

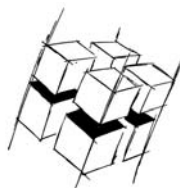


# **E-Partizipation 2.0**

## **Handlungsempfehlungen für Meinungsbildung im Web 2.0**

### **Abschlussbericht**

Datum der Einreichung: 30. Januar 2010



Technische Universität Darmstadt  
Fachbereich ET&IT  
Fachgebiet Multimedia Kommunikation  
Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz  
Rundeturmstr. 10  
64283 Darmstadt

## **Autorenübersicht**

Dr. rer. nat. Tobias Klug  
Tobias.Klug@kom.tu-darmstadt.de

Dr. rer. nat. Robert Lokaiczky  
Robert.Lokaiczky@kom.tu-darmstadt.de

Dr.-Ing. Marek Meyer  
Marek.Meyer@kom.tu-darmstadt.de

Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz  
Ralf.Steinmetz@kom.tu-darmstadt.de

Technische Universität Darmstadt  
Fachbereich ET&IT  
Fachgebiet Multimedia Kommunikation  
Rundeturmstr. 10  
64283 Darmstadt

## Management Summary

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse des ISPRAT-geförderten Projektes *E-Partizipation 2.0* der TU Darmstadt dar. Das Projekt hatte zum Ziel aktuelle Probleme bei der Einführung und Durchführung von E-Partizipationsprojekten zur öffentlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung herauszuarbeiten und Lösungsansätze in Form von Handlungsempfehlungen zu geben. Methodisch wurde hierbei dreigliedrig vorgegangen. Zunächst wurden eine Reihe nationaler und internationaler Partizipationsprojekte auf deren Merkmale und Erfolgsfaktoren auf Basis einer Literaturrecherche und Studie von Primärquellen in [1] untersucht. Daneben wurden Experteninterviews durchgeführt und ausgewertet, die sowohl auf Kommunal- als auch auf Länderebene mit Entscheidern durchgeführt wurden. Schließlich wurde auch die Perspektive von Unternehmen mit entsprechenden Angeboten für den Public Sector in thematischen Workshops abgefragt.

In der Auswertung werden die identifizierten Probleme in Kategorien von sozialen, organisatorischen und technischen Herausforderungen eingeordnet. Die Herausforderungen werden dabei charakterisiert und erste analytische Lösungsansätze aufgezeigt. Für ausgewählte technische Herausforderungen innerhalb von E-Diskurssystemen wurden Lösungsansätze in Rahmen einer thematischen Fallstudie anhand eines Konzeptes zur Meinungs- und Entscheidungsbildung auch qualitativ erforscht. Auf Basis der dreigliedrigen gewonnenen Erkenntnisse werden im Abschluss Handlungsempfehlungen gegeben, die als allgemeine Heuristiken für die Gestaltung, Einführung und den Betrieb von E-Partizipationssystemen (hierbei insbesondere E-Diskurssysteme) dienen können.

## Inhalt

<b>MANAGEMENT SUMMARY</b> .....	<b>3</b>
<b>INHALT</b> .....	<b>4</b>
<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>6</b>
<b>METHODIK</b> .....	<b>6</b>
EXPERTENINTERVIEWS .....	7
WORKSHOPS .....	8
UMFRAGE .....	9
FALLSTUDIE .....	12
<b>PROBLEMBESCHREIBUNG UND LÖSUNGSANSÄTZE</b> .....	<b>12</b>
ORGANISATORISCHE HÜRDEN .....	13
<i>Strategie</i> .....	13
<i>Einführungsmanagement</i> .....	15
<i>Ressourcen</i> .....	15
<i>Gewaltenteilung</i> .....	16
SOZIALE HÜRDEN .....	17
<i>Digitale Spaltung</i> .....	17
<i>Konkurrenz</i> .....	18
<i>Transparenz</i> .....	19
<i>Angst vor Kontrollverlust</i> .....	19
<i>Manipulation durch Minderheiten</i> .....	20
<i>Heikle Themen und der Umgang damit</i> .....	21
<i>Erwartungsmanagement</i> .....	21
<i>Gebrauchstauglichkeit und Barrierefreiheit</i> .....	22
TECHNISCHE HÜRDEN .....	22
<i>Selbstverstärkung</i> .....	22
Beispiel .....	23
Technisches Lösungskonzept .....	24
Unabhängigkeit der Abstimmung .....	24
Gleichgewichtung der Darstellung .....	25
<i>Informationsüberflutung</i> .....	26
Beispiel .....	26
Technisches Lösungskonzept .....	27
Reduktion von Beiträgen .....	27
Filtern von Beiträgen .....	30
<i>Konsensfindung</i> .....	31
<i>Mangelnde Beteiligung</i> .....	31
<i>Themenverfehlung</i> .....	32

Beispiel .....	32
Lösungsansätze .....	33
Themenverfehlungen vermeiden .....	33
Themenverfehlungen erkennen .....	34
Mit Themenverfehlungen umgehen .....	34
<i>Identität</i> .....	<b>35</b>
<i>Manipulationsanfälligkeit</i> .....	<b>35</b>
FALLSTUDIE.....	36
<i>Diskussionskonzept</i> .....	<b>36</b>
<i>Szenario</i> .....	<b>40</b>
<i>Erkenntnisse</i> .....	<b>40</b>
<b>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>43</b>
1. <i>ALLE Betroffenen beteiligen</i> .....	<b>43</b>
2. <i>Gleichheit bei der Partizipation schaffen</i> .....	<b>43</b>
3. <i>Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung garantieren</i> .....	<b>44</b>
4. <i>Konfliktmediation möglichst frühzeitig beginnen</i> .....	<b>44</b>
5. <i>Ganzheitliches Kommunikationskonzept</i> .....	<b>44</b>
6. <i>Informationsdefizite proaktiv bekämpfen</i> .....	<b>45</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>46</b>
<b>LITERATUR .....</b>	<b>47</b>
<b>ANHANG A: FRAGEBOGEN.....</b>	<b>48</b>
<b>ANHANG B: UMFRAGEERGEBNISSE .....</b>	<b>53</b>
<b>ANHANG C: TECHNISCHE UMSETZUNG DES TUD LABORPROTOTYPEN .....</b>	<b>58</b>
<b>ANHANG D: MEILENSTEINBERICHT „MEINUNGSBILDUNG IM WEB 2.0“ .....</b>	<b>61</b>

## Einleitung

E-Partizipationen, also internetgestützte Maßnahmen der Bürgerbeteiligung im politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess, gewinnen in letzter Zeit zunehmend auf allen Seiten Popularität [2]. So werden internetgestützte Verfahren zunehmend als probates Mittel vermutet, sowohl bei formellen als auch informellen Bürgerbeteiligungen nicht nur den veränderten Kommunikationsgewohnheiten der Bevölkerung durch einen zeitgemäßen Kommunikationskanal Rechnung zu tragen, sondern eben auch Kosteneinsparungseffekte, Verfahrensbeschleunigungen und Nachhaltigkeit zu erreichen. Vom Bürger werden elektronische Möglichkeiten der Einflussnahme auf Politik und Verwaltung weitgehend positiv als Instrument der erneuerten Demokratisierung und Mittel der Transparenz aufgefasst. Dennoch haben aufgrund der verhältnismäßig neuartigen Beteiligungsformen und der daraus resultierenden begrenzten Menge an Erfahrungswerten internetgestützte Beteiligungsverfahren immer noch mit Kinderkrankheiten zu kämpfen, die mit zunehmender Reife nachlassen werden. Eine umfassende Analyse aktueller Beteiligungsangebote und deren Erfolgsfaktoren ist damit unabdingbar, um Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung von E-Partizipationssystemen selbst und deren erfolgreicher Einführung geben zu können. Sind bestehende Probleme identifiziert, können Lösungsansätze gegeben werden, die in dieser Arbeit analytisch erarbeitet und zu Teilen empirisch evaluiert wurden.

## Methodik

Das folgende Kapitel beschreibt die Vorgehensweise bei der Erhebung von Problemklassen und konkreten Problemen bei der E-Partizipation. Die Forschungsarbeit verfolgt hier einen mehrgliedrigen, sich ergänzenden Ansatz aus Experteninterviews, zwei Workshops, einer Umfrage und einer Fallstudie. Ergebnis der 3. Phase des Projektes E-Partizipation ist der hier vorliegende Bericht "Handlungsempfehlungen für E-Partizipation". In dem Meilensteinbericht „Meinungsbildung im Web 2.0“ aus Projektphase 1 wurde zuvor der State-of-the-Art bisheriger Formate der E-Partizipation untersucht, sowie deren Probleme analysiert. Dieser Meilensteinbericht bildet eine Grundlage der zu erarbeitenden Handlungsempfehlungen und ist aus diesem Grunde im Anhang D angefügt.

Schon im ersten Workshop mit Akteuren auf diesem Gebiet wurde die Erkenntnis gewonnen, dass hier nicht überwiegend technische Probleme die Ursache sind, wie zunächst im Projektantrag vermutet, sondern auch verstärkt soziale und organisatorische Hürden vorliegen, die relevant und nicht vernachlässigbar sind. Diese Sicht wurde auch im zweiten Workshop und durch

freie Interviews mit Entscheidern gestützt. Deshalb wurden Fragestellungen in diese Richtung in bewusster Abweichung vom Technikfokus des Projektplans auch intensiver betrachtet als dies zunächst vorgesehen war. Um beispielsweise die Voraussetzungen und den Einführungsstand zu prüfen, wurden daher eine breitangelegte Umfrage und Interviews durchgeführt, die dazu dienen auch zum Schwerpunkt organisatorischer und sozialer Aspekte Handlungsempfehlungen für Entscheider beschreiben zu können. Diese Aufwände sind auch der dritten Projektphase (Umsetzung) zuzurechnen und sind in den folgenden Kapiteln dokumentiert. Das Kapitel *Fallstudie* beschreibt dann eine Pilotierung des Candiwi-Systems, welches ausgewählte technische Lösungsvorschläge umsetzt. Die Designentscheidungen der Umsetzung sind im Kapitel *Technische Hürden* (ab S. 25) motiviert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit schließen sich die detaillierten Lösungsvorschläge und Handlungsempfehlungen immer direkt der jeweiligen Problembeschreibung an.

## Experteninterviews

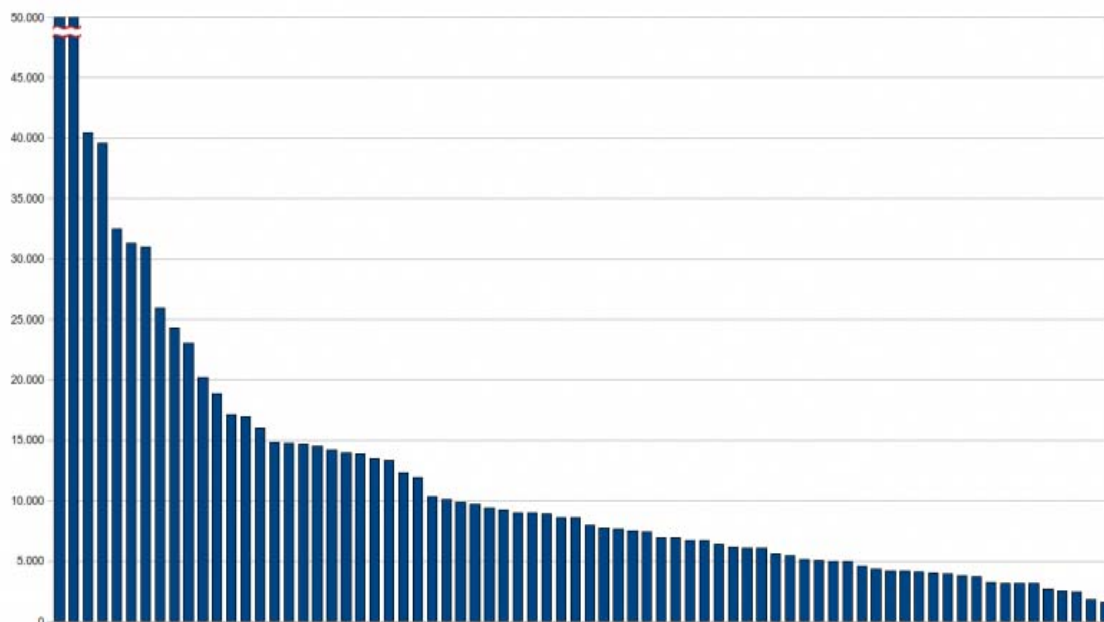
Im Rahmen von Interviews mit Experten und Entscheidern wurden anhand verschiedener Fragestellungen bestimmte