

## Strategien von Stadtverwaltungen und ihren Mitarbeitern im Umgang mit Online-Partizipation: Empirische Ergebnisse aus drei Großstädten

### Management Summary<sup>1</sup>

#### Malte Steinbach M.Sc.

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Universitätsstraße 1, D – 40225 Düsseldorf, E-Mail: Malte.Steinbach@hhu.de; Malte Steinbach ist Mitglied des durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten Fortschrittskollegs "Online-Partizipation".

#### Univ.-Prof. Dr. Stefan Süß

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für BWL, insb. Organisation und Personal, Universitätsstraße 1, D - 40225 Düsseldorf, E-Mail: Stefan.Suess@hhu.de

### Hintergrund und Ziel der Studie

Online-Partizipation (OP) wird zunehmend eingesetzt, um Bürger/innen über digitale Kanäle an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Auf der kommunalen Ebene wurden insbesondere in Großstädten schon zahlreiche solcher Verfahren durchgeführt (vgl. z. B. [www.monitor-online-partizipation.de](http://www.monitor-online-partizipation.de)). Die Verwaltungen der Städte spielen bei der Umsetzung von OP-Verfahren eine zentrale Rolle, denn sie sind in der Regel damit betraut die Verfahren durchzuführen.

OP stellt für Kommunalverwaltungen eine Innovation und Herausforderung dar, die sowohl technische, als auch organisationale Veränderungen mit sich bringt. Allerdings haben sich organisationale Veränderungen und Verwaltungsreformen oft als schwierig erwiesen. Hinzu kommt, dass sich Reformen auf kommunaler Ebene häufen und die Anforderungen an die Arbeit der Verwaltungsakteure zunehmend komplex und widersprüchlich sind. So stehen sich beispielsweise bürokratisches Verwaltungshandeln, effizienzorientierte Managementreformen und die Öffnung der Verwaltungen gegenüber.

Daher war es das **Ziel** der Studie, detaillierte Einblicke in die Strategien von Kommunalverwaltungen und ihren Mitarbeiter/innen in Großstädten im Umgang mit OP zu erhalten.

### Forschungsansatz

Untersucht wurden drei Großstädte mit Erfahrung im Bereich der OP. Die Auswertung der bisherigen Aktivitäten der Kommunen im Bereich der OP erfolgte durch eine **Dokumentenanalyse** von 119 Internetseiten und Dokumenten. Um einen detaillierteren Einblick zu erhalten, wurden in den drei Kommunen insgesamt 21 **Interviews** in zentralen Einheiten und ausgewählten Fachbereichen geführt. Die Untersuchungen wurden von Mai bis August 2016 durchgeführt.

---

<sup>1</sup> Dieses Management Summary stellt eine Zusammenfassung der folgenden Studie dar: Steinbach, Malte/Süß, Stefan (2018): Administrators' identities and strategies in the e-participation innovation process – A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities, erscheint in: Information Polity 23 (2018)

## Ergebnisse

### (1) Integration von OP in Kommunalverwaltungen

Die drei ausgewählten Kommunen unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der strategischen Integration des Themenfeldes OP in der Organisation (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1 Strategische Integration von OP

	Kommune A	Kommune B	Kommune C
<b>Organisationale Integration</b>	zentrale e-Government Einheit mit einem Projektmanager für E-Partizipation	zentrale e-Government Einheit mit einem hauptverantwortlichen CIO	verteilt auf dezentrale Verwaltungseinheiten
<b>Technologien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diskussionsplattform</li> <li>▪ Online-Umfragen</li> <li>▪ 3-D Karten</li> <li>▪ Mängelmelder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Internetforum</li> <li>▪ Soziale Netzwerke</li> <li>▪ Online-Umfragen</li> <li>▪ Blog</li> <li>▪ Chats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diskussionsplattform</li> <li>▪ Online-Umfragen</li> <li>▪ Kommentarseite</li> </ul>
<b>Strategischer Ansatz</b>	zentralisiert	integriert und flexibel	dezentrales Experimentieren

**Kommunalverwaltung A** hat OP vor mehr als zehn Jahren im zentralen Verwaltungsbereich in Form eines Projektmanagers für OP verankert, der in die e-Government Abteilung eingegliedert ist. Es wurden beispielsweise ein Geschäftsmodell sowie technische Ressourcen für die Nutzung von OP geschaffen, um diese den Fachbereichen anzubieten. Man kann daher den strategischen Ansatz der Kommune als zentralisiert bezeichnen. Die Entwicklung des Themas OP in der Kommunalverwaltung wurde im Wesentlichen durch die kontinuierliche Durchführung von Online-Bürgerhaushalten getrieben.

