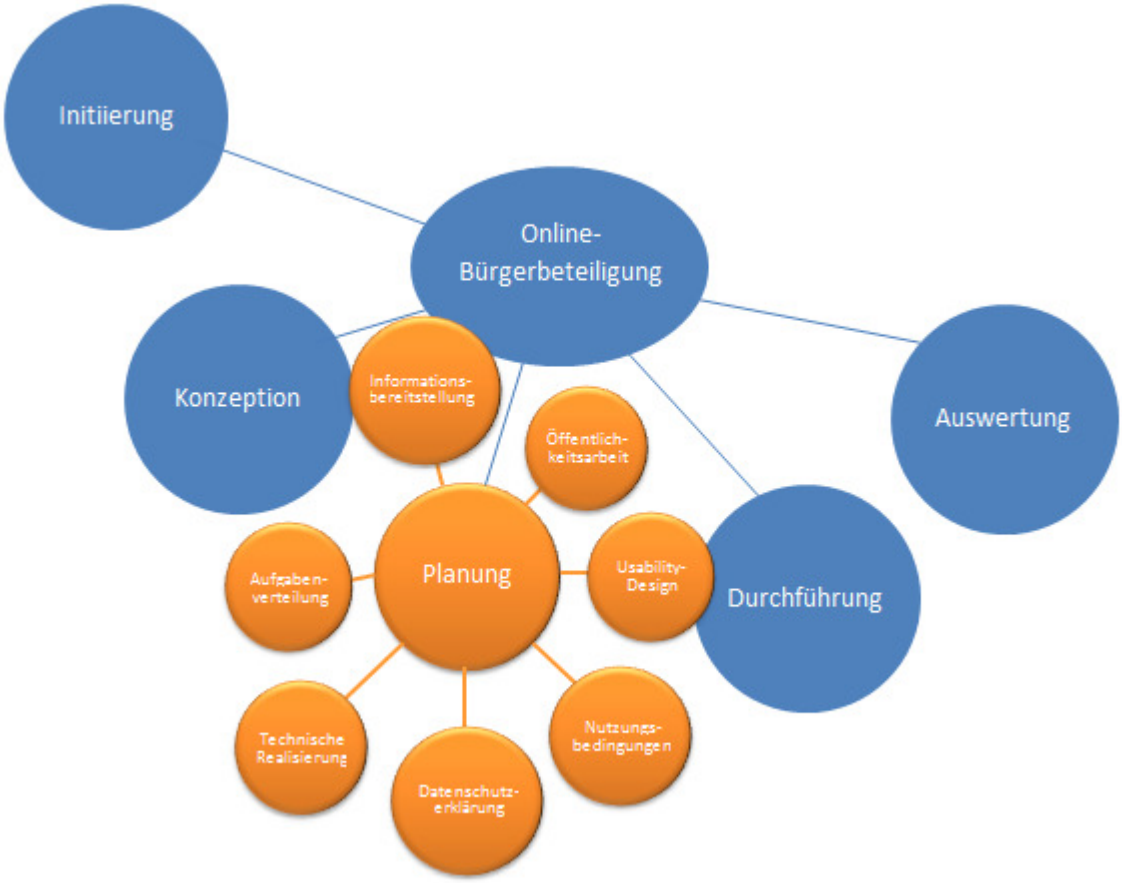
Alternativen zu einer Online-Bürgerbeteiligung, etwa eine Mediation zur Konfliktlösung oder eine gezielte Ansprache bzw. ein Expertengutachten zur Wissensgenerierung, sind nicht schon deshalb vorzugswürdig, weil sie im Zweifel geringere direkte Kosten verursachen. Entscheidend ist stets eine Gesamtbilanz, die alle Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles erfasst.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit steht vor dem Hintergrund ihres demokratischen Selbststands und des Einschätzungsspielraums der politisch Verantwortlichen einem Online-Bürgerbeteiligungsverfahren allenfalls dann im Wege, wenn schon im Voraus erkennbar ist, dass zwischen seinem erzielbaren Mehrwert und dem finanziellen Aufwand ein **völliges Missverhältnis** besteht oder **kostengünstigere Online-Lösungen** zur Verfügung stehen, die das **Ziel in gleichermaßen wirksamer Weise** erreichen. Für die Suche nach einem Jubiläumsslogan muss eine Gemeinde bspw. nicht notwendig mit erheblichem Aufwand eine eigene Website unter neuer Domain programmieren. Vielmehr lässt sich ein entsprechendes Beteiligungsangebot kostengünstig mithilfe von Open-Source-Softwaretools auf der Gemeindewebsite oder als Diskussion auf einer externen Partizipationsplattform (z. B. auf offenekommune.de) realisieren.

Soweit (Online-)Bürgerbeteiligung – wie etwa in der Bauleitplanung – **gesetzlich vorgeschrieben** ist, ist ihr »Ob« einer Wirtschaftlichkeitsprüfung entzogen, selbst wenn jene einen nur sehr geringen Mehrwert erbringt. Der Gesetzgeber hat dann insoweit eine spezialgesetzliche, das allgemeine Haushaltsrecht verdrängende Wertungsentscheidung getroffen. Die Durchführung der Bürgerbeteiligung als solche, also das »Wie«, unterliegt aber weiter der Wirtschaftlichkeitsbindung.

3.2 Planungsphase

Die Planungsphase einer Online-Beteiligung (im engeren Sinne) umfasst die Ausgestaltung der technischen Realisierung (3.2.1) einschließlich des Usability-Designs der Online-Beteiligung (3.2.2), die innerorganisatorische Aufgabenverteilung (3.2.4), die Regelung des Verhältnisses zwischen der anbietenden Verwaltung und dem teilnehmenden Bürger in Gestalt von Nutzungsbedingungen (3.2.5) sowie Datenschutzbestimmungen (3.2.6) und die Planung der Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Einladung der Teilnehmer vor Beginn der Online-Beteiligung (3.2.7).



3.2.1 Technische Realisierung der Online-Bürgerbeteiligung

Die Kommune möchte für ihr Beteiligungsangebot auf Software von Drittanbietern zurückgreifen – was muss sie beachten?

Die technische Realisierung eines Online-Partizipationsportals obliegt dem IT- bzw. EDV-Amt bzw. -Referat der kommunalen Gebietskörperschaft. Die dortigen Mitarbeiter sind dafür allerdings auf klare Instruktionen angewiesen. Dazu zählen Angaben zu den gewünschten Beteiligungswerkzeugen und den technischen Anforderungen an die Beteiligungssoftware, z. B. an ihre Barrierefreiheit und Interoperabilität mit anderen Anwendungen. Dabei gilt der Grundsatz: Die normativen Vorgaben des Gemeinwesens leiten die Technik an, nicht die Technik das Gemeinwesen.

Erfordert die angedachte Beteiligungsanwendung den Einkauf umfangreicher Softwarekomponenten oder auch einer Software-as-a-Service (SaaS), ist ab einem Wert von über € 500,00 die **kommunale Vergabestelle** hinzuzuziehen. Ob bzw. in welcher Form (freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibung, öffentliche Ausschreibung) ein Vergabeverfahren durchzuführen ist, erläutert die »Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen« (UfAB V) des Beschaffungsamts des

Bundesministeriums des Innern;[81] sie zeigt IT-Beschaffern die Grundsätze des Vergabeverfahrens, praktikable Bewertungsmethoden sowie Hinweise für die Vergabepraxis auf.

Bei der Beschaffung empfiehlt sich ein Rückgriff auf landesweit etablierte und erprobte Technikressourcen sowie die **Etablierung einer landesweiten Beteiligungsplattform** (z. B. unter der Domain »kommunale-buergerbeteiligung.bayern.de«), die sämtliche in Bayern durchgeführten und durchzuführenden Beteiligungsangebote übersichtlich bündelt und mit der Homepage der kommunalen Gebietskörperschaft verknüpft.

3.2.2 Ausgestaltung des Usability-Designs

Was zeichnet ein benutzerfreundliches Angebot aus?

Die Usability bzw. Benutzerfreundlichkeit des Online-Beteiligungsangebots ist ein Schlüsselelement des Beteiligungserfolgs.[82]

3.2.2.1 Benutzerfreundliche Informationsaufbereitung

Kernbestandteil der Benutzerfreundlichkeit ist eine anschauliche und modulare Informationsaufbereitung.

Über intuitiv erfassbare Darstellungen der Sach- und Verfahrensinformationen, zusammenfassende Darstellungen und Meta-Informationen hinaus sollte das Online-Beteiligungsangebot außerdem auch den **Zugriff auf die maßgeblichen Ratsinformationen[83] und den Zugang zu Hintergrund- und Anschlussinformationen** eröffnen.

Der uneingeschränkte, benutzerfreundliche Zugang zu den im Verlauf der Beteiligung eingebrachten Informationen, Einschätzungen und Kommentaren der Nutzer (sog. User-generated content) setzt geeignete **Filter- und Sortierwerkzeuge** voraus. Sie versetzen die Teilnehmer in die Lage, auch eine große Menge an Beiträgen und Inhalten einerseits individuell zu durchsuchen und andererseits durch Bewertungs- und Ranking-Tools kollaborativ zu ordnen (sog. Collaborative Filtering).

Sortier-, Filter- und Überblicksfunktionen bergen allerdings ab einem gewissen Grad der Automatisierung und/oder Personalisierung immer die Gefahr, eine **Pfadabhängigkeit der Beteiligung** auszulösen bzw. den Beteiligungskorridor durch Selbstverstärkungseffekte nach und nach zu verengen. Zirkuläre, immer wieder auf Zwischen-

[81] Online abrufbar unter http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Beschaffung/ufab_v_version_2_0_final_pdf_download.pdf?__blob=publicationFile (8.9.2015).
[82] Siehe dazu auch bereits oben S. 44 f.
[83] Siehe dazu auch unten S. 75 f.

auswertungen Bezug nehmende und so die Stimmenverhältnisse stabilisierende Themen- und Vorschlagsrankings sollte das Beteiligungsdesign daher vermeiden.

Von besonderer Bedeutung ist die **Aktualität** der Angebote. Das Informationsangebot ist – beispielsweise durch automatisierte Uploads neuer Dokumente im Ratsinformationssystem – entsprechend den technischen Möglichkeiten der Online-Welt und der damit verknüpften Erwartungshaltung ihrer Nutzer stets auf dem neusten Stand zu halten. Die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit sollte den laufenden Prozess deshalb stets mit redaktionellen Beiträgen flankieren.[84]

3.2.2.2 Barrierefreiheit

Ein gesetzlich vorgeprägter Aspekt des Usability-Designs ist die Barrierefreiheit der Beteiligungswebsite. Zu einer barrierefreien Informationstechnik gehören u. a. die Skalierbarkeit der Schrift, so dass Sehbehinderte eine Textwiedergabe in größerer Schrift wählen können, Zusammenfassungen der Beteiligungsinformationen in leichter Sprache und die Bedienbarkeit der Website ohne Maus.

Das Verbot einer Benachteiligung wegen Behinderung und die Soll-Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung verpflichten Träger öffentlicher Gewalt, ihre Internetauftritte und -angebote so zu gestalten, dass auch Menschen mit Behinderung sie ohne Einschränkungen nutzen können (vgl. Art. 9 Abs. 1 S. 1 BayBGG). Die dafür maßgebenden abgestuften Standards bzw. anzuwendenden Kriterien konkretisiert die Bayerische Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik (**BayBITV**). Den Gemeinden und Gemeindeverbänden legt sie diese **Standards und Kriterien für ein barrierefreies Webdesign** jedoch nicht als zwingende Verpflichtung auf, sondern gibt sie ihnen vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (Art. 83 Abs. 3 BayVerf) lediglich als Empfehlung mit auf den Weg (§ 4 BayBITV). Das Ziel einer barrierefreien Angebotsgestaltung gilt es, bereits bei der Auswahl der technischen Beteiligungslösung (Software, Plattform etc.) zu berücksichtigen.

3.2.2.3 FAQs

Selbst wenn die Beteiligungswebsite und ihre Werkzeuge intuitiv bedienbar und weitgehend selbsterklärend sind: Online-Beteiligungsanwendungen werfen erfahrungsgemäß immer wieder Fragen bei den Nutzern auf. Diese Fragen können bspw. im Rahmen eines Testlaufs des Beteiligungsangebots ermittelt werden. Sie lassen sich dann zusammen mit den Antworten verschiedenen Fragenkategorien zuordnen (Wie kann ich mich beteiligen? Ist eine Registrierung erforderlich? Wie kann ich mein Passwort ändern? Was passiert mit meinen Beteiligungsbeiträgen?) und zu einem Katalog bündeln. Für die Veröffentlichung entsprechender Kataloge auf Websites hat sich die Bezeichnung »FAQ« (frequently asked questions bzw. **häufig gestellte Fragen**) durchgesetzt. Die FAQ sollten von allen Unterseiten aus erreichbar sein und regelmäßig auf Grundlage der Erfahrungen mit der Plattform aktualisiert werden.

