Erfolgsfaktoren lokaler E-Partizipation

POLICY BRIEF

Bewerbungsmaßnahmen für Verfahren digitaler Bürgerbeteiligung

Kommunikations- und Werbemaßnahmen sind wichtige Bedingungen dafür, dass die Bevölkerung einer Kommune von anstehenden Verfahren digitaler Bürgerbeteiligung erfährt und von einer Teilnahme überzeugt werden kann. Ein Erfolgsfaktor ist dabei eine gut geplante und die Gewohnheiten von Zielgruppen berücksichtigende Kommunikationsstrategie.

Christian P. Hoffmann, Christian Pentzold und Thomas Feiler

Auf einen Blick

- Es gibt nicht die *eine* Kommunikationsstrategie für alle Verfahren. Derzeit werden verwaltungseigene Kommunikationsmaßnahmen (z. B. Bekanntmachungen) am häufigsten eingesetzt.
- Engagement lohnt sich: Je mehr unterschiedliche Kommunikationsmaßnahmen eine Kommune im Rahmen eines Verfahrens eingesetzt hat, desto zufriedener war sie anschließend mit der Anzahl der Teilnehmenden.
- Die Anzahl und der Digitalisierungsgrad der Kommunikationsmaßnahmen führen zu keiner signifikant effektiveren Zielgruppenansprache.
- **Empfehlung:** Statt von den zur Verfügung stehenden Kanälen aus zu denken, sollte eine Kommune von den Zielgruppen ausgehen, um daraus eine Kommunikationsstrategie abzuleiten. Spezifische Zielgruppen können in ihrer Mediennutzung stark von der Gesamtbevölkerung abweichen; daher sollten ihre Mediennutzung und -verfügbarkeit berücksichtigt werden. Ein frühzeitiger Austausch mit Verbänden, Vertrauenspersonen und aktiven Bürgern kann die Kommunikationsstrategie verbessern.

Ausgangspunkt

Verfahren digitaler Bürgerbeteiligung zielen darauf ab, die Bevölkerung in kommunale Entscheidungsprozesse, Vorhaben und Angebote einzubeziehen. Damit diese Verfahren eine ausreichende Qualität und Legitimität erreichen sowie in Politik, Verwaltung und Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen, ist eine breite und zielgerichtete Beteiligung entscheidend. Gefragt sind zum einen ausreichend viele Beteiligte und zum anderen die Beteiligung genau jener Personen, die von der Entscheidung betroffen sind. Das können alle Einwohner:innen einer Kommune sein oder spezifische Zielgruppen – etwa Kinder, Jugendliche oder Menschen ohne Wahlrecht, denen Bürgerbeteiligung eine Stimme geben soll.

In der Praxis scheitern Verfahren jedoch oft an zu geringen Teilnehmerzahlen oder an einer einseitigen Beteiligung der „üblichen Verdächtigen“ (älter, höher gebildet). Schwer erreichbare Gruppen fallen häufiger durch das Raster:

- **Verwaltungsferne Personen:** Nutzen die klassischen Kanäle der Kommune nicht.
- **Kinder und Jugendliche:** Haben abweichende Mediennutzungsgewohnheiten.
- **Sprachbarrieren:** Menschen mit mangelnden Deutsch- oder Englischkenntnissen sowie Analphabet:innen können Informationen kaum verarbeiten.
- **Wohnungslose:** Sind im Stadtraum oft unsichtbar und haben keinen verlässlichen Internet- oder Stromzugang – dabei sind auch sie von Entscheidungen aus etwa der Stadtentwicklung betroffen.

Gezielte Werbung und Kommunikation sind daher zentrale Stellschrauben, um diese Zielgruppen zu informieren und zur Teilnahme zu bewegen.
Dieser Policy Brief beruht auf einer Befragung von Kommunen zu ihren bisherigen Werbemaßnahmen. Empirische Ergebnisse wurden mit weiteren Befunden abgeglichen. Im Folgenden wird unter „Maßnahme“ ein einzelner Kommunikationskanal verstanden (z. B. Social Media, Plakate), während „Strategie“ die abgestimmte Kombination verschiedener Maßnahmen zur Bewerbung eines Projekts bezeichnet.

Kommunikation in der Bewerbung von Beteiligungsverfahren

Im Rahmen der deutschlandweiten Befragung machten Kommunen Angaben zu ihren zuletzt durchgeführten Verfahren digitaler Bürgerbeteiligung und den dabei eingesetzten Kommunikationsmaßnahmen (Mehrfachantworten möglich[1]). Es zeigt sich: **Amtliche Bekanntmachungen (analog und digital)** werden **am häufigsten** genutzt, gefolgt von Social Media und Lokalmedien. Am seltensten greifen Kommunen auf postalische Einladungen und Messenger-Gruppen zurück.
Die folgende Rangliste zeigt die Nutzung der Kommunikationsmaßnahmen im Gesamtüberblick.