Auch in **Kommunalverwaltung B** ist das Thema OP seit mehr als zehn Jahren im Zentralbereich der Verwaltung verortet (Führungskraft/ e-Government Stabsstelle). Im Unterschied zu Kommune A werden in Kommune B hauptsächlich flexibel und leicht einsetzbare Technologien (Foren, Umfragen oder soziale Netzwerke) verwendet, die intern mit eigenen Ressourcen integrierbar sind, um OP zu fördern. Der strategische Ansatz der Kommune B kann daher als integriert und flexibel beschrieben werden.

**Kommunalverwaltung C** sammelt erst seit kurzem Erfahrungen im Bereich der OP. Eine zentrale Verankerung von OP ist nicht gegeben. Seit 2014 wurde in den dezentralen Fachbereichen der Kommunalverwaltung mit verschiedenen OP-Formaten (Partizipationsplattform oder Internetseiten zur Meinungsäußerung in der Stadtentwicklung) experimentiert.

## (2) Rollenverständnisse im Umgang mit OP

Im Umgang mit dem Thema der OP zeigten sich in den Interviews auch unterschiedliche Rollenverständnisse von Verwaltungsmitarbeiter/innen (Vorreiter, Pragmatiker, Skeptiker). Den drei identifizierten Gruppen ist gemein, dass die traditionelle Logik der bürokratischen Organisation der Verwaltung mit hierarchischen Strukturen, klaren Zuständigkeiten und Regeln kaum angefochten wird. Sie unterscheiden sich jedoch in Ihrem Umgang mit neueren Reformansätzen:

**Vorreiter** sind sowohl zentrale Akteure, die für die Implementierung von OP in der Verwaltung verantwortlich sind, als auch Akteure aus den Fachbereichen. Sie betonen die Potentiale, die durch die Kombination verschiedener Logiken der Verwaltungsorganisation entstehen, sind sich jedoch auch möglicher Konflikte bewusst. Sie sind maßgeblich dadurch gekennzeichnet, dass Sie durch ihre Experimentierfreude Innovationen im OP-Bereich vorantreiben.

Sofern sich in den alltäglichen Arbeitssituationen oder in Projekten Möglichkeiten ergeben, zeigen **Pragmatiker** aus allen Verwaltungsbereichen ein Interesse daran neue OP-Formate zu erproben. In der Regel ist die Förderung von Partizipation ein zentraler Antrieb. Wenn die Umstände entsprechend gestaltet sind oder dies erfordern, wird in der Nutzung des Internets die Möglichkeit gesehen, Partizipation und Kollaboration auf eine effiziente und innovative Weise in die Arbeitsabläufe zu integrieren. Dieser Gruppe kann somit eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von OP in die verschiedenen Bereiche der Verwaltung zukommen.

**Skeptiker** sind in allen Bereichen vertreten (Zentrale Verwaltung und Fachbereiche) und haben durchaus schon Erfahrungen mit OP-Projekten gesammelt. Diese waren in der Regel jedoch eher negativ. Skeptiker betonen vor allem die Konflikte zwischen Organisationslogiken wie der Partizipation und der bürokratischen Arbeitsweise der Verwaltung, die neutral agieren soll und formal an Entscheidungen des gewählten Stadtrates sowie an rechtliche Vorgaben gebunden ist. Sie sehen daher in ihrer derzeitigen Situation keine Möglichkeit dem Ressourcenbedarf für OP zu entsprechen, um Strategien zur Lösung dieser Konflikte zu entwickeln.