[84] Siehe dazu im Einzelnen unten S. 86 f.

3.2.2.4 Auswahl von Web-2.0-Werkzeugen und sozialen Medien, insbesondere wettbewerbsrechtliche und vergaberechtliche Determinanten

Die Benutzerfreundlichkeit ist eine der wichtigsten Gestaltungsobliegenheiten eines Online-Angebots. Der gute Zweck heiligt dabei allerdings nicht jedes Mittel. Die Einbindung von Web-2.0-Werkzeugen und Social-Media-Plug-ins privater Diensteanbieter stößt im hoheitlichen Kontext nicht nur an datenschutzrechtliche Grenzen, die das »Ob« einer Integration infrage stellen können.[85] Sie ist auch durch die **grundrechtlich** (insbesondere durch den **Gleichheitssatz** und die **Berufsfreiheit** sowie die Allgemeine Handlungsfreiheit) **geschützte Wettbewerbsfreiheit der Anbieter** überwölbt.[86] Staatliche Auswahlentscheidungen assoziiert der Bürger mit einem besonders hohen Maß an Unabhängigkeit, inhaltlicher Richtigkeit und seriöser, den gesetzlichen Leitideen verpflichteter Auswahl. Einem Dienst, der in ein kommunales Online-Beteiligungsangebot eingebunden ist, bringt der Nutzer daher ein besonderes Qualitätsvertrauen entgegen. Von der Auswahl und Einbindung eines bestimmten Dienstes geht indirekt eine Empfehlungswirkung bzw. ein latenter Werbeeffekt aus.

Die Auswahlentscheidung für bestimmte Dienste muss sich deshalb durch immanente Ungleichheiten zwischen den Angeboten rechtfertigen. **Sachgerechte Auswahlkriterien** sind beispielsweise die Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, die mutmaßliche Betriebskontinuität und die Kompatibilität des Dienstes mit der bestehenden technischen Infrastruktur der Kommune. Auch die Ausgestaltung der Nutzungsbestimmungen und die Datenschutzkonformität des Angebots sind – als Teil der Gesetzesbindung der Verwaltung – zentrale rechtliche Leitplanken der Auswahlentscheidung. Dementsprechend sollten Gemeinden beispielsweise den Kartendiensten der Bayerischen Vermessungsverwaltung[87] oder den Wiki-Karten von OpenStreetMap regelmäßig den Vorzug vor einer Einbindung des Angebots von GoogleMaps geben.

Will eine kommunale Gebietskörperschaft Dienste Dritter (z. B. Social-Plug-ins) in ihre Online-Beteiligungsangebote einbinden, so muss sie eine bewusste und ihrer Gesetzesbindung verpflichtete Auswahlentscheidung für ein bestimmtes Angebot treffen. Sachgerechtes Auswahlkriterium ist dabei u. a. auch ein hohes Datenschutzniveau.

Die Einbindung privater Dienste in die Beteiligungswebsite unterliegt neben grundrechtlichen auch **einfachgesetzlichen Schranken des Wettbewerbsrechts**: Die Beschreibung der eingebundenen Web-2.0-Werkzeuge und sozialen Medien darf bei den Bürgern nicht den Eindruck erwecken, die entsprechenden Dienste müssten notwendig genutzt werden, um Leistungen der Verwaltung in Anspruch zu nehmen. Insbesondere dürfen die Werkzeuge nicht suggerieren, es handele sich bei ihnen um

[85] Siehe dazu oben S. 65 ff.
[86] Dazu und zum Folgenden im Einzelnen *Martini/Fritzsche* (Fn. 75), 469 ff.
[87] Vgl. die entsprechende Übersicht unter http://vermessung.bayern.de/onlinedienste.html.

die einzige Möglichkeit, sich sozial sinnvoll zu vernetzen, interaktiv politische Themen zu diskutieren oder Informationen zur parlamentarischen Arbeit zu kommentieren oder zu teilen. Einem solchen Eindruck kann die Kommune beispielsweise dadurch entgegenwirken, dass sie nicht nur die Mapping-Tools oder den Teilen-Button eines einzelnen Anbieters in ihre Beteiligungswebsite einbindet, sondern auch entsprechende Plug-ins von gleichermaßen geeigneten und gängigen Geodaten- bzw. Social-Media-Diensten. Ein einseitiges Anpreisen einzelner Web-2.0-Dienste oder sozialer Medien ist zu vermeiden.

Bei der Einbindung von Geodatendiensten und Social-Plug-ins handelt es sich zwar nicht um einen ausschreibungspflichtigen Beschaffungsvorgang, sehr wohl aber um ein (einer Dienstleistungskonzession ähnliches) **Verwaltungssponsoring**, das den entsprechenden Bindungen unterworfen ist.[88]

3.2.3 Bereitstellung von Ratsinformationen und amtsinternen Dokumenten

Nur dann, wenn der Beteiligungsöffentlichkeit alle verfügbaren Informationen zur Verfügung stehen, trägt das den qualitativen Transparenzanforderungen Rechnung, die an ein gelungenes Online-Beteiligungsverfahren zu stellen sind.[89] Das kann unter Umständen auch interne Dokumente der Kommunalverwaltung bzw. des Gemeinderates, Kreis- oder Bezirkstages einschließen.

Anders als bspw. Niederschriften über öffentliche Ratssitzungen sind **interne Ausarbeitungen und Vorlagen** nicht Gegenstand einer kommunalrechtlichen Veröffentlichungspflicht. Ihre Veröffentlichung lässt sich insbesondere nicht auf Art. 52 BayGO stützen. Auch ein gesetzlicher Informationsfreiheitsanspruch besteht in Bayern – anders als in den meisten anderen Bundesländern – de lege lata (noch) nicht. Allerdings sieht der Entwurf eines Bayerischen E-Government-Gesetzes für die Zukunft die Kodifizierung eines allgemeinen Auskunftsanspruchs über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen vor.[90] Eine darüber hinausgehende, proaktive Veröffentlichung interner Dokumente im Rahmen der Online-Bürgerbeteiligung setzt eine eigenverantwortliche Veröffentlichungskompetenz der Kommune für die Dokumente voraus. Das ist der Fall, wenn die Gemeinde die Unterlagen selbst erstellt hat oder die sie verfassende staatliche Stelle ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung erklärt.

Zulässig ist die Veröffentlichung interner Dokumente zudem nur, wenn kein gesetzliches Verbot besteht. Ein solches kann sich insbesondere ergeben aus den **Geheimhaltungsverpflichtungen** der Art. 56a BayGO, Art. 50a BayLKrO und Art. 47a BayBezO sowie Art. 52 Abs. 2 S. 1 BayGO, Art. 46 Abs. 2 S. 1 BayLKrO und Art. 43 Abs. 2 S. 1 BayBezO, jeweils analog. Das Wohl der Allgemeinheit sowie berechtigte Interessen Einzelner können einer Veröffentlichung entgegenstehen. Das kommt

[88] Vgl. dazu im Einzelnen *Martini/Fritzsche* (Fn. 75), 477 ff.
[89] Siehe dazu im Einzelnen S. 47 f.
[90] Vgl. Art. 9a Abs. 6 Nr. 10 des Gesetzentwurfes über die elektronische Verwaltung in Bayern (Bayerisches E-Government-Gesetz – BayEGovG), LT-Drs. 17/7537 vom 14.7.2015.

insbesondere in Betracht, wenn das Interesse der Gemeinde eine vertrauliche Behandlung, z. B. hinsichtlich des zu erzielenden Kaufpreises bei der Veräußerung von kommunalen Grundstücken gebietet. Gerade diese Informationen können allerdings, bspw. bei einer Bürgerbeteiligung, die grundstücksbezogene kommunale Planungen zum Gegenstand hat, für eine sachgerechte Entscheidung von besonderem Interesse sein. So kann etwa die Frage, ob beim Verkauf eines kommunalen Grundstücks genügend Einnahmen für den Neubau des sehnlich erwarteten kommunalen Kindergartens zu erwarten sind, ausschlaggebend für die Unterstützung oder Ablehnung eines solchen Projekts sein. Die gegenläufigen Interessen sind vor einer Veröffentlichung interner Dokumente stets gegeneinander abzuwägen.

Geheimhaltungsinteressen Einzelner an der Nichtveröffentlichung von beteiligungsrelevanten Unterlagen können durch das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** unterfüttert sein und dadurch ein besonderes Gewicht erhalten. Die Veröffentlichung von Angaben über wirtschaftliche, finanzielle, familiäre, berufliche oder sonstige persönliche Verhältnisse einer natürlichen Person kann allerdings im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ausnahmsweise zulässig sein, wenn die entsprechenden Informationen bereits **allgemein zugänglich** sind (Art. 14 Abs. 2 Nr. 8 BayBDSG) oder wenn ein datenschutzrechtlich qualifiziertes, überwiegendes **Interesse der Allgemeinheit an ihrer Kenntnis** besteht (so etwa in den Fällen von Art. 14 Abs. 2 Nr. 9-11 BayDSG). Bei der Veröffentlichung der Namen und dienstlichen Kontaktdaten kommunaler Verwaltungsmitarbeiter überwiegt das Transparenzinteresse der Öffentlichkeit regelmäßig das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen, soweit die Angaben Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind (vgl. auch die interessengerechte Wertung des § 5 Abs. 4 IFG Bund). Verletzungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung lassen sich außerdem durch anonymisierende Schwärzungen vermeiden.

Verwaltungsinterne Dokumente dürfen Kommunen auf der Beteiligungsplattform nur dann veröffentlichen, wenn das Informationsinteresse der Teilnehmer im Einzelfall das möglicherweise entgegenstehende Interesse Einzelner oder der Allgemeinheit an einer Geheimhaltung bei sachgerechter Abwägung überwiegt.

Soweit die kommunale Gebietskörperschaft interne Dokumente und Unterlagen, die für die Beteiligung relevant sind, grundsätzlich bereitstellen darf, müssen die Amtsträger hierbei die ihnen als öffentliche Stelle abverlangte Sorgfalt anwenden. Auch interne Dokumente müssen bei ihrer Veröffentlichung im Internet den grundlegenden Anforderungen an **Klarheit, Richtigkeit und Vollständigkeit** der darin enthaltenen Angaben genügen, zumindest aber deutlich machen, dass es sich lediglich um vorläufige Einschätzungen oder Einzelmeinungen handelt.

3.2.4 Innerorganisatorische Aufgabenverteilung und Zuständigkeit nach außen

Wie sind die Zuständigkeiten für die Durchführung einer Online-Beteiligung innerhalb der Kommunalverwaltung verteilt?

Die verfahrensrechtliche Zuständigkeit zur Durchführung der Online-Bürgerbeteiligung folgt grundsätzlich der allgemeinen Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung.[91] Die **Berechtigung**, die Beteiligungswebsite zu bearbeiten und sensible Daten einzusehen, ist (auch aus datenschutzrechtlichen Gründen) restriktiv zu vergeben. Eine Weitergabe von Zugangsdaten an unbefugte Dritte ist durch geeignete organisatorische Maßnahmen (z. B. die Einholung einer Vertraulichkeitserklärung) strikt zu unterbinden. Nur so lässt sich eine hinreichend klare binnenorganisatorische Verantwortlichkeit für die Inhalte der Beteiligungswebsite sicherstellen.

Sofern bei der Online-Bürgerbeteiligung auch soziale Medien zum Einsatz kommen, sollte die Gemeindeverwaltung Richtlinien bzw. eine Verwaltungsvorschrift zur Nutzung sozialer Medien (sog. **Social-Media-Guidelines**) aufsetzen.[92]

Über die Verantwortlichkeit für das Online-Beteiligungsangebot sind die Nutzer durch **Impressumsangaben** auf der Beteiligungswebsite zu informieren.[93] Das folgt aus **§ 55 Abs. 1 RStV**. Im Impressum der Beteiligungswebsite ist die Gebietskörperschaft als solche sowie der Bürgermeister bzw. Landrat oder Bezirkstagspräsident als vertretungsberechtigte Person zu nennen (nicht der Gemeinde- bzw. Kreis- / Bezirkstag oder die Kommunalverwaltung. Denn diese sind als Organ bzw. Amtswalter nicht selbst Telemedienanbieter).

