

POLICY BRIEF

Der „Osteffekt“ bei digitaler Bürgerbeteiligung

Ostdeutsche Kleinstädte: mehr digitale Bürgerbeteiligung trotz schwächerer Finanzlage. Was das für die kommunale Förderung bedeutet

Marianne Kneuer und Johannes Donix

Auf einen Blick

- Knapp die Hälfte der antwortenden Gemeinden bietet digitale Bürgerbeteiligung an oder plant sie konkret. Ein flächendeckender Standard ist sie damit noch nicht.
- Ostdeutsche Gemeinden bieten digitale Beteiligung häufiger an als westdeutsche, obwohl sie im Schnitt finanzschwächer sind. Der Unterschied bleibt bestehen, wenn strukturelle Merkmale wie Gemeindegröße und gemeindliche Steuerkraft berücksichtigt werden. Am größten ist der beobachtete Abstand bei Kleinstädten (74 % Ost gegenüber 57 % West).
- Einen großen Hebel bildet die Landesinfrastruktur: In Gemeinden mit Zugang zu einem Landesportal für digitale Bürgerbeteiligung liegt der Anteil digital beteiligter Gemeinden bei 77 % gegenüber 42 % ohne Landesportal.
- **Empfehlung:** Landesportale ausweiten, ungenutztes Potenzial in Kleinstädten erschließen und diese als Lernfall qualitativ untersuchen.

***Lesehinweis:** Alle Werte beziehen sich auf 2.389 antwortende Gemeinden (Rücklauf 22,2 %). Da die Teilnahme an der Befragung je nach Gemeindetyp unterschiedlich ausfiel, beschreiben die Befunde diese Stichprobe und lassen sich nicht ohne Weiteres auf alle deutschen Gemeinden übertragen.*

Ausgangslage

Digitale Bürgerbeteiligung – etwa Online-Konsultationen, digitale Beteiligungsplattformen oder Bürgerhaushalte – gilt als Baustein einer zeitgemäßen Kommunalverwaltung. Wie verbreitet sie tatsächlich ist, war bislang nur unscharf bekannt. Die von dem Forschungsverbund ErLE durchgeführte bundesweite Befragung erfasst dies erstmals systematisch: Unter den 2.389 antwortenden Gemeinden bietet **knapp die Hälfte** (46,8 %) digitale Beteiligung an oder plant ihre Einführung konkret. Das lässt den Schluss zu: Digitale Beteiligung in Kommunen ist kein Nischenphänomen in Deutschland, aber auch noch **kein flächendeckender Standard**.

Welche Faktoren beeinflussen solch ein digitales Angebot? Wichtige Aspekte sind zum einen die **Größe** und zum anderen die **Finanzstärke** der Gemeinden (gemessen an der gemeindlichen Steuerkraft). Je größer die Gemeinde ist, desto eher bieten sie digitale Bürgerbeteiligung an. Ein weniger erwarteter Zusammenhang zeigt sich aber

in Bezug auf Landesportale: Gemeinden mit Zugang zu einem vom Land bereitgestellten, aber kommunal eigenständig nutzbaren Beteiligungsplattform greifen eher zu digitalen Angeboten. Der bemerkenswerteste Befund jedoch ergibt sich aus dem in unserer Analyse festgestellten Unterschied im Ost-West-Vergleich.

Der Befund: Der Osteffekt

Ostdeutsche Gemeinden bieten digitale Bürgerbeteiligung in der Stichprobe **etwas häufiger an als westdeutsche** (51,8 % Ost gegenüber 45,5 % West).¹ Das überrascht, weil **geringere finanzielle Ressourcen** die Einführung digitaler Beteiligungsangebote eher erschweren, und die gemeindliche Steuerkraft in ostdeutschen Gemeinden deutlich niedriger liegt als in westdeutschen (Median Euro je Einwohner: 651 Ost, 964 West). Der Befund deutet darauf hin, dass eine geringere Steuerkraft einer stärkeren Verbreitung digitaler Bürgerbeteiligung nicht grundsätzlich entgegensteht. Finanzielle Ressourcen spielen zwar eine Rolle, ihr Einfluss fällt jedoch im Vergleich zum Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland eher gering aus.