## (3) Strategien im Umgang mit OP

**Individuelle Strategien:** Die interviewten Verwaltungsmitarbeiter/innen haben verschiedene Strategien im Umgang mit der Komplexität des Themas OP entwickelt. Skeptiker tendieren dazu Möglichkeiten der OP zu ignorieren oder zu problematisieren. Pragmatiker und Vorreiter beteiligen sich hingegen aktiv an der Verbreitung von OP-Formaten in der Verwaltung. Einerseits unterstützen sie diese, indem sie das Thema in den Verwaltungen zur Sprache bringen und für die Aufgabenbereiche der Verwaltung greifbar machen (kontextualisieren). Andererseits schaffen sie durch die Initialisierung von OP-Projekten Lernräume. Geschützte Experimentierbereiche sowie der Austausch mit externen Experten dienen dazu den Themenbereich besser zu verstehen.

**Projektbezogene Strategien:** Auf Projektebene konnten drei verschiedene Strategien identifiziert werden. Erstens wird versucht OP in bestehende Prozesse zu integrieren (z. B. Online-Meinungsportale als Ergänzung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung). Allerdings kann es hierdurch auch zu Problemen bei der

Integration von partizipativen Ergebnissen in den Prozess der repräsentativen Entscheidungsfindung kommen. Zweitens kann dies dazu führen, dass OP vom Entscheidungsprozess entkoppelt wird und eher symbolischer Natur ist. Drittens kam es vor, dass traditionelle Entscheidungsprozesse in Verwaltung und Politik (z. B. Haushaltsplanung) vom Prozess der OP getrennt wurden, um die Probleme bei der Prozessintegration zu vermeiden. Beispielsweise wurde in einer Kommune der Prozess des Bürgerhaushaltes vom politischen Prozess der Aufstellung des Haushaltsplans weitestgehend entkoppelt, indem vorab ein Budget bereitgestellt wurde, über das die Bürger/innen nahezu frei entscheiden konnten.

**Strategien auf Ebene der Organisation:** Strategien (z. B. ein zentrales OP-Geschäftsmodell oder Richtlinien für die Nutzung sozialer Medien) auf Organisationsebene werden eingesetzt, um die Nutzung von OP effizienter und einheitlicher zu gestalten. Zentrale Strategien im Kontext der OP haben bisher in den drei Kommunen jedoch nur eine begrenzte Wirkung gezeigt. Das Geschäftsmodell der Kommune A wurde erst in wenigen Fällen umgesetzt und die Richtlinien für soziale Medien beziehen sich lediglich auf einen Teilbereich der OP (Kommunikation in sozialen Medien).

### **Fazit und Praxisimplikationen**

Kommunalverwaltungen und ihre Mitarbeiter/innen haben unterschiedliche Rollenverständnisse und Strategien entwickelt, mit der Herausforderung OP umzugehen. Diese sind durchaus veränderbar und entwickeln sich stetig weiter. Eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit und Förderung von OP-Prozessen ist offenbar unerlässlich, um das Thema in den bürokratisch organisierten Kommunen dauerhaft zu etablieren. Dies ist bisher jedoch in keiner Kommune vollständig gelungen.

Bei der Einführung und Verstetigung von OP in Kommunalverwaltungen sollten Initiatoren und Beteiligte mögliche Konflikte durch und Potentiale der OP permanent reflektieren. Werte und Handlungslogiken sind häufig nicht offensichtlich, sodass diese aktiv in das Bewusstsein der betroffenen Akteure gebracht werden müssen. Dementsprechend muss der politische und verwaltungsinterne Wille bestehen (Online-) Partizipation zu fördern. Die Verwaltungsspitze und zentrale, koordinierende Stellen sind dabei genauso wie die Verwaltungsmitarbeiter/innen in den Fachbereichen zu berücksichtigen. Auf der Ebene der Verwaltungsmitarbeiter/innen sollte die Unsicherheit berücksichtigt werden, die durch konkurrierende oder wenig kompatibel erscheinende Handlungsanforderungen entstehen kann. Disziplinspezifische Vorgehensweisen der Spezialisten in den Fachbereichen sind nicht zwingend mit Anforderungen internetgestützter demokratischer Partizipation kompatibel. Die Mitarbeiter/innen benötigen Freiräume und Ressourcen, um sich mit den neuen Anforderungen auseinanderzusetzen und lernen zu können.