Weitergehende Informationspflichten, insbesondere Angaben zur schnellen elektronischen Kontaktaufnahme (E-Mail-Adresse oder Online-Kontaktformular), verfügt **§ 5 Abs. 1 TMG**. Allerdings gelten die Impressumspflichten des § 5 Abs. 1 TMG – wiewohl das TMG ausweislich seines § 1 Abs. 1 S. 2 grundsätzlich auch auf öffentliche Stellen Anwendung findet – nur für **geschäftsmäßige**, in der Regel gegen Entgelt angebotene Telemedien. Online-Beteiligungsangebote öffentlicher Stellen erfüllen die Regelvermutung der Entgeltlichkeit nicht. Ihre Bereitstellung zielt nicht darauf ab, durch Anpreisung eigener Waren oder Dienstleistungen ein Entgelt als wirtschaftliche Gegenleistung zu erstreben. Vielmehr ist ihr Funktionsspektrum regelmäßig gemeinnütziger Art; sie sind daher mit entsprechenden Internetangeboten von Idealvereinen

[91] Siehe dazu auch bereits oben S. 33 f.
[92] Formulierungshilfen für kommunale Social-Media-Guidelines bieten die Broschüre des *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Chancen sozialer Netzwerke erkennen, Risiken vermeiden, 2012, und die Ausführungen von *Schulz/Hoffmann*, Soziale Medien in der öffentlichen Verwaltung, in: Praxis der Kommunalverwaltung., Kap.10.
[93] Zur Verantwortlichkeit der Kommune für die Beteiligungsbeiträge der Teilnehmer bzw. zu sog. User-generated content siehe unten S. 88.

vergleichbar; diese unterliegen ausweislich der Gesetzesbegründung nicht der Impressumspflicht des § 5 Abs. 1 TMG. Dementsprechend ist die Angabe einer E-Mail-Adresse oder auch des zuständigen Amts und seines Ansprechpartners – entgegen der Auffassung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz – grundsätzlich (soweit nicht außerhalb des § 5 Abs. 1 TMG gesetzlich vorgeschrieben) in das Belieben der Gemeinde gestellt. Service- und Transparenzgründe lassen ein entsprechend erweitertes Impressum aber jedenfalls sinnvoll erscheinen.

Die Kommune muss auf der Beteiligungswebsite ein **Impressum** anlegen. Dort sind die Gebietskörperschaft (Gemeinde, Bezirk, Landkreis) und ihr gesetzlicher Vertreter aufzuführen. Die Angabe einer Mailadresse bzw. ein Kontaktformular sind nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber sinnvoll.

Soweit die Impressumsangaben gesetzlich geboten sind, hat die Gemeinde sie **leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar** zu halten. Die Rechtsprechung hat daraus die Vorgabe abgeleitet, dass Nutzer die Informationen von jeder Seite des Online-Angebots aus mittels maximal zweier Links aufrufen können müssen.[94] Diese Anforderungen sind in Anwendungen für mobile Endgeräte (Apps) oftmals nicht vollständig umzusetzen, müssen aber zumindest bestmöglich realisiert werden.

3.2.5 Nutzungsbedingungen

Welches Rechtsregime gilt für die Nutzungsbedingungen von kommunalen Online-Beteiligungsangeboten?

Was ist in den Nutzungsbedingungen zu regeln?

Welche Vorgaben sind für rechtskonforme Nutzungsbedingungen zu beachten?

Die Nutzungsbedingungen eines Online-Beteiligungsangebots erfüllen zum einen die Funktion, das Benutzungsverhältnis zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft als Anbieterin und den Bürgern als Nutzern rechtlich auszugestalten (3.3.5.1.). Darüber hinaus können Nutzungsbedingungen aber auch der richtige Ort für nicht-rechtsförmliche Umgangsregeln bzw. eine Netiquette (3.3.5.2.) für das im Rahmen der Online-Beteiligung angemessene Verhalten sein.

3.2.5.1 Rechtlicher Regelungsbedarf

In den Nutzungsbedingungen legt der Diensteanbieter fest, welche Rechte und Pflichten die Besucher der Beteiligungswebsite, -plattform oder -app bei der Nutzung des Angebots zu beachten haben. Mit der konkreten Ausgestaltung dieser Re-

[94] BGH, Urt. v. 20.7.2006 – Az. I ZR 228/03 –; NJW 2006, 3633 (3635).

gelungen trifft die kommunale Gebietskörperschaft zugleich eine Entscheidung über die Rechtsnatur der Nutzungsbedingungen und die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses.

3.2.5.1.1 Privatrechtliches vs. öffentlich-rechtliches Rechtsregime

Der Kommune steht es mangels gesetzlicher Regelungen grundsätzlich frei, ob sie sich zur Bereitstellung eines Online-Beteiligungsangebots öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedient (**freie Handlungsformenwahl der Verwaltung**). Unter beiden Rechtsregimes kann sie die notwendigen Regelungen zur Ausgestaltung der Zugangsmodalitäten, zum Urheberrecht, zur Haftung etc. treffen. Der originäre Zugangsanspruch – und damit die Frage, ob ein Bürger das Beteiligungsangebot nutzen darf – ist in jedem Fall öffentlich-rechtlicher Natur (sog. **Zweistufen-Theorie**).

Mit der Entscheidung für ein privatrechtliches oder öffentlich-rechtliches Nutzungsregime stellt die Kommune die Weichen für den **Rechtsweg** und die jeweils anwendbaren Normen, namentlich für etwaige Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüche bei Leistungsstörungen oder Verstößen gegen die Nutzungsbedingungen. Entscheidet sie sich für eine privatrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses, ist es ihr verwehrt, zur Durchsetzung der Nutzungsbedingungen von hoheitlichen Sonderrechten Gebrauch zu machen, insbesondere **Verwaltungszwang** anzuwenden.

Ihre Wahlfreiheit zwischen einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnis schränkt die Kommune im Wege der Selbstbindung grundsätzlich ein, wenn sie das »Wie« der Online-Beteiligung in einer Satzung einem öffentlich-rechtlichen Regime unterworfen und partizipative Online-Angebote der Gemeinde dem Gemeingebrauch gewidmet hat. Eine Abkehr von dieser Wahlentscheidung ist dann nicht im Rahmen der einfachen Verwaltungspraxis, sondern nur in der Rechtsform zulässig, in der die kommunale Gebietskörperschaft das Nutzungsregime begründet hat. Wenn die kommunale Gebietskörperschaft die Durchführung der Online-Bürgerbeteiligung einem privatrechtlich organisierten Eigenbetrieb (z. B. der Stadtmarketing GmbH) oder einem privaten Dienstleister überträgt und dieser das Beteiligungsangebot betreibt, verbindet sich damit eine **Vorfestlegung** auf die privatrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses. Denn weder der privatrechtlich organisierte Eigenbetrieb noch der private Dienstleister können – außer in Fällen der Beleihung – als juristische Personen des Privatrechts hoheitlich tätig werden.

Um Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsnatur des Nutzungsverhältnisses zu vermeiden, sollte die kommunale Gebietskörperschaft durch die **Verwendung eindeutiger Begrifflichkeiten** und **Regelungsformate** (»Nutzungsordnung«, »-satzung« oder »Allgemeinverfügung« vs. »Nutzungsbedingungen« oder »AGB«; »Widmung« vs. »Lizenzierung«) klarstellen, ob sie **privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich** handelt.

3.2.5.1.2 Urheberrechtliche Regelungen

Die Nutzungsbedingungen sind der geeignete Ort, **urheberrechtliche Fragen** zu regeln. Die kommunale Gebietskörperschaft darf insbesondere nicht sehenden Auges urheberrechtlich geschützte Inhalte in ihr Online-Angebot einspeisen, die von Dritten stammen und zu deren Verwendung die Teilnehmer nicht berechtigt sind.

3.2.5.1.2.1 Nutzungsrechte an den Inhalten, welche die Kommune bereitstellt

Diejenigen Veröffentlichungen bzw. Werke, die unmittelbarer Gegenstand der Beteiligung sind, wie z. B. der Entwurf eines Bebauungs-, Stadtentwicklungs- oder Haushaltsplans, unterfallen gemäß § 5 Abs. 2 UrhG als amtliche Werke regelmäßig nicht dem Urheberrechtsschutz und sind damit per se gemeinfrei. Alle anderen Materialien des Beteiligungsangebots, wie ein begleitender Info-Blog, virtuelle Karten, Mapping-Dienste oder Terminankündigungen, genießen im Falle hinreichender Schöpfungshöhe allerdings regelmäßig vollen Urheberrechtsschutz.

Bei **privatrechtlicher Ausgestaltung** des Nutzungsverhältnisses muss die kommunale Gebietskörperschaft als Rechte- oder Lizenzinhaberin klarstellen, unter welchen Bedingungen sie die Nutzung dieser Werke gestattet. Die Einräumung von Nutzungsrechten kann als einfaches oder ausschließliches Recht erfolgen und räumlich, inhaltlich oder zeitlich eingeschränkt werden (§ 31 Abs. 1 S. 2 UrhG). Die einzelnen Nutzungsarten brauchen die Nutzungsbedingungen zwar nicht abschließend aufzuzählen. Allerdings sollten sie die wichtigsten Nutzungsarten, insbesondere das **Vervielfältigungs- und Bearbeitungsrecht,** als Regelbeispiele nennen, um einer zu pauschalen Rechteeinräumung und deren Begrenzung durch § 31 Abs. 5 UrhG vorzubeugen.

Alternativ ist es auch möglich, die Veröffentlichung aller nutzergenerierten Inhalte einer **Creative-Commons-Lizenz** (Standard-Lizenzvertrag) zu unterstellen. Geeignet ist insbesondere die CC-BY-NC-Lizenz, die neben der nicht-kommerziellen Vervielfältigung auch Bearbeitungen und Umgestaltungen erlaubt und zugleich die Angabe der Urheberbezeichnung gewährleistet.

Entscheidet sich die kommunale Gebietskörperschaft hingegen für ein **öffentlich-rechtliches Zugangsregime** und widmet sie das Online-Beteiligungsangebot dem Gemeingebrauch, sind grundsätzlich alle im Rahmen des Angebots bereitgestellten Informationen ebenfalls von dieser Widmung erfasst. Der Widmungsakt (Satzung oder Allgemeinverfügung) begründet eine das Urheberrecht bzw. zivilrechtliche

geistige Eigentum überlagernde Sachherrschaft. Sie legt den Rahmen des grundsätzlich zulässigen Gemeingebrauchs fest und grenzt diesen damit von der genehmigungsbedürftigen Sondernutzung ab.

3.2.5.1.2.2 Nutzungsrechte an den nutzergenerierten Inhalten

Um die Beteiligungsergebnisse verarbeiten und verbreiten zu können, muss sich die Gemeinde von den Teilnehmern bei privatrechtlicher Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses **Nutzungsrechte** an den von ihnen verfassten Beiträgen **einräumen** lassen.[95] Bei Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses muss die Gemeinde klarstellen, dass alle Inhalte, welche die Nutzer bereitstellen, von der Widmung des Online-Beteiligungsangebotes erfasst sind (öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis).

3.2.5.1.2.3 Urheberrechtlich geschützte Inhalte Dritter

Damit die kommunale Gebietskörperschaft als Betreiberin eines Beteiligungsportals nicht Gefahr läuft, einer telemedienrechtlichen Haftung für Inhalte Dritter ausgesetzt zu sein, empfiehlt sich eine Regelung in den Nutzungsbedingungen, die klarstellt, dass die Nutzer Inhalte Dritter für ihre Beteiligungsbeiträge nur mit Zustimmung des Urhebers verwenden dürfen – und andernfalls für die Urheberrechtsverletzung haften. Fehlt ein entsprechender Hinweis, kann das eine Verschärfung der Prüfungspflichten nach sich ziehen, die der Kommune als Host-Providerin obliegen.[96]

3.2.5.1.3 Folgen von Nutzungsverstößen

Die Kommune darf sich in ihren Nutzungsbedingungen das Recht auf Löschung von **rechtswidrigen** teilnehmergenerierten Inhalten vorbehalten. Ihr kommt als Betreiberin ein (je nach Rechtsregime entweder zivilrechtliches oder öffentlich-rechtliches) **»digitales Hausrecht«** zu. Von ihm darf sie insbesondere zum Schutz der Persönlichkeitsrechte Dritter Gebrauch machen. Beleidigende Äußerungen, Cyber-Mobbing-Attacken, Identitätsdiebstahl durch Registrierung unter fremdem Namen und Veröffentlichungen von personenbezogenen Daten Dritter oder urheberrechtlich geschützter Inhalte (z. B. Fotos) gilt es, umgehend zu unterbinden.

3.2.5.1.4 Änderungsvorbehalt

Schließlich sollten die Nutzungsbedingungen einen **Änderungsvorbehalt** aufnehmen, der es den Gebietskörperschaften erlaubt, die Nutzungsbedingungen in begründeten Fällen nachträglich abzuändern oder zu ergänzen.