Ostdeutsche Kleinstädte als Pioniere

Der Ost-Vorsprung zeigt sich über **alle Gemeindegrößen** hinweg (siehe Abbildung 1). Großstädte liegen in beiden Regionen bei 100%, aber bereits bei den Mittelstädten zeigt sich der Vorsprung ostdeutscher Gemeinden (93% gegenüber 84% im Westen), der sich aber am stärksten bei den **Kleinstädten** manifestiert (74% Ost gegenüber 57% West). Der Osteffekt selbst ist somit unabhängig von der Gemeindegröße. Weil der beobachtete Abstand bei Kleinstädten dennoch am größten ist, richten die folgenden Absätze den Blick gezielt auf diese Gruppe.

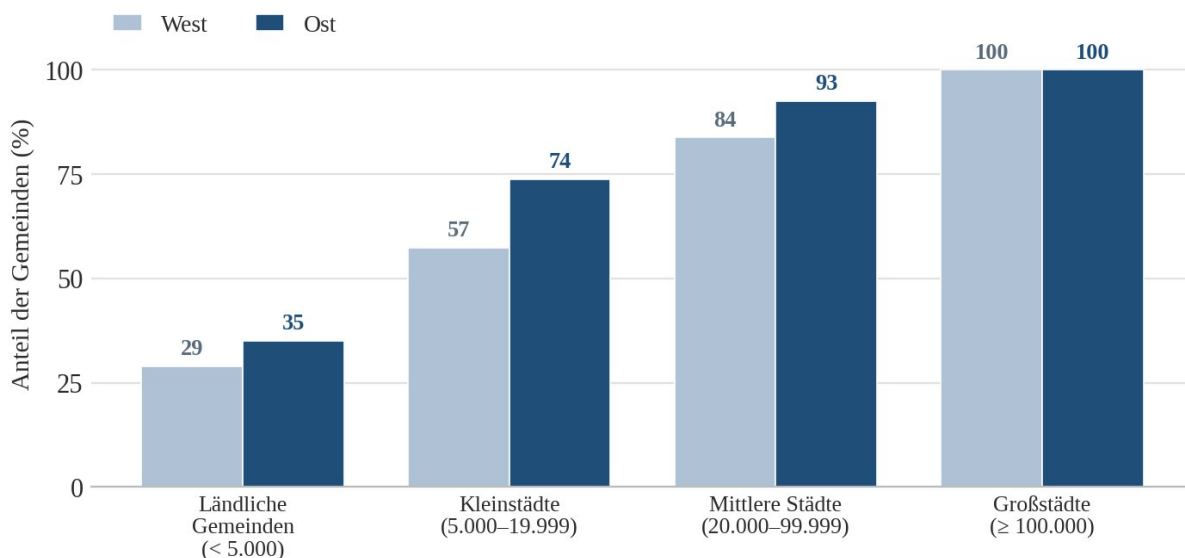


Abbildung 1: Anteil der Gemeinden mit digitaler Bürgerbeteiligung nach Gemeindegröße und Region (beobachtete Werte). Die ostdeutschen Werte liegen über alle Größenklassen über den westdeutschen; der größte Abstand zeigt sich bei den Kleinstädten.

Ein möglicher Grund für den Vorsprung der Kleinstädte sind **Landesportale**, die ostdeutschen Gemeinden häufiger zur Verfügung stehen. Der Effekt ist aber nicht allein darauf zurückzuführen: Zwar haben mehr ostdeutsche als westdeutsche Kleinstädte theoretisch Zugriff auf ein solches Portal (49,2 % Ost gegenüber 14,2 % West), was

¹ Im unbereinigten Vergleich ist der Unterschied statistisch signifikant, aber schwach ausgeprägt. Unter Berücksichtigung struktureller Merkmale wird er deutlicher. Logistisches Mehrebenenmodell unter Berücksichtigung von Gemeindegröße (Einwohnerzahl), Steuerkraft, Breitbandversorgung, Landesportalverfügbarkeit und Bevölkerungsalter; Odds Ratio für Ost- gegenüber Westdeutschland 1,55 (95-%-Konfidenzintervall 1,10–2,16).

maßgeblich auf die Plattformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt zurückgeht. Doch sowohl mit als auch ohne Verfügbarkeit eines Portals liegen ostdeutschen Kleinstädte hinsichtlich des Angebots digitaler Bürgerbeteiligung vorn (mit Portal: 78,3 % Ost gegenüber 67,9 % West, ohne Portal: 69,4 % Ost gegenüber 55,5 % West).

Die Erhebung untersuchte nicht allein die Frage, ob digitale Angebote vorhanden sind, sondern auch, wie sie konkret ausgestaltet werden. Hier wiederum unterscheiden sich die Kleinstädte in Ost und West nicht: Wie digitale Bürgerbeteiligung finanziert wird (eigenes Budget, allgemeiner Haushalt oder externe Mittel), wie sie **personell verankert** ist (eigene Stelle, festes Team oder flexible Zuständigkeiten), wer sie vorantreibt (etwa Bürgermeister:in, Verwaltung oder Ratsmitglieder) und welche **Ziele** damit verfolgt werden (etwa Vertrauen stärken, mehr Menschen beteiligen, Transparenz erhöhen) – bei keinem dieser Merkmale zeigen sich statistisch belastbare Ost-West-Unterschiede.

Was die Daten erklären und was nicht

Während die Erhebung den Osteffekt zweifelsfrei festgestellt hat, stößt sie bei der Suche nach den Ursachen auf Grenzen. Das liegt zum einen daran, dass die Analyse **strukturelle Faktoren** (Gemeindegröße, Steuerkraft, Breitbandversorgung und Landesportalverfügbarkeit) und **Akteursfaktoren** (Finanzierung, personelle Verankerung, treibende Akteure und verfolgte Ziele) geprüft hat. Beide können jedoch den Ost-West-Unterschied nicht allein erklären. Das legt den Schluss nahe, dass der Osteffekt mit anderen, nicht geprüften Faktoren zusammenhängt: etwa der regionalen politischen Kultur, landespolitischen Rahmenbedingungen oder lokalen Handlungsbedingungen.

Handlungsempfehlungen

Der Osteffekt zeigt, dass knappe finanzielle Ressourcen kein Ausschlusskriterium für ein Angebot digitaler Bürgerbeteiligung sind. Der größte **politisch gestaltbare Hebel** ist die Landesinfrastruktur; ihr Zusammenhang mit dem Angebot besteht in Ost wie West.

- 1. Landesportale auf weitere Länder ausweiten.** Wo ein Landesportal verfügbar ist, liegt der Anteil digital beteiligender Gemeinden bei 77 % statt 42 % – unabhängig von Größe, Steuerkraft und Region. Zum Erhebungszeitpunkt boten nur Sachsen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen ein Portal an, das Gemeinden eigenständig nutzen können. Für die übrigen Flächenländer ist der Ausbau naheliegend. Dieser Befund beruht auf wenigen Ländern, ist aber ein starker Hinweis. (Adressat: Länder)
- 2. Kleinstädte als erfolgversprechendste Zielgruppe ansprechen.** Bei Kleinstädten ist noch viel Potenzial ungenutzt, besonders in Westdeutschland. Zugleich zeigt sich hier, anders als bei ländlichen Gemeinden, dass höhere Anteile erreichbar sind: 74 % der ostdeutschen Kleinstädte bieten digitale Bürgerbeteiligung an, gegenüber 57 % der westdeutschen. Auf ihre Kapazitäten zugeschnittene Formate wie skalierbare, kostengünstige Angebote oder interkommunale Kooperationen knüpfen daran an. (Adressat: Länder und kommunale Spitzenverbände)
- 3. Ländliche und finanzschwache Gemeinden nicht abhängen.** Den größten Rückstand haben die ländlichen Gemeinden sowohl in West (29 %) als auch Ost (35 % Ost). Für kleine und finanzschwache Gemeinden kommen Förderprogramme, Ko-Finanzierung oder gemeinsam genutzte Plattformlösungen in Betracht. Hier ist Augenmaß empfohlen, da die durchweg niedrigen Quoten auch

reale Kapazitätsgrenzen sehr kleiner Verwaltungen widerspiegeln können.
(Adressat: Bund und Länder)

4. **Höhere Verbreitung ist kein Selbstzweck.** Digitale Bürgerbeteiligung eignet sich nicht für jede Gemeinde und jeden Zweck. Gerade in sehr kleinen Gemeinden kann der Aufwand den Nutzen übersteigen, oder es fehlt schlicht der Bedarf. Die Empfehlungen zielen darauf, 1) Beteiligung dort zu ermöglichen, wo sie sinnvoll und gewollt ist und 2) auf die Bedarfe der Gemeinde zuzuschneiden. Weder flächendeckende Einführung noch „one size fits all“ sind zielführend.
5. **Forschungsbedarf: ostdeutsche Kleinstädte als Lernquelle.** Was die höhere Bereitschaft zur Einführung digitaler Partizipation erklärt, lässt sich quantitativ nicht abschließend bestimmen. Eine qualitative Folgestudie mit ost- und westdeutschen Kleinstädten könnte übertragbare Erfolgsfaktoren identifizieren und einen gezielten Erfahrungstransfer ermöglichen.

Zur Datenbasis und Methode

Datenbasis. Vollerhebung unter allen deutschen Gemeinden (N = 10.751) zum Angebot digitaler Bürgerbeteiligung; Erhebungszeitraum: 11. März 2025 bis 10. November 2025; realisierte Stichprobe n = 2.389 (Rücklauf 22,2 %). Detaillierte Daten siehe:

Kneuer, Marianne, Hoffmann, Christian, Marschall, Stefan, Pentzold, Christian, Wimmer, Maria, Donix, Johannes, Feiler, Thomas, Pestow, Radomir, Stock, Bastian & Wilker Nadja. 2026. *Facilitating and hindering factors of digital participation at the local level*. 2026. Data Report. OSF. DOI: [10.17605/OSF.IO/FQNV7](https://doi.org/10.17605/OSF.IO/FQNV7)

Landesportal. Gewertet wurden zentrale, mehrfach nutzbare Plattformen, die Gemeinden eigenständig nutzen können (zum Erhebungszeitpunkt: Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen). Nicht gewertet wurden Angebote, die erst nach oder gegen Ende des Erhebungszeitraumes starteten, auf einzelne Fachverfahren beschränkt waren oder keine kommunale Eigennutzung erlaubten. Auf Stadtstaaten ist das Konzept im gegebenen Kontext nicht anwendbar.

Modell. Logistisches Mehrebenenmodell, Gemeinden eingebettet in Landkreise und Länder. Ein erstes Modell enthält die Strukturmerkmale (Gemeindegröße, Steuerkraft, Breitbandversorgung, Landesportalverfügbarkeit), ein zweites ergänzt Durchschnittsalter und Ost/West und passt signifikant besser. Es erklärt rund 31 % der Variation in der Adoptionswahrscheinlichkeit und trennt adoptierende von nicht-adoptierenden Gemeinden mit einer Treffsicherheit von 77 %. Eine Wechselwirkung der Region mit Gemeindegröße ($p = 0,200$) oder Landesportal ($p = 0,146$) verbessert das Modell nicht; der Osteffekt variiert also nicht nachweisbar nach diesen Merkmalen.

Robustheit. Der Osteffekt liegt über fünf Prüfungen (ohne Stadtstaaten; ohne Mehrebenenstruktur; gewichtet nach Gemeindegröße und Land; engere Adoptionsdefinition; ordinale Kodierung der Adoption) konsistent zwischen Odds Ratio 1,45 und 1,55.

Grenzen. Der Rücklauf von 22,2 % fiel je nach Gemeindetyp unterschiedlich aus. Alle Ergebnisse beschreiben die realisierte Stichprobe und sind nicht ohne Weiteres auf alle deutschen Gemeinden übertragbar (siehe Kneuer et al. 2026). Die Angaben zu Landesportalen stützen sich auf nur drei Länder. Der Ost-West-Vergleich der Umsetzung (Finanzierung, personelle Verankerung, treibende Akteure, verfolgte Ziele) beruht auf kleinen Teilstichproben; fehlende signifikante Unterschiede sind dort kein Beleg für Gleichheit. Berichtet werden ungewichtete Ergebnisse; nach Gemeindegröße und Land gewichtete Kontrollrechnungen bestätigen die Befunde im Wesentlichen (Adoptionsrate ungewichtet 46,8 %, gewichtet 40,7 %).

Kneuer, M., & Donix, J. (2026, August 24). Der „Osteffekt“ bei digitaler Bürgerbeteiligung – Ostdeutsche Kleinstädte: mehr digitale Bürgerbeteiligung trotz schwächerer Finanzlage. Was das für die kommunale Förderung bedeutet. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/5TGEX>

Kontakt: kontakt@lokale-partizipation.de – Projekt *Erfolgsfaktoren lokaler E-Partizipation*

<https://lokale-partizipation.de/> – gefördert durch die Stiftung Mercator.