	Maßnahme	Anteil in allen Verfahren (%)		Maßnahme	Anteil in allen Verfahren (%)
1	Digitale Bekanntmachung	82,5%	**8**	Außenwerbung	29,0%
2	Analoge Bekanntmachungen	68,7%	**9**	Newsletter	25,4%
3	Social Media	61,4%	**10**	App der Kommune	17,5%
4	Lokalmedien	39,3%	**11**	Infostände	14,5%
5	Multiplikatoren[2]	37,3%	**12**	Postwurfsendungen	12,5%
6	Persönliche Ansprache	32,3%	**13**	Gruppen in Messenger Diensten	12,5%
7	Informationsveranstaltungen	31,4%	**14**	Postalische Einladungen	8,9%

Tabelle 1: *Relative Häufigkeiten der für die Bewerbung eingesetzten Kommunikationsmaßnahmen. Es liegen Antworten zu 303 Verfahren vor. Hinweis: Mehrfachnennungen möglich; Prozentwerte addieren sich auf über 100 %.*

Betrachtet man zudem das gehobene Mittelfeld der Rangliste, fällt auf, dass gleich **drei Kommunikationskanäle mit starkem Fokus auf den persönlichen Kontakt** (nämlich: Multiplikatoren, persönliche Ansprache und Informationsveranstaltungen) direkt auf Bekanntmachungen und Social-Media-Aktivitäten folgen. Dies deutet darauf hin, dass sich Kommunen **des großen Potenzials** (z. B. sofortiges Aufklären von Missverständnissen, Möglichkeit der Rückfrage), das der persönliche Austausch bietet, ebenso bewusst sind wie des damit verbundenen **Ressourcenaufwands**. Sie scheinen für sich einen **effektiven Trade-off zwischen Aufwand und Wirkung** gefunden zu haben.

Weitere Kommunikationsmaßnahmen

In der Befragung konnten die Kommunen außerdem noch weitere, nicht im Fragebogen genannte Maßnahmen ergänzen. Erwähnt wurden hier: Beteiligungsportale der Bundesländer, Gemeindeportale, E-Mails an alle Haushalte, Werbeplakate in lokalen Geschäften, QR-Code-Aushänge, Give-aways (z. B. Postkarten und Kekse) sowie Fahrzeugwerbung.

Digitalisierungsindex und Kommunikationsbreite

[1] Hinweis zur Auswertung: Da Mehrfachantworten möglich waren, kumulieren die Prozentwerte über 100 %. Die Werte spiegeln wider, wie oft eine Maßnahme insgesamt genannt wurde.
[2] Damit sind gemeint: lokale Schlüsselpersonen/-institutionen, die Informationen weiterverbreiten, z. B. in Vereinen, Initiativen oder Schulen.

Um Kommunikationsstrategien – also das gesamte Set eingesetzter Maßnahmen – abzubilden, werden im Folgenden zwei Kennwerte genutzt:

- **Digitalisierungsindex (D-I):** Beschreibt die Ausrichtung von klassischen Kanälen (-1) bis digitale Services (1)[3]. Ein Wert von 0 steht für ein ausgewogenes Verhältnis.
- **Kommunikationsbreite (K-B):** Zählt die Gesamtzahl der genutzten Kanäle (von 0 bis 14).

Bei den ausgewerteten 303 Verfahren wurden im Schnitt **4,73 Maßnahmen** eingesetzt (Spanne: 1 bis 13). Der durchschnittliche **Digitalisierungsindex liegt bei 0,09** – das zeigt einen insgesamt ausgewogenen Mix mit einer leichten Tendenz zu digitalen Kanälen.

Kommunikationsstrategien

Die bisherigen Ergebnisse bezogen sich auf die Gesamtstichprobe der Erhebung. Mithilfe einer Clusteranalyse lassen sich jedoch **vier unterschiedliche Typen von Kommunikationsstrategien** unterscheiden[4]:

Strategie 1: Multikanal mit Medienfokus (in **48,8%** aller Verfahren)	**Strategie 2: Multikanal mit persönlichem Kontakt** (in **29,7**% aller Verfahren)
Typische Themen: Stadt- & Gemeindeentwicklung (26%) **Kommunikationsmaßnahmen:** • D-Index: 0,18 (leicht digital) • K-Breite: Ø 4,36 Kommunikationsmaßnahmen • Hauptinstrumente: Digitale Bekanntmachungen (90,5%), analoge Bekanntmachungen (72,3%) & Social Media (66,9%) • alle Maßnahmen eingesetzt **Eingesetzt:** • Am häufigsten von Mittelstädten (41,9%) • Am seltensten von Landgemeinden und Großstädten (jeweils 12,8%) • v. a. bei reinen Online-Verfahren (43,9%) • Verfahren ohne spezifische Zielgruppe (77,7%)	**Typische Themen:** Stadt- & Gemeindeentwicklung (34,8%) **Kommunikationsmaßnahmen:** • D-Index: -0,07 (ausgewogen; leicht analog) • K-Breite: Ø 7,1 Kommunikationsmaßnahmen • Social Media (87,8%), digitale Bekanntmachungen (71,1%) & persönliche Ansprache (70%) • alle Maßnahmen eingesetzt **Eingesetzt:** • Am häufigsten von Mittelstädten (43,3%) • Am seltensten von Landgemeinden (14,4%) • v. a. bei Verfahren mit ausgewogenen offline- und online-Anteilen (36,7%) • Verfahren mit spezifischen Zielgruppen (36,7%)
Strategie 3: Verwaltungseigene Kanäle (in **12,9%** aller Verfahren)	**Strategie 4: Persönlicher Kontakt + verwaltungseigene Kanäle** (in **8,6%** aller Verfahren)
Typische Themen: Bauleitplanung (61,5%) **Kommunikationsmaßnahmen:** • D-Index: 0,10 (ausgewogen; leicht digital) • K-Breite: Ø 1,87 Kommunikationsmaßnahmen • Fast ausschließlich digitale (94,9%) & analoge (79,5%) Bekanntmachungen **Eingesetzt:** • Am häufigsten von Kleinstädten (41%) • Am seltensten von Großstädten (5,1%) • v. a. bei Verfahren mit ausgewogenen offline- und online-Anteilen (48,7%) • Verfahren ohne spezifische Zielgruppe (92,3%)	**Typische Themen:** Stadt- & Gemeindeentwicklung (23,1%) **Eingesetzte Kommunikationsmaßnahmen:** • D-Index: -0,01 (ausgewogen) • K-Breite: Ø 3,1 Kommunikationsmaßnahmen • Persönliche Ansprache (96,2%), digitale Bekanntmachungen (57,7%) & analoge Bekanntmachungen (53,9%) **Eingesetzt:** • Am häufigsten von Kleinstädten (42,3%) • Am seltensten von Großstädten (3,8%) • v. a. bei reinen Online-Verfahren (50,0%) • Verfahren mit spezifischen Zielgruppen (50,0%)

Abb. 1: *Tabellarische Übersicht über die identifizierten Kommunikationsstrategien.*

Die verschiedenen Strategien zeigen: **Es gibt keine Standardkommunikationsstrategie für alle Verfahren.** Welche Kanäle gewählt werden, hängt vom jeweiligen Projekt ab – etwa von Thema, Art oder Zielgruppe.

Weitere Befunde

[3] Als ‚klassische Kanäle' werden etablierte, traditionell analog geprägte Werbewege bezeichnet; dazu gehören auch Lokalzeitungen, selbst wenn diese heute zusätzlich digital bespielt werden. Als ‚Digital Services' werden hingegen Kanäle verstanden, die von Beginn an digital gedacht wurden und rein digital funktionieren.

[4] Die Nummerierung der Strategien geht allein auf ihre Anwendungshäufigkeit innerhalb unserer Stichprobe zurück.

In der Befragung gaben die Kommunen an, wie zufrieden sie mit dem jeweiligen Verfahren waren. Im Fokus standen dabei u. a. ihre Zufriedenheit mit der Anzahl der Teilnehmenden sowie ihre Einschätzung, wie gut die angestrebte Zielgruppe erreicht wurde. Beides wurde auf einer Skala von 1 („gar nicht“) bis 5 („voll und ganz“) gemessen. Mittels Regressions- und Korrelationsanalysen haben wir geprüft, wie diese Zufriedenheitswerte mit den verschiedenen Kommunikationsstrategien, der Kommunikationsbreite, dem Digitalisierungsgrad sowie Verfahrensmerkmalen zusammenhängen. Dabei zeigen sich folgende Befunde:

- Einfluss der Kommunikationsbreite: **Mehr Kanäle steigern die Zufriedenheit mit den Teilnehmerzahlen** (pro zusätzlichen Kanal +0,20 Punkte auf einer Skala von 1 bis 5).
- Strategiewahl bei dialogorientierten Verfahren: **Strategie 1 (Multikanal mit Medienfokus) erhöht die Zufriedenheit um 1,29 Punkte, Strategie 4 (Persönlicher Kontakt + verwaltungseigene Kanäle) um 1,90 Punkte** (auf einer Skala von 1 bis 5).
- **Zielgruppen-Erreichung:** Keine der untersuchten Kommunikationsmaßnahmen und -strategien hat einen statistisch messbaren Einfluss darauf, ob die angestrebte Zielgruppe erreicht wurde – hier spielen vermutlich andere Faktoren eine Rolle.
- **Digitalisierungsgrad:** Ob eine Bewerbung stark digital oder analog ausgerichtet ist, hat keinen signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit mit den Teilnehmerzahlen oder dem Erreichen der Zielgruppe.

Handlungsempfehlungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf der quantitativen Befragung, auf qualitativen Expertengesprächen mit kommunalen Ansprechpersonen sowie auf den aktuellen Forschungsstand:

Zielgruppen- statt Kanalperspektive einnehmen

Statt zu fragen „Welche Kanäle haben/kennen wir?“, sollte der Blick bei jedem Projekt von der Zielgruppe ausgehen: Welche Personen sollen erreicht werden? Welche Mediennutzung haben sie? Welche Kanäle können dafür genutzt werden und welche fehlen eventuell? Hierbei helfen Absprachen mit Verbänden oder Vertretern der Zielgruppe.

Kein Standardrezept nutzen

Es gibt keine pauschal ideale Strategie. Planende sollten die verschiedenen Strategietypen (siehe Abb. 1) sichten und gezielt die Variante wählen, die zum jeweiligen Vorhaben passt.

Ressourcen und Infrastruktur vor Ort bündeln

Insbesondere kleinere Kommunen sollten bestehende Netzwerke wie Vereine nutzen, um mit geringem Aufwand große Teile der Bevölkerung zu erreichen.

Potenzial des direkten Kontakts gezielt ausschöpfen

Da Maßnahmen des persönlichen Austauschs besonders ressourcenintensiv sind, sollten Kommunen vorab prüfen, für welche Zielgruppen und Verfahrensschritte sie unverzichtbar sind. Wo möglich, sollten ressourcenschonende Alternativen den Vorrang erhalten, um Kapazitäten zu bündeln.s

Dauerhafte Kanäle etablieren

Neben der projektbezogenen Werbung hilft ein permanenter Draht zwischen Kommune und Einwohner:innen (z. B. über eine Dorf-App), um eine stabile Basis für künftige Verfahren zu schaffen.

Mit Multiplikator:innen und Netzwerken kooperieren

Schwer erreichbare Gruppen sollten über Organisationen, Verbände und Vertrauenspersonen angesprochen werden. Diese können bei der Planung der Kommunikation helfen oder Rückmeldung zu den bisherigen Plänen geben.

Recherche zu schwererreichbaren Gruppen

Recherche zu und Gespräche mit Mitgliedern solcher Gruppen können helfen, ihre Mediennutzung zu verstehen und sinnvolle Kommunikationskanäle zu finden.

Wording intern eng abstimmen

Interne Stellen (Verwaltung, Fachabteilung, Presse) müssen Begriffe und Slogans miteinander abstimmen. Werbende Formulierungen wie „Entscheide mit“ sollten nur dann eingesetzt werden, wenn tatsächlich ein Mitspracherecht besteht – sonst drohen Enttäuschungen bei den Teilnehmenden.

Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen ermöglichen

Planende, die nicht wissen, wie sie eine bestimmte Zielgruppe erreichen, sollten bestehende Netzwerke nutzen, um sich mit Kolleg:innen über effektive Wege zur Ansprache dieser interessierenden Zielgruppe auszutauschen.

Zur Datenbasis und Methode

Datenbasis. Vollerhebung unter 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 %). Der Fragebogen bestand aus zwei Teilen: Teil 1 befasste sich mit der Kommune und der Situation der digitalen Bürgerbeteiligung; Teil 2 wurde nur an die Kommunen weitergeleitet, die angaben, dass sie Erfahrung mit digitaler Bürgerbeteiligung haben, und befasste sich mit den letzten beiden durchgeführten Verfahren. Die Befunde dieses Policy Briefs basieren auf Daten des zweiten Fragebogenteils.

Im Rahmen der deutschlandweiten Befragung konnten Kommunen Angaben zu ihren zuletzt durchgeführten Verfahren digitaler Bürgerbeteiligung machen. Insgesamt liegen Informationen zu 303 Verfahren vor. Davon stammen 127 Verfahren (41,91 %) aus Kommunen, die jeweils nur ein Verfahren gemeldet haben. Die übrigen 176 Verfahren (58,09 %) verteilen sich auf 88 Kommunen, die jeweils zwei Verfahren zur Auswertung übermittelt haben.

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

Christian P. Hoffmann, Christian Pentzold & Thomas Feiler. Bewerbungsmaßnahmen für Verfahren

digitaler Bürgerbeteiligung. Policy Brief, Juli 2026. Leipzig

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

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