3.2.5.2 Netiquette

Die »Netiquette« (ein aus dem englischen »net« für »Netz« und dem französischen »etiquette« zusammengesetztes Kofferwort) gibt den Teilnehmern Verhaltensregeln

[95] Insoweit gilt das oben (S. 80) zur Lizenzierung der Informationsmaterialien des Beteiligungsangebots Ausgeführte.
[96] Siehe dazu unten S. 87 f. Zur Wechselwirkung zwischen der Gefahrgeneigtheit eines Telemediendienstes und dem Umfang der dem Diensteanbieter als Störer obliegenden Prüfungspflichten vgl. BGH, Urt. V. 15.8.2013 – Az. I ZR 85/12; NJOZ 2014, 296 ff.

für angemessenes Benehmen bei der Online-Kommunikation an die Hand. Sie präzisieren insbesondere, welcher **Umgangston** von den Teilnehmern erwartet wird.

Ein produktiver und funktionsgerechter Beteiligungsdiskurs lebt von **sachlichen und korrekten Beiträgen**, respektvollen, nicht verletzenden Kommentaren und einer ausgewogenen Diskussionsteilhabe, bei der alle in angemessenem Umfang zu Wort kommen. Werbung in eigener Sache, unsachliche Polemik und Spam sind unerwünscht.

Die Netiquette sollte die Nutzer auch für den **Selbstdatenschutz** sensibilisieren. Empfehlenswert ist etwa der Hinweis, Log-in-Daten vor Zugriff Dritter zu schützen und mit Angaben, wie einer identifizierenden E-Mail-Adresse, Postanschrift oder anderen Kontaktdaten, achtsam umzugehen.

Um deutlich zu machen, dass die Einhaltung der Netiquette nicht gänzlich in das Belieben der Nutzer gestellt ist, sondern insbesondere mit Blick auf Rechte Dritter eine Verpflichtung der Teilnehmer darstellt, sind mögliche Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln aufzuzeigen.[97]

3.2.6 Ausgestaltung der Datenschutzerklärung

Welche Regelungen/Informationen müssen in der Datenschutzerklärung enthalten sein?

Als telemedienrechtlicher Diensteanbieter i. S. d. § 2 Nr. 1 TMG sind die Kommunen verpflichtet, eine Datenschutzerklärung (vielfach auch als »Datenschutzbelehrung«, »Datenschutzbestimmungen« bzw. »Privacy Policy« bezeichnet) bereitzustellen, mit der sie dem Gebot des **§ 13 Abs. 1 TMG** Rechnung tragen: Sie sollen die Nutzer über Art, Umfang und Zwecke der Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten in allgemein verständlicher Form unterrichten.

3.2.6.1 Zeitpunkt und Form der Datenschutzerklärung

Die Unterrichtung hat zu Beginn des Nutzungsvorgangs zu erfolgen, also wenn der Nutzer die Beteiligungswebsite zum ersten Mal besucht. Dementsprechend ist die Datenschutzerklärung so zu platzieren, dass ein Nutzer sie üblicherweise zur Kenntnis nimmt, sobald er das entsprechende Angebot aufruft. Darüber hinaus sollte sie von jeder Seite des Internetangebotes aus **erreichbar**, also in der Menüleiste oder in Fuß- oder Kopfzeilen verlinkt sein. Die Kenntnisnahme sollte außerdem dadurch unterstützt werden, dass die Übermittlung personenbezogener Daten (z. B. zur Registrierung) erst nach Aufruf der Datenschutzerklärung und Setzen eines Bestätigungshäkchens möglich ist. Wenn die Datenschutzerklärung in die Nutzungsbedingungen

[97] Siehe dazu im Einzelnen unten S. 91.

integriert ist, ist sie grafisch von den anderen Bestimmungen abzusetzen (Art. 15 Abs. 4 BayDSG).

3.2.6.2 Inhalt der Datenschutzerklärung

Für die Online-Datenschutzerklärung empfiehlt der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz grundsätzlich (soweit im konkreten Fall relevant) Angaben zu folgenden datenschutzrechtlich relevanten Sachverhalten:

- **Art** der gespeicherten personenbezogenen Daten (hier: Nutzungsdaten, Teilnehmerbeiträge, eventuell abgefragte soziodemografische Angaben u. a.) sowie deren **Verwendungszweck** und **Aufbewahrungsdauer**,
- Maßnahmen zur **Überprüfung abgefragter Identitätsmerkmale** (hier: Identitätsprüfung / Authentifizierungsdienste),
- **Einholung einer Einwilligung**[98], die eine vollständige, eindeutige und sprachlich angemessene Information der Nutzer über die beabsichtigte Verwendung personenbezogener Daten sowie darauf bezogene Einfluss- und Wahlmöglichkeiten enthält,
- Umgang mit **E-Mail-Adressen**,
- Einbindung eines **externen Dienstleisters** bei der Realisierung oder beim Betrieb einer Website als Auftragsdatenverarbeiter,
- Einbindung von **Web-2.0-Diensten oder Social-Plug-ins** Dritter, damit einhergehende Datenübertragungen sowie Verweis auf die Datenschutzbestimmungen der Drittanbieter,
- **Offenlegung und Weitergabe personenbezogener Daten** (insbesondere nur bei Zustimmung oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtung),
- Vorkehrungen zur Wahrung der **Sicherheit und Vertraulichkeit** von online erhobenen personenbezogenen Daten (z. B. Angebot kryptografischer Verfahren und Protokolle),
- **Kontaktperson** für weiterführende Fragen,
- Hinweis auf den Einsatz von **Cookies** (Gültigkeitsdauer, Art der erhobenen Daten, Zweck der Datenerhebung, Weitergabe der Daten an Dritte, Zugangsmöglichkeit zur Website ohne Akzeptanz von Cookies).

Selbst wenn eine Beteiligungswebsite keine Identitätsabfrage oder personenbezogene Authentifizierung vornimmt und auch sonst keine personenbezogenen Daten erhebt[99], so dass eine Datenschutzerklärung rechtlich nicht zwingend gefordert ist, sollte die Website eine solche dennoch vorhalten. Der Hinweis auf eine bloß anonyme Erfassung von Nutzungsdaten kann nämlich insbesondere eventuell vorhandene Bedenken der Teilnehmer zerstreuen. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz empfiehlt folgende Formulierung:

> »Ihr Besuch auf unserer Website wird lediglich als ein anonymer Abruf für Statistikzwecke gespeichert, der keine personenbezogenen Angaben enthält. Die

[98] Siehe dazu oben S. 61 f.
[99] Siehe dazu oben S. 57 f.

von Ihrem Rechner für den Abruf verwendete und an unseren Webserver übermittelte IP-Adresse wird nur in einer auf Domain-Ebene verkürzten Form gespeichert, sodass ein Rückschluss auf Sie nicht mehr möglich ist.«[100]

Diese Erklärung sollte um den Hinweis ergänzt werden, dass der Nutzer zugleich **selbst dafür Sorge zu tragen** hat, keine personenbezogenen Daten im Rahmen seiner Beiträge und Kommentare zu der Online-Beteiligung preiszugeben.

3.2.7 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

In welcher Form sollte die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune eine Online-Bürgerbeteiligung sinnvoll begleiten? Welche Anreize können zur Teilnahme ermuntern?

Um signifikante Beteiligungszahlen zu erzielen und neben den politikaffinen Bürgern auch beteiligungsfernere Einwohnergruppen zu erreichen, ist Online-Bürgerbeteiligung auf eine flankierende Öffentlichkeitsarbeit angewiesen. Das setzt ein **PR-Konzept** voraus**,** das die örtlichen Informationskanäle und -gewohnheiten zielgenau adressiert. Dies gilt sowohl für die generelle Möglichkeit, sich als Bürger in die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einzubringen (»Laden Sie jetzt die Beteiligungs-App herunter und reden Sie mit, was in Füssen passiert«) als auch für konkrete Beteiligungsangebote (»Wir brauchen Ihre Ideen für den neuen Stadtpark«). Für die Bewerbung der Online-Bürgerbeteiligung empfiehlt sich ein **multimedialer Ansatz**.[101] Gerade bei der Etablierung neuer Beteiligungsplattformen sind gezielte Mitmach-Kampagnen sinnvoll. Ist es der Gemeinde überdies darum bestellt, bestimmte Einwohnergruppen in besonderer Weise zu erreichen, ist außerdem eine zielgruppenspezifische Auswahl geeigneter Informations- und Kommunikationsmittel geboten.

Denkbar sind insbesondere:

- Infostände und Informationsveranstaltungen,
- Plakate, Infoblätter und Hauswurfsendungen,
- Anzeigen in der lokalen und regionalen Presse,
- Meldungen an Presse und Rundfunk, um Zeitungsartikel, Reportagen, Berichte und Interviews zu lancieren,
- Schulaktionstage, soweit insbesondere ein junges Publikum adressiert werden soll

[100] Vgl. https://www.datenschutz-bayern.de/technik/orient/internetauftritt.html [8.9.2015]..
[101] Siehe dazu oben S. 45 f.

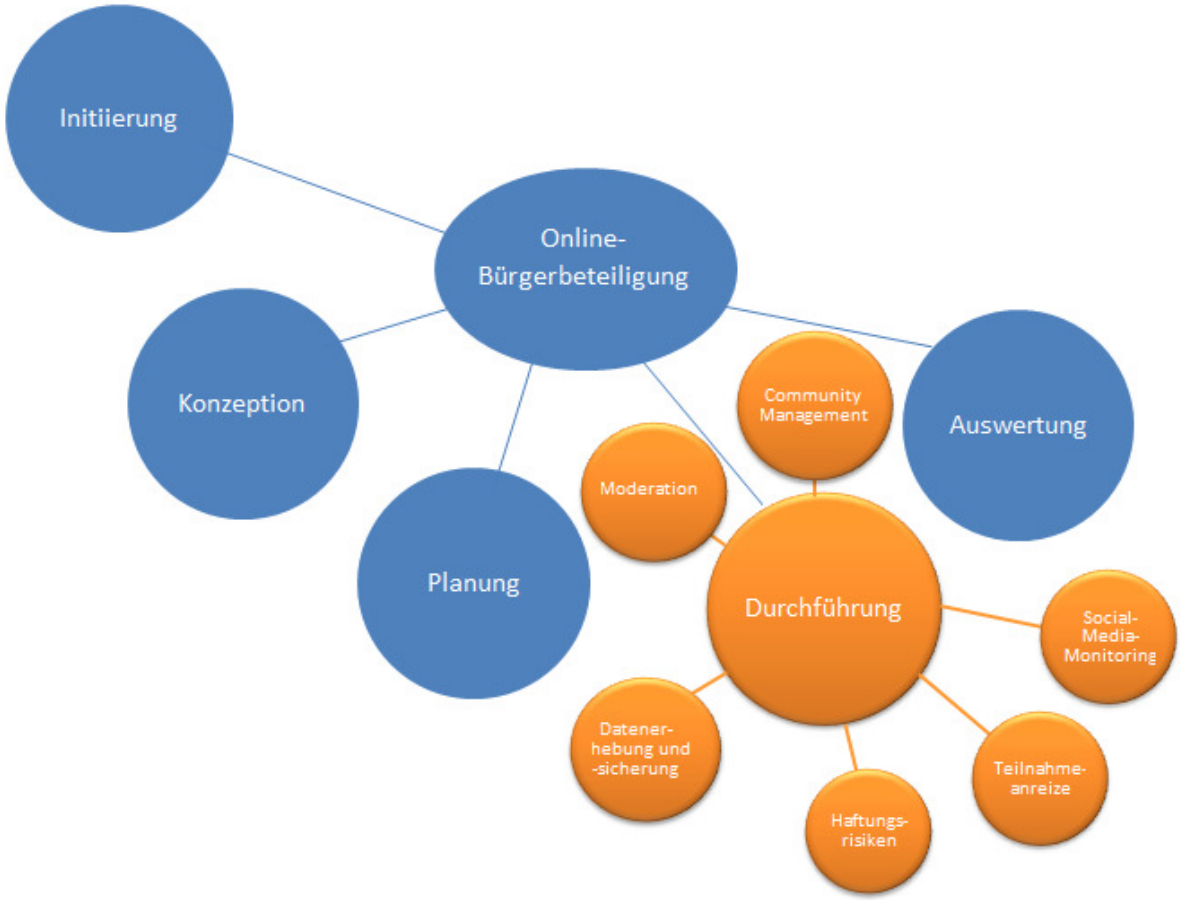
Die genannten Maßnahmen sollten **frühzeitig** starten. Bei den Presseinformationen ist auf die Vollständigkeit und gelungene Schwerpunktsetzung der Informationen zu achten. Eine einseitige Berichterstattung oder Fehlinformationen beeinflussen die Meinungsbildung und Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit nachhaltig negativ.

Bei der Online-PR nehmen **soziale Netzwerke** eine immer bedeutendere Rolle ein. Social-Media-Präsenzen sind als Verbreitungskanal geeignet, Informationen zum Beteiligungsverfahren zu posten, über Video-Plattformen wie Youtube Erklär-Videos zu veröffentlichen und via Twitter einen Beteiligungs-Countdown zu starten. Die Bespielung sozialer Medien dient längst nicht mehr nur dazu, mit jüngeren Zielgruppen in Dialog zu treten.

Auch eine **individuelle Ansprache** der Bürger kann ein sinnvoller Baustein adressatengerechter Öffentlichkeitsarbeit sein. Sie entfaltet eine besondere Mobilisierungswirkung. Die Gemeinde kann auf diesem Wege gezielt **Multiplikatoren** ansprechen, die einen Zugang zu schwer erreichbaren Gruppen vermitteln (z. B. Streetworker, den Behindertenbeirat oder Bewährungshilfeorganisationen). Neben personalisierten Anschreiben per Post sind z. B. personalisierte Newsletter denkbar. Zu beachten sind hierbei allerdings die Schranken des BayDSG, des TMG und des UWG (insbesondere § 7 Abs. 2 Nr. 2 und 3 UWG). Sie ziehen der Verwendung von Adressdaten und dem Versand von Werbe-E-Mails enge Grenzen. Erforderlich ist die Einholung einer – jederzeit widerrufbaren – schriftlichen Einwilligung für diesen spezifischen Zweck (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG; § 13 Abs. 2 TMG).

3.3 Durchführungsphase

Während der Durchführungsphase der Online-Bürgerbeteiligung verlagert sich die aktive Rolle von der Kommune im Wesentlichen auf die Bürger. Die Aufgaben der Gemeinde bestehen in dieser Zeit vorrangig darin, Teilnahmeanreize zu setzen und notwendige Datensicherungsmaßnahmen während des laufenden Verfahrens zu treffen – ferner in der redaktionellen Qualitätssicherung und der Moderation des Prozesses. Insoweit kommt der Gemeinde aber eine wichtige Rolle zu: Fragt sie bei ihren Bürgern Vorschläge für die Ausgabenverteilung, Zukunftsvisionen oder Missstände ab, sind hitzige Debatten und Kontroversen programmiert. Erforderlich sind daher Vorkehrungen für den Umgang mit »Trollen« und »Shitstorms« – ebenso für den Umgang mit Rechtsverletzungen der Nutzer.



3.3.1 Qualitätssicherung durch Moderation und Community-Management

Sollte ein kommunales Online-Beteiligungsangebot redaktionell begleitet werden?

Unterstützende redaktionelle und moderierende Maßnahmen sowie eine aktivierende Ansprache helfen, Beteiligungshürden zu überwinden und das volle diskursive Potenzial der Bürgerbeteiligung zu entfalten.

Ideal ist die Betreuung einer Beteiligungswebsite durch eine Online-Redaktion. Deren Selbstverständnis sollte deutlich über das Aufgabenspektrum einer Textwerkstatt hinausgehen. Online-Redakteure fungieren als **Dolmetscher zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung** und begleiten die aktive Beteiligungsphase mit Logbüchern und Informationsartikeln. Sind ihnen daneben Moderationsaufgaben übertragen, stehen sie den Teilnehmern als Ansprechpartner zur Verfügung, beantworten Bedienungsfragen und leisten technische Hilfestellung.

In der Rolle als **Community- bzw. Social-Media-Manager** verleihen Online-Moderatoren anonymen technischen Plattformen ein menschliches Antlitz und tragen maßgeblich zum Aufbau der virtuellen Gemeinschaft bei (sog. **Community Engineering**). Mit unmittelbaren Reaktionen und Rückmeldungen auf Beiträge setzen sie An-

reize zur Vertiefung des Diskurses, stimulieren mit Fragen an die Teilnehmer die aktive Beteiligung und tragen durch einen höflichen Moderationston zur Versachlichung sich aufheizender Debatten bei. Geschulte Online-Redakteure und Community-Manager wirken zeitnah, im Idealfall in Echtzeit, deeskalierend auf spannungsgeladene Debatten und emotionale Konflikte zwischen Nutzern ein. Aufgrund ihrer redaktionellen Begleitung bleiben Missverständnisse oder bewusste Missinterpretationen der Teilnehmer nicht unbemerkt, sondern lassen sich zeitnah durch klarstellende Anmerkungen ausräumen.

Die Moderation von Online-Bürgerbeteiligung darf nicht mit einer präventiven redaktionellen »Zensur« verwechselt oder als Argument zu ihrer Etablierung missbraucht werden. Vorabkontrollen konterkarieren die Entdeckungs- und Befriedungsfunktion der Beteiligung und unterwandern ihren Legitimationswert.

Online-Moderatoren sollen sich lediglich **begleitend und ohne eigene inhaltliche Positionierung** an der Debatte beteiligen. Dies erfordert Fingerspitzengefühl und eine entsprechende Schulung.

3.3.2 Umgang mit internetspezifischen Haftungsrisiken

Was ist zu tun, wenn die Kommune wegen eines rechtsverletzenden Nutzerbeitrages in ihrem Online-Beteiligungsangebot abgemahnt wird?

Das Internet ist nicht nur ein Ort distinguierter, abwägender Reflexion und sachlichen Meinungsaustausches. Eine »raue« Diskussionskultur gehört zu den typischen Begleiterscheinungen von Meinungsäußerungsportalen des Internets. Kommt es zu beleidigenden Anfeindungen, **muss** der Portalbetreiber dem entgegenwirken. Gleiches gilt, wenn Unbefugte urheberrechtswidrige Inhalte Dritter hochladen. Denn mit dem Betrieb einer Website, die Dritten Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Inhalten bietet, verbinden sich telemedienrechtliche Haftungsrisiken.

Zwar haften kommunale Beteiligungsanbieter für fremde[102] Informationen in ihren Präsenzen gemäß **§ 10 TMG** als sog. Host-Provider nur eingeschränkt: § 10 TMG knüpft die Haftung an die **positive Kenntnis** des rechtswidrigen User-generated content oder die Kenntnis von Umständen, aus denen die entsprechende rechtswidrige Handlung ruchbar wird. Bloßes Kennenmüssen – also die fahrlässige Unkenntnis – genügt demgegenüber so lange nicht, wie der Betreiber sich die Drittbeiträge nicht zu eigen macht.

[102] Die Haftung für eigene oder zu eigen gemachte Inhalte ist demgegenüber nicht eingeschränkt.

Daraus ergeben sich konkrete **Handlungsleitplanken für die redaktionelle Begleitung der Online-Bürgerbeteiligung**: Will die kommunale Gebietskörperschaft sich keinesfalls der Vorhaltung aussetzen, sich die veröffentlichten Daten zu eigen zu machen, darf sie weder durch eine Vorauswahl von Teilnehmerbeiträgen noch durch das Redigieren von User-generated content auf die Veröffentlichung von Inhalten Einfluss nehmen. Um deutlich zu machen, dass sie die Teilnehmerbeiträge nicht als eigene Inhalte anbietet, ist auch der salvatorische Hinweis im Impressum[103] sinnvoll, dass die Gebietskörperschaft keine inhaltliche Verantwortung für Posts, Kommentare und sonstige Äußerungen Dritter übernimmt.

Die haftungsrechtliche Privilegierung des § 10 TMG erstreckt sich allerdings nur auf **zivilrechtliche Schadensersatzansprüche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit**. Gegen **Unterlassungsansprüche**, etwa aus § 1004 Abs. 1 BGB, also die zivilrechtliche Störerhaftung, schützt sie nicht. Dritte können daher die Gebietskörperschaft auch dann auf Unterlassung der Veröffentlichung rechtsverletzenden User-generated contents in Anspruch nehmen, wenn sie bis zu dem entsprechenden Unterlassungsverlangen keine Kenntnis von der Rechtsverletzung hatte. Hier gilt der Grundsatz: **»Notice and take down«**. Die Kommunalverwaltung muss den rechtsverletzenden Beitrag löschen und – im Rahmen des technisch Möglichen – auch Vorsorge gegen seine Wiederholung bzw. kerngleiche Verstöße treffen. Die entsprechende Befugnis zur Löschung rechtswidriger Beiträge sollte die Beteiligungswebsite klarstellend in den Nutzungsbedingungen verankern.[104]

Zu einer anlassunabhängigen, proaktiven Überwachung sind die Kommunen im Rahmen der zivilrechtlichen Störerhaftung demgegenüber nicht verpflichtet.

Eine **strafrechtliche Haftung** oder **zivilrechtliche Schadensansprüche** entstehen bei Nutzerbeiträgen, die Rechte Dritter verletzen, wenn die Verstöße der Kommune bekannt waren oder diese sich die Inhalte zu eigen gemacht hat. Zivilrechtliche **Unterlassungsansprüche** bleiben von dieser Einschränkung unberührt: Sie entstehen auch, wenn die Kommune keine Kenntnis von der Rechtsverletzung hatte.

3.3.3 Nutzungsförderung/Teilnahmeanreize im laufenden Verfahren

[103] Siehe dazu oben S. 77 f.
[104] Näheres dazu oben S. 78 f.

Die Öffentlichkeitsarbeit ist – gleichsam als Begleitmusik des Beteiligungsprozesses – während der gesamten aktiven Beteiligungsphase fortzusetzen. Es ist sinnvoll, die Medien zu einer **kontinuierlichen Berichterstattung** über das Beteiligungsverfahren zu animieren. Regelmäßige Presseberichte oder Meldungen im Lokalfernsehen halten das Online-Beteiligungsangebot in der öffentlichen Diskussion präsent. Sie wecken die Neugier der Bürger und können dadurch eine Mitmachdynamik anstoßen. Letztere lässt sich auch durch begleitende Social-Media-Maßnahmen untermalen: Die Mobilisierungswirkung von Social-Media-Funktionen, wie Teilen, Liken und Kommentieren, greift nicht nur bei kommerziellem Social-Media-Marketing, sondern gleichermaßen bei Kampagnen zur politischen Partizipation.

Daneben sind (soweit sachlich und haushälterisch rechtfertigbar) materielle wie immaterielle **Anreize** geeignet, die Bereitschaft zur Teilnahme zu fördern. Als **Incentives** eignen sich insbesondere Gutscheine für öffentliche Einrichtungen, die unter den Teilnehmern verlost werden (z. B. eine Dauerkarte für das kommunale Schwimmbad). Aber auch die Einladung der aktivsten Teilnehmer zu einem Treffen mit dem Bürgermeister sowie regelmäßige und zeitnahe Rückmeldungen der Online-Redaktion auf Beiträge erhöhen die Motivation zum aktiven Mitwirken nachhaltig.

3.3.4 Datenerhebung und Datensicherung

Welche Informationen dürfen, welche müssen gesichert werden?

Der Umfang der Datenerhebung und die Art der Datensicherung (personenbezogen, unter Pseudonym, anonymisiert) muss den in der Datenschutzerklärung des Beteiligungsangebotes[105] verlautbarten Angaben und Einschränkungen entsprechen. Das gilt sowohl für die generierten Inhaltsdaten, also für die Teilnehmerbeiträge, Kommentare und Bewertungen, als auch für die bei der Nutzung anfallenden technischen Daten. Auch der Einsatz einer **Webanalytik-Software**, die das Verhalten der Teilnehmer auf der Beteiligungswebsite dokumentiert und auswertet (Web-Analyse),[106] braucht eine datenschutzrechtliche Absicherung.[107] Als Alternative zu GoogleAnalytics ist bei der Auswahl einer Webanalytik-Lösung die Eignung von **Open-Source-Programmen**, z. B. Piwik, zu prüfen. Ergänzend können Informationen zur Teilnehmerzusammensetzung oder zur Benutzung des Beteiligungsangebots auch im Wege einer (freiwilligen) **anonymen Online-Befragung** der Teilnehmer erhoben werden.

[105] Dazu oben unter S. 83 f.
[106] Dazu auch S. 90.
[107] Zur datenschutzrechtlichen Problematik der Facebook Insights im Rahmen einer Facebook-Fanpage siehe bereits oben S. 67 f.

3.4 Auswertungsphase

Soll die Einbindung der Bürger das Legitimationsniveau kommunaler Entscheidungen erhöhen, ruft das nach einer transparenten und detaillierten Auswertung der Beteiligungsbeiträge sowie des Beteiligungsverlaufs. Erst das ermöglicht eine Hebung und rationale Bewertung des (erhofften) Wissensschatzes.

Auswertung impliziert dabei mehr als eine rein quantitative Auszählung von Klick-Raten oder Zustimmungsquoten. Eine sachliche Bewertung des Beteiligungserfolgs setzt eine **qualitative Analyse der Beteiligungsbeiträge** voraus. Die einzelnen Beiträge sind zusammenzuführen und zueinander in Beziehung zu setzen; daraus gilt es, Gewichtungen sowie im Idealfall auch Handlungsempfehlungen abzuleiten. So lassen sich beispielsweise häufig genannte Argumente und viel diskutierte Vorschläge destillieren oder zutage getretene Konfliktlinien nachzeichnen. Zugleich honorieren die Beteiligungsveranstalter mit einer umfassenden Auswertung den Einsatz an Zeit, Wissen und Kreativität, den die Bürger für die Beteiligung erbracht haben. Schließlich ermöglichen sie so eine reflektierte öffentliche Auseinandersetzung mit den Beteiligungsergebnissen.

Eine rationale Bewertung der kommunalen Entscheidungsgremien setzt ein **Bewusstsein für die mangelnde Repräsentativität** der Online-Bürgerbeteiligung voraus. Regelmäßig nimmt in der Praxis nur ein geringer Bruchteil aller Bürger an einem solchen Verfahren teil. Eine **soziodemografische Aufschlüsselung** der Beteiligungsverteilung ist empfehlenswert. Dadurch lassen sich etwaige Gruppenselektivitätsfaktoren identifizieren (z. B. die überproportionale Teilnahme junger Menschen, ein hoher Anteil nicht ortsansässiger Teilnehmer oder die Teilnahmehäufung in einem bestimmten Gemeindegebiet). Nur wenn solche Ungleichgewichte offengelegt werden, lassen sich die Interessen derjenigen, die sich geäußert haben, ins Verhältnis zur Gruppe derjenigen setzen, die sich nicht beteiligt haben.

Die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung und Bewertung folgt (jedenfalls wenn die Beteiligungsergebnisse die Grundlage für Entscheidungen kommunaler Organe sein sollen) aus dem Rationalitätsanspruch hoheitlichen Handelns und Entscheidens sowie der demokratischen Entscheidungsverantwortung der kommunalen Organe. Schließlich sind die Ratsmitglieder nicht nur den Teilnehmern an der Online-Beteiligung, sondern allen Bürgern verpflichtet. Die Transparenz der Beteiligungszusammensetzung ist auch geboten, um die Beteiligungsberechtigung bei teilnahmebeschränkten Verfahren (»nur für Bürger der Stadt München«) und im Interesse der Manipulationsvorsorge überprüfen zu können (unten 3.4.1). Allerdings setzt eine entsprechende Dokumentation der Beteiligungszusammensetzung und -aktivitäten die Erhebung soziodemografischer Daten der Teilnehmer voraus. Damit gehen sowohl

datenschutzrechtliche Problemlagen[108] als auch mögliche neue Beteiligungshürden (z. B. erhöhter Anmeldeaufwand durch zusätzliche Pflichtangaben) einher (3.4.2).

3.4.1 Auswertungszweck

Bürgerbeteiligung – gleich ob online oder offline – verfolgt ein funktionelles Ertragsziel, das auf einen spezifischen Beteiligungsgegenstand ausgerichtet ist.[109] Lautet die Zielsetzung »Wissensoptimierung für die Entscheidungsfindung«, ist sie mit dem Abschluss der aktiven Beteiligungsphase noch nicht, sondern erst mit der Kenntnisnahme durch die Entscheidungsverantwortlichen verwirklicht. Zielt die Online-Bürgerbeteiligung demgegenüber auf Akzeptanzsteigerung oder Erhöhung des demokratischen Legitimationsniveaus, ist beidem ebenfalls erst mit Einspeisung der aggregierten Beteiligungsbeiträge in den Entscheidungsprozess der kommunalen Gremien Genüge getan. Auch der Zielwert »bürgerschaftliche Mitverantwortung« wird erst dann wirksam, wenn den Beiträgen der Bürger im anschließenden Politikgeschehen Relevanz zukommt. All diese Folgeschritte setzen eine umfassende und verfahrensbezogene Aufbereitung des durch die Bürger zusammengetragenen Wissens voraus.

3.4.2 Auswertungsumfang

Welche Daten dürfen zu welchen Zwecken ausgewertet werden?

[108] Siehe dazu auch oben S. 64.
[109] Zu den verschiedenen Funktionsdimensionen von Online-Bürgerbeteiligung siehe oben S. 21 ff.

Personenbezogene Daten dürfen aufgrund des datenschutzrechtlichen **Zweckbindungsgrundsatzes** nur zu dem Zweck verarbeitet bzw. ausgewertet werden, zu dem sie ursprünglich erhoben wurden.[110] Soll eine Verarbeitung oder Verwendung für andere Zwecke erfolgen, braucht es eine gesonderte Erlaubnisnorm oder eine neue Einwilligung der Betroffenen. Diese Vorgaben gelten nicht nur für die inhaltliche und redaktionelle Betreuung der Plattform, sondern auch für die Auswertung der Beteiligungsergebnisse. Hat die Beteiligungswebsite personenbezogene Daten lediglich zur Prüfung der *Teilnahmeberechtigung* abgefragt, ist es daher nicht zulässig, diese Daten auch ad personam für die *Evaluation* der Beteiligung zu nutzen. Möglich ist allerdings das Auswerten anonymisierter Daten (vgl. § 3 Abs. 6 BDSG). Gleiches gilt für die Erstellung pseudonymisierter Nutzungsprofile, sofern die Teilnehmer über ihr Widerspruchsrecht belehrt wurden und nicht widersprechen (§ 15 Abs. 3 S. 1 TMG). Anhand der anonymisierten oder pseudonymisierten **Nutzungsdaten** kann die kommunale Gebietskörperschaft auch Erkenntnisse über das Beteiligungsverhalten der Nutzer und die Usability der Beteiligungswebsite gewinnen.[111] Nutzungsprofile dürfen allerdings nicht mit Daten über den Träger des Pseudonyms zusammengeführt werden (§ 15 Abs. 3 S. 3 TMG).

Bei der Auswertung kommunaler Online-Bürgerbeteiligung wächst dem **Social-Media-Monitoring** eine immer wichtigere Rolle zu. Die sozialen Medien bilden als externe Kommunikationsarenen einen Resonanzboden der Bürgerbeteiligung. Hier werden Beteiligungsangebote nicht nur geteilt oder geliked, sondern vielfach auch inhaltlich diskutiert, kritisiert und kommentiert. Ein kontinuierliches Monitoring der maßgeblichen sozialen Medien auf Parallel- und Anschlussdiskussionen kann daher Informationen zutage fördern, welche die Erträge auf der Beteiligungswebsite ergänzen oder gar kontrastieren. Eine **Sentiment-Analyse** erlaubt Rückschlüsse auf die Zufriedenheit mit der Online-Beteiligung. Die in den unterschiedlichen Social-Media-Kanälen generierten Daten und Informationen stehen mit dem im Wege digitaler Bürgerbeteiligung generierten Wissen in einem produktiven Wechselspiel.

Aufgrund ihrer Gesetzesbindung ist die kommunale Gebietskörperschaft gehalten, eine Monitoring-Lösung auszuwählen, die den **Vorgaben des deutschen Datenschutzrechts** genügt.[112] Insbesondere muss sie sicherstellen, dass das Monitoring auch Daten, die allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können und deshalb von ihrer originären Zweckbindung befreit sind (vgl. Art. 17 Abs. 2 Nr. 8 BayDSG), nur dann auswertet, wenn dem kein offen zutage tretendes schutzwürdiges Interesse der Betroffenen entgegensteht. Die Monitoring-Anwendung kann als Baustein einer automatisierten Interessenprüfung beispielsweise den Verbreitungsgrad der allgemein zugänglichen Information, ihre Aktualität bzw. ihr Veröffentlichungsdatum und (mit Blick auf den Minderjährigenschutz) das Alter des Betroffenen im Veröffentlichungszeitpunkt als Kriterium der Datenverwertbarkeit überprüfen.

[110] Siehe dazu auch oben S. 62.
[111] Dazu auch oben S. 59.
[112] Vgl. dazu auch S. 67.

3.4.3 Veröffentlichung und Kommunikation des Auswertungsergebnisses

Welches Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Umgangs mit den Ergebnissen ist geboten?

Sollen die Ergebnis-Rohdaten oder sonstige aus der Online-Beteiligung generierte Rohdatenbestände als offene Daten bereitgestellt werden?

Der Aufbau einer vitalen Online-Beteiligungskultur hat zur Voraussetzung, dass die kommunalen Entscheidungsträger die Beteiligungsbeiträge der Bürger respektieren und in ihr Entscheidungsprogramm einbeziehen. Dem entspricht eine **offene, transparente, nachvollziehbare und zeitnahe Auseinandersetzung** mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens. Das schließt grundsätzlich eine hinreichend ausführliche **Rückmeldung an die Teilnehmer** ein. Ein bloßes »Danke für Ihren wertvollen Beitrag, das zuständige Amt wird sich darum kümmern« ist ein guter Anfang, aber selbst im Zusammenhang mit wenig aufwändigen Beteiligungsformaten, wie Mängelmeldern, unzureichend. Bürger werden ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an Beteiligungsplattformen nur dann aufrechterhalten, wenn sie erfahren, wie und wo die Beiträge in den Entscheidungsprozess einfließen und wer am Ende was verantwortet.

Je größer die **Dokumentationstiefe**, umso kostspieliger ist im Regelfall zwar das Beteiligungsverfahren, desto größer ist aber auch der demokratische Ertrag des Beteiligungsprojekts. Die Dokumentationstiefe und -nachhaltigkeit lässt sich insbesondere durch eine **Archivierung und weitere Erreichbarkeit der Beteiligungswebsite** nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens intensivieren. So können sich die Bürger auch zu diesem Zeitpunkt noch selbst ein Bild von dem Beteiligungsertrag machen oder Beiträge im Wortlaut zur Kenntnis nehmen.

Als dritten Baustein sollte die Gemeinde die während eines Beteiligungsverfahrens generierten Daten – soweit datenschutz-[113] und urheberrechtskonform[114] möglich – anonymisiert als **Open (Government) Data** zur Verfügung stellen, um eine Auswertung auch durch die interessierte Community oder die Wissenschaft zu ermöglichen. Das stärkt das Vertrauen in die Entscheidungsergebnisse und macht sie nachvollziehbar. Mit gutem Beispiel geht die Stadt Gießen voran. Sie stellt anonymisiert alle Informationen zu Anliegen und Kategorien, die über ihren Mängelmelder eingehen, auch als Open Data unter der CC-BY-Lizenz zur Verfügung.[115]

[113] Die Veröffentlichung anonymisierter Daten als Open Data darf kein signifikantes De-Anonymisierungsrisiko in sich bergen.
[114] Soweit Daten Urheberrechtsschutz genießen, muss die Veröffentlichung durch eine Lizenzierung des Rechteinhabers gedeckt sein. Siehe dazu auch S. 78.
[115] Vgl. http://maengelmelder.giessen.de/seiten/open311.

3.4.4 Implementation der Auswertungsergebnisse bzw. Beteiligungserträge

Wie sollte die Kommune die Beteiligungsergebnisse/-erträge sinnvollerweise in ihren hoheitlichen Entscheidungsprozess implementieren?

Online-*Beteiligung* kann in einem repräsentativ-demokratischen System die Erwartung verbindlicher Mit*entscheidung* zwar nicht erfüllen[116] – die Letztentscheidung verbleibt stets bei dem Repräsentativorgan bzw. dem sich in direktdemokratischen Gestaltungsformen (insbesondere im Wege des Bürgerentscheides) äußernden Gemeindevolk.[117] Das steht allerdings Zusagen, Beteiligungserträge und -ergebnisse im weiteren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der kommunalen Entscheidungsträger zu berücksichtigen, rechtlich nicht entgegen, solange sich damit keine inhaltliche, sondern eine bloß verfahrensrechtliche Selbstbindung verknüpft. **Selbstbindende Verfahrensregelungen** zur konstruktiven Auseinandersetzung mit den Beteiligungsbeiträgen sind vielmehr eine wichtige Triebfeder, um Bürger zur aktiven Teilnahme zu motivieren. Denkbar ist etwa das Versprechen, dass die Ergebnisse dem jeweils zuständigen Ausschuss als Diskussionspapier vorgelegt werden und dieser sich intensiv mit den Ergebnissen der Beteiligung befasst. Alternativ können die Ergebnisse der Online-Beteiligung aber auch direkt einer Beschlussvorlage zum Beteiligungsgegenstand als Erläuterung beigefügt und dem jeweiligen Entscheidungsgremium vorgelegt werden.[118] Die Beteiligungsergebnisse sind dann vor der Beschlussfassung eingehend zu thematisieren und bei der Entscheidung (in den Grenzen ihres Aussagewertes, nicht als »der Wille der Bürger der Kommune«) zu berücksichtigen. Wollen die Entscheidungsträger im Ergebnis von der artikulierten Bürgermeinung bzw. vorgeschlagenen Problemlösung abweichen, steht ihnen das frei. Sie sollten den Bürgern in diesem Fall allerdings die maßgeblichen Erwägungen als Beleg für die inhaltliche Auseinandersetzung in einer allgemein verständlichen Begründung mitteilen – am besten direkt auf der Beteiligungsplattform. Hat die Bürgerbeteiligung gegenläufige Positionen hervorgebracht, ist außerdem denkbar, dass das kommunale Vertretungsorgan die Entscheidung auf der Grundlage eines Beschlusses in einen Bürgerentscheid überführt (sog. Ratsreferendum, Art. 18a Abs. 2 BayGO, Art. 12a BayLKrO).

Eine möglichst detailscharfe öffentliche **Festlegung des Implementationsprozesses** der Beteiligungsergebnisse kann den Bürgern die kommunalen Entscheidungsabläufe in nachvollziehbarer Form vor Augen führen. Hierzu eignet sich ein Grundsatzbeschluss in Form einer **Satzung** oder Ergänzung der Hauptsatzung.

[116] Dazu bereits S. 13 f.
[117] Siehe dazu oben S. 30 f.
[118] Die Beschlussempfehlung muss dabei nicht notwendig dem Beteiligungsergebnis entsprechen.

3.4.5 Evaluation des Beteiligungsverfahrens und Verstetigung der Beteiligung

Braucht es eine Auswertung des Verfahrens und wenn ja, nach welchen Kriterien?

Wann ist eine wiederkehrende Online-Beteiligung sinnvoll?

Welche Online-Beteiligungsangebote können und sollten die Kommunen durchgängig anbieten?

Neben einem inhaltlichen **Auswertungs- und Abschlussbericht** ist eine Evaluierung des Beteiligungsverfahrens, d. h. eine Analyse und Bewertung des Partizipationsprozesses, angezeigt. Auch der Deutsche Städtetag hat sich im Interesse einer systematischen Überprüfung der Qualität von Beteiligungsverfahren für eine solche Evaluierung ausgesprochen.[119] Sie dient der **Überprüfung der Qualität und Funktionalität des Beteiligungsverfahrens** und beantwortet Fragen wie: »Wurden alle relevanten Akteure bzw. Zielgruppen beteiligt/erreicht?«, »Stehen Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis?« und »War die gewählte Methodik funktionsgerecht?«. Außerdem wirkt sie als Entdeckungsverfahren, indem sie Themen identifiziert oder Aspekte aufzeigt, die beim evaluierten Beteiligungsprozess unberücksichtigt geblieben sind.

Die Funktionalität der Bürgerbeteiligung lässt sich auch durch einen Vergleich der Mitwirkungszufriedenheit entlang des Nutzungspfades – also vor und nach der Beteiligung – abfragen und vergleichen. So lässt sich herausfinden, welche Faktoren motivationssteigernd und welche eher abschreckend wirkten.

Zur Messung des funktionalen Beteiligungserfolgs und zur Förderung der Responsivität der kommunalen Vertretung bzw. der zuständigen kommunalen Stelle empfiehlt sich außerdem die **Einholung des Teilnehmerfeedbacks**, beispielsweise in Form einer kurzen Online-Befragung oder eines Forums.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sollten die Aktivierung der Bürger zur Online-Beteiligung als einen kontinuierlichen **strategischen Prozess**, nicht als ein publikumswirksames Momentum verstehen. Das kommt insbesondere dem langfristigen Ziel zugute, beteiligungsferne Einwohnergruppen zur Beteiligung zu befähigen und verstärkt in die Gestaltung ihres örtlichen Umfeldes einzubinden. Zudem garantiert verstetigte Online-Bürgerbeteiligung die Nachhaltigkeit kommunaler Beteiligungspolitik. Die Verabschiedung eines partizipativ erarbeiteten Leitbildes bzw. **Richtlinien zur Online-Bürgerbeteiligung** und die Verankerung der Online-Bürgerbeteiligung in der **Hauptsatzung** können dieses Ziel fördern. Beispiele bieten die »Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg« vom Juli 2012, die »Leitli-

[119] Vgl. *Hauptausschuss des Deutschen Städtetags* (Fn. 6), S. 4.

nie Bürgerbeteiligung Bonn« vom März 2014 oder die »Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt« vom Februar 2015.[120] Dabei geht es weniger um eine Verrechtlichung im Sinne der Normierung von Beteiligungsansprüchen als um die Etablierung qualitativer und transparenter Beteiligungsstandards.

4. SCHLUSSFOLGERUNG: PARTIZIPATION MIT SACHVERSTAND UND AUGENMAß ALS GEBOT EINER »RATIONAL CHOICE«

Zwei Zutaten machen das Erfolgsrezept erfolgreicher Online-Bürgerbeteiligung aus: Sachverstand und Augenmaß für die Chancen und Grenzen des Instruments.

4.1 Sachverstand

Fundiertes Wissen über die Herausforderungen kommunaler Online-Bürgerbeteiligung versetzt kommunale Beteiligungsinitiatoren in die Lage, rechtlichen und politischen Bedenken qualifiziert und lösungsorientiert zu begegnen. Bisher in der Partizipationspraxis verbreitete Unsicherheiten, wie z. B. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit digitaler Beteiligungsangebote oder ihrer datenschutzkonformen und zugleich manipulationssicheren Realisierung, brauchen kein Hinderungsgrund für innovative, webbasierte Beteiligungsangebote in bayerischen Kommunen sein.

Die Online-Bürgerbeteiligung, also die beratenden Teilhabe der Bürger an Entscheidungsprozessen, ist strikt von der **direktdemokratischen Sachentscheidung** der Bürger über Gegenstände des Gemeinwesens zu unterscheiden:[121] Sie eröffnet auch keinen »dritten Weg« der Mitentscheidung neben Wahlen und Abstimmungen, zielt insbesondere nicht auf eine verbindliche Sachentscheidung, sondern auf die bloße Mitwirkung am Entscheidungsprozess. Ihre Zielsetzung richtet sich vorrangig darauf, das in der Bevölkerung verstreut vorhandene Wissen über gemeinwohlorientierte Gestaltungspotenziale zu heben und bürgerliche Verantwortung zu aktivieren. Online-Bürgerbeteiligung versteht sich als **Entdeckungsverfahren für bedarfsgerechte Gemeinwohllösungen**.[122] Das Bedürfnis der Teilnehmenden, Einfluss auf kommunale Entscheidungsprozesse zu nehmen, darf die kommunalverfassungsrechtlich verankerte Legitimationsarchitektur aber nicht unterwandern: Wo sich das Beteiligungsergebnis zu einer faktischen Bindungswirkung verdichtet, stößt Online-Bürgerbeteiligung an ihre Zulässigkeitsgrenzen.[123]

Für die Online-Bürgerbeteiligung steht das **gesamte Funktionsspektrum gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung** offen.[124] Insbesondere im Bereich des **örtlichen Planungswesens** kann sie der Gemeinwohlentwicklung einen wertvollen Dienst er-

[120] Vgl. auch die Sammlung kommunaler Leitlinien des Netzwerks Bürgerbeteiligung unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/ (10.9.2015).
[121] Siehe dazu im Einzelnen S. 13 ff.
[122] Dazu sowie zu den weiteren Funktionsdimensionen S. 21 ff.
[123] Siehe S. 29 ff.
[124] Dazu S. 23 ff.

weisen. Web-2.0-Werkzeuge erleichtern den Zugang zu amtlichen Dokumenten durch intuitive Bedienbarkeit und anschauliche Aufbereitung. Sie reißen örtliche, tageszeitbezogene und räumliche Dialogschranken ein und dokumentieren Planungs- sowie Diskussionsprozesse kontinuierlich, zeitnah und für jedermann transparent und nachvollziehbar.

Schlüsselkriterien qualitativ hochwertiger Online-Partizipation sind insbesondere die Frühzeitigkeit der Beteiligung, Benutzerfreundlichkeit, Inklusivität und Transparenz des Angebots sowie die Responsivität der kommunalen Entscheidungsträger und die nachvollziehbare Implementierung der Ergebnisse in den Prozess der weiteren Entscheidungsfindung.[125] Diese Gütekriterien stehen aufgrund der mit ihnen typischerweise einhergehenden umfangreichen Datenerhebung in einem natürlichen **Spannungsverhältnis zu dem datenschutzrechtlichen Gebot der Datensparsamkeit**. Sowohl im Rahmen der Authentifizierung als auch beim Betrieb des Portals lässt sich dieses jedoch durch sachgerechte Lösungen abbauen – so etwa durch den Einsatz der eID-Funktion des neuen Personalausweis: Sein Inhaber muss zur Authentifizierung seines Alters oder Wohnorts keine personenbezogenen Daten bekannt geben.[126]

Eine Klarnamenpflicht bei der Online-Bürgerbeteiligung ist mit dem deutschen Datenschutzrecht ebenso wenig vereinbar wie die gesamte Durchführung des Beteiligungsszenarios via Facebook. Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen nur solche Dienste sozialer Medien in ihre Online-Beteiligungsangebote integrieren, die nicht gegen deutsches Datenschutzrecht verstoßen. Auch der Betrieb einer Facebook-Fanpage steht angesichts der **Schutzpflicht des Staates für die informationelle Selbstbestimmung** rechtlich auf tönernen Füßen.[127] Der Einsatz von **Cookies** zur Wiedererkennung von Nutzern ist seit Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2009/136/EG nur mit entsprechender Zustimmung und in dem Umfang gestattet, wie die funktionsgerechte Bereitstellung des Beteiligungsangebots ihn erfordert.[128]

Wenn eine kommunale Gebietskörperschaft von strafrechtlich relevanten oder zivilrechtliche Schadensersatzansprüche auslösenden Verstößen, z. B. beleidigenden Äußerungen oder Urheberrechtsverletzungen auf ihrer Beteiligungs-Website, positive Kenntnis erlangt, ist sie zur Unterbindung verpflichtet. Eine Pflicht zur anlassunabhängigen, proaktiven Überwachung der nutzergenerierten Inhalte trifft die kommunale Gebietskörperschaft als Diensteanbietern aber nicht.[129]

4.2 Augenmaß

Vielen gilt Online-Bürgerbeteiligung als Wunderwaffe gegen Politikverdrossenheit und als Allheilmittel zur Lösung von Akzeptanzproblemen. Dieser Erwartungshaltung

[125] Dazu S. 40 ff.
[126] Siehe S. 53 ff.
[127] Vgl. S. 67.
[128] Siehe S. 63.
[129] Dazu im Einzelnen S. 87 f.

kann sie ihrem Wesen nach nicht gerecht werden. Sie ist vielmehr eine **Ideenbörse und ergänzender Baustein der Gemeinwohlentwicklung**. Sie bezieht die Bürger zwar in die Entscheidungsfindung mit ein, ist aber kein Garant besserer oder konsensfähigerer Entscheidungen. Ihre größte Stärke, Bürger spontan, themengebunden und episodisch in die Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft einzubinden, ist zugleich eine ihrer größten Schwächen: Online-Partizipation ist anfällig für den Missbrauch als Mobilisierungsmedium meinungsstarker Gruppen, als Bühne polemischen Protestes und für das Durchschlagen von Augenblicksimpulsen, welche die Perspektive der Langfristigkeit aus den Augen verlieren. Aufgabe der kommunalen Verantwortungsträger ist es, realistische Zielsetzungen der Online-Beteiligung zu formulieren und zu kommunizieren, überhöhten Erwartungen frühzeitig entgegenzuwirken und jeweils die besten Zutaten aus den kommunalen Rezeptwelten auszuwählen.

Das Augenmaß für einen **bedarfsgerechten Zuschnitt** der Online-Bürgerbeteiligung erwerben die Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung nicht in den Hinterzimmern des Rathauses, sondern nur durch fortwährenden Dialog mit den Einwohnern und durch ein Feingespür für diejenigen örtlichen und regionalen Themen, welche die Menschen bewegen. Je passgenauer die kommunalen Akteure das digitale Beteiligungsangebot auf die demokratischen, gesellschaftlichen, ökonomischen, emanzipatorischen oder auch rechtsstaatlichen Beteiligungsbedarfe vor Ort zuschneiden, desto sichtbarer ist sein Erfolg. Die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden und den kommunalen Ebenen hinsichtlich Einwohnerzahl, Demografie, Fläche, örtlichen Besonderheiten und kommunalen Aufgaben wirken sich dabei unmittelbar auf das im Einzelfall passende Portfolio relevanter Beteiligungsgegenstände und tauglicher Beteiligungsformate aus. Eine Pendlergemeinde bewegen andere Themen als einen Landkreis, dessen Einwohner mehrheitlich in landwirtschaftlichen Betrieben vor Ort tätig sind. Gemeinden mit hohem Durchschnittsalter müssen bei der Online-Bürgerbeteiligung besonders darauf achten, keine technischen Beteiligungshürden zu errichten, während für Gemeinden mit einem großen Anteil Minderjähriger die webbasierte Kinder- und Jugendbeteiligung von besonderem Interesse sein kann. Insoweit ist den kommunalen Entscheidungsträgern ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet, aber auch besonderes politisches Fingerspitzengefühl abverlangt.

Neben der heterogenen Bedarfssituation ist auch die unterschiedliche finanzielle und technische Ressourcenausstattung bei der Konzeption und Planung von unmittelbarer Relevanz. Bürgerbeteiligung ist **ressourcenintensiv**. Es genügt nicht, Online-Portale zu eröffnen. Sie bedürfen intensiver Betreuung und Pflege durch Community-Manager, wenn sie den erhofften Nutzen erzielen und die demokratischen Erwartungen nicht enttäuschen wollen. Da nicht jede Kommune über diese Ressourcen in hinreichendem Umfang verfügt, empfiehlt sich die **Bündelung vorhandener Kapazitäten**. Interkommunale Zusammenarbeit kann zu einer sachgerechten, ressourcenschonenden Implementierung der Online-Bürgerbeteiligung beitragen. Die kommunalen Spitzenverbände sollten eine **ortsübergreifende Beratungsstelle »Online-Bürgerbeteiligung«** einrichten, die vorhandene Ressourcen und Erfahrungen zu-

sammenführt. Empfehlenswert ist auch eine **landesweite Beteiligungsplattform**, die sämtliche in Bayern durchgeführten und durchzuführenden Beteiligungsangebote übersichtlich bündelt und mit den Homepages der kommunalen Gebietskörperschaften verknüpft (z. B. unter der Domain »kommunale-buergerbeteiligung.bayern.de«).

Das Potenzial digitaler Beteiligungsangebote ist beachtlich. Sie beziehen die Bürger niederschwellig in den politischen Willensbildungsprozess ein und eignen sich als Ferment einer digitalen Mitmachdemokratie. Den bayerischen Kommunen öffnet sich eine Laborküche experimenteller Fortentwicklung der lokalen demokratischen Ordnung: Mit Augenmaß und Sachverstand werden sie – wie schon bei direktdemokratischen Verfahren – auch in der digitalen Bürgerbeteiligung zum Pionier avancieren, der die Chancen einer Aktivierung des Bürgers für das Gemeinwesen zu nutzen weiß. Insoweit gilt auch hier – wie in der guten Küche: »Qualität ist das beste Rezept«.

ANHANG

I. Glossar

Begriff	*Erläuterung*
Access-Provider	Ein Anbieter von Diensten, Inhalten oder technischen Leistungen, die für die Nutzung oder den Betrieb von Inhalten und Diensten im Internet erforderlich sind. Hauptleistung ist die Anbindung an das Internet (Konnektivität).
Bottom-up-Beteiligung	Aus der Bevölkerung heraus initiierte Bürgerbeteiligung.
Cookies	Kleine Datensätze, die der Webserver der besuchten Website im Internet-Browser des Nutzers ablegt, um seine Wiedererkennung zu ermöglichen. Sie erfassen auch diejenigen Daten, die der Webserver automatisch generiert, insbesondere die IP-Adresse.
Informelle Bürgerbeteiligung	Nicht rechtsförmige Bürgerbeteiligung in Gestalt schlichten Verwaltungshandelns.
IP-Adresse	Einem Gerät zugewiesene Zahlenfolge (z. B. 192.0.1.1), die dieses als Empfänger oder Absender von Datenpaketen mit dem Internet verbindet. Eine IP-Adresse ist dynamisch, wenn sie dem Gerät bei jeder neuen Verbindung mit dem Netz neu zugewiesen wird.
Kartierung	Das Eintragen von Daten in eine Karte (auch Mapping).
Klarname	Der bürgerliche Name einer natürlichen Person, wie er im amtlichen Ausweis vermerkt ist.
Kollaboration	Das Zusammenwirken von staatlichen Stellen und Bürgern bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben.
Konsultation	Ein strukturierter Kommunikationsprozess der Verwaltung mit der Öffentlichkeit, der die Bürger oder andere Akteure der Zivilgesellschaft als Berater hinzuzieht.
Mängelmelder	Online-Anwendung zur Meldung von infrastrukturellen Mängeln (z. B. defekte Straßenbeleuchtung, überquellende Mülleimer, Schlaglöcher und ausgefallene Ampeln) an die Kommunalverwaltung.
Partizipation	Die Mitwirkung an staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.
Shitstorm	Via Internet artikulierte kollektive Entrüstung und Empörung, die typischerweise mit beleidigenden Äußerungen einhergeht.
Soziale Medien / Social Media	Online-Angebote, die ihren Nutzern das wechselseitige Kreieren, Teilen und Austauschen von Inhalte, Informationen und Ideen ermöglichen.

Social-Media-Monitoring	Softwarebasiertes Verfahren, das Social-Media-Inhalte nach bestimmten Themen und Schlagworten durchsucht und die Ergebnisse nach bestimmten Kriterien analysiert.
Social-Plug-in	Softwaremodul eines Social-Media-Dienstes, das von einer anderen Online-Anwendung eingebunden werden kann, um die eigene Funktionalität zu erweitern, z. B. der Facebook-Like-Button.
Software-as-a-Service	IT-Nutzungsmodell, bei dem die Software und die IT-Infrastruktur von einem externen IT-Dienstleister betrieben und von den Kunden als Service genutzt werden.
Top-down-Beteiligung	Eine Bürgerbeteiligung, die staatliche oder kommunale Stellen initiiert haben.
Transparenz	Offenlegung von hoheitlichen Meinungsbildungs-, Abwägungs- und Entscheidungsprozessen und Zugang zu Daten und Informationen der öffentlichen Hand.
Usability	Gebrauchstauglichkeit einer Software gemäß den Leitkriterien »Effektivität zur Lösung einer Aufgabe«, »Effizienz der Handhabung des Systems« und »Zufriedenheit der Nutzer«.
Web 2.0	Die Summe aller Internetangebote, die sich durch interaktive Anwendung und nutzergenerierte Inhalte auszeichnen.
Wiki	Website, die von den Nutzern online und in Echtzeit kollaborativ bearbeitet werden kann.

II. Praxisbeispiele aus bayerischen Kommunen

Gemeinde	Beteiligungsgegenstand /-format	Angebots-zeitraum	Ansprechpartner	Internetpräsenz der Online-Beteiligung
Aschaffenburg	Elektronsicher Mängelmelder	Laufend	stadt-aschaffenburg@aschaffenburg.de	http://www.aschaffenburg.de/de/Verwaltung/Formula-re_/Aschaffenburger_Maengelmelder/normal/feg/index.html
Bad Wörishofen	Online-Plattform zum Bürger-haushalt	Laufend (seit 2012)	Stadtverwaltung Bad Wörishofen rathaus@bad-woerishofen.de	https://www.buergerhaushalt.bad-woerishofen.de/start.php
Bamberg	(Online-)Bürgerdialog Bamberg mit Mängelmelder-Funktion	Laufend	Bürgermeisteramt Bamberg 0951 / 87-1005	https://www.stadt.bamberg.de/Rathaus-B%C3%BCrgerservice/B%C3%BCrgerdialog/index.phtml?mNavID=1829.694&sNavID=1829.694&La=1
Markt Cadolzburg	Online-Dialog zur Marktentwick-lung	Laufend	Markt Cadolzburg markt@cadolzburg.de	http://cadolzburg-im-dialog.de/
Coburg	Digitales Stadtgedächtnis	Laufend	Online-Managerin Karin Engelhardt ka-rin.engelhardt@coburg.de	http://www.stadtgeschichte-coburg.de/Startseite.aspx
Erlangen	Online-Bürgerdialog »Was ist typisch Erlangen?«	10.02. – 13.04.2014	Thomas Folger thomas.folger@stadt.erlangen.de	http://www.erlangendialog.de/
Erlangen	Lärmaktionsplanung	08.07. – 30.07.2014	Joachim Kaluza joachim.kaluza@stadt.erlangen.de	http://www.erlangendialog.de/
Fürth	Dialog- und Ideen-Plattform zur Jugendpartizipation	Laufend	Stadtjugendamt Fürth – Abteilung Jugendarbeit – Oswald Gebhardt redaktion@echt-fuerth.de	http://echt-fuerth.de/

Himmelkron	Himmelkron-App mit integrierter Mängelreporter-Funktion u.a.	Laufend	Gemeinde Himmelkron 09227/931-0	https://itunes.apple.com/de/app/himmelkron/id714751047?mt=8
Ingolstadt	Kartengestützter elektronischer Mängelmelder	Laufend	Presse- und Informationsamt – Dr. Dr. Gerd Treffer presseamt@ingolstadt.de	http://www4.ingolstadt.de/maengelmelder/
München	Online-Dialog zur Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzeption »Perspektive München«	16.04. – 11.05.2012	Referat für Stadtplanung und Bauordnung Prof. Dr.(I) Elisabeth Merk plan-treff@muenchen.de	http://www.perspektive.muenchen-mitdenken.de/index.html
Neu-Ulm	Online-Diskussion zur Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans	5.10. – 26.10.2012	FB3 - Stadtplanung/Verkehrsplanung vep@neu-ulm.de	http://www.vep-forum.de/page18.html
Nürnberg	Lärmaktionsplanung (Hinweise zu Lärmproblemen und Vorschläge zur Verbesserung)	18.01. – 08.02.2012	Uwe Reiter (Umweltamt) laerm@stadt.nuernberg.de	http://nürnberg-aktiv-gegen-lärm.de/

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Technische und organisatorische Datenschutzfragen der Ständigen Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Orientierungshilfe Datenschutz bei IPv6, Version 1.01, 2012.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Chancen sozialer Netzwerke erkennen, Risiken vermeiden, DStGB Social Media Guidelines 2012, Berlin, 2012.

Everts, Arne, Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, Berlin, 2004.

Forsa, Meinungen zum Thema E-Participation, Umfrage im Rahmen des Wissenschaftsjahres 2014 - Die digitale Gesellschaft, 2014.

Garas, Antonios/*Garcia*, David/*Skowron*, Marcin/*Schweitzer*, Frank, Emotional persistence in online chatting communities, Scientific Reports 2012, Nr. Art. Nr. 402.

Geiger, Christian P./*Lucke*, Jörn von/*Raffl*, Celina/*Große*, Katharina/*Jandeisk*, Isabel, Web 2.0 in bayerischen Kommunen, München, 2013.

Hauptausschuss des Deutschen Städtetags, Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie, Beschluss vom 7.11.2013, Berlin.

International Association for Public Participation, IAP2 Spectrum of Public Participation, c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/spectrum.pdf.

Kleber, Julia, Mit Bürgerbeteiligung die Gemeinde meistern, Bayerischer Gemeindetag 2013, S. 534–535.

Klessmann, Jens/*Löhe*, Martin G./*Müller*, Lena-Sophie, Expertise Digitale Teilhabe, Berlin, 2014.

Koop, Alexander/*Bertelsmann Stiftung*, Leitfaden Online-Konsultation, Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet, Gütersloh, 2010.

Martini, Mario/*Fritzsche*, Saskia, Zwischen Öffentlichkeitsauftrag und Gesetzesbindung: zum Dilemma deutscher Behörden bei der Einbindung privater Social-Media-Werkzeuge und Geodatendienste in ihre Internetangebote, VerwArch 104 (2013), S. 449–485.

Millard, Jeremyd, European eParticipation Summary Report, Brüssel, 2009.

Moos, Flemming, Unmittelbare Anwendbarkeit der Cookie-Richtlinie - Mythos oder Wirklichkeit?, K&R 2012, S. 635–640.

Nabatchi, Tina, A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, Washington, D.C., 2012.

Rogosch, Patricia, Die Einwilligung im Datenschutzrecht, Baden-Baden, 2013.

Rommelfanger, Ulrich, Das konsultative Referendum, Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin, 1988.

Roßnagel, Alexander, Neue Regeln für sichere elektronische Transaktionen, NJW 2014, S. 3686–3692.

Vehrkamp, Robert/*Tillmann*, Christina, Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel - Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", 2014.

von Arnim, Hans-Herbert, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, S. 85–97.

Ziegler, Josef, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg, 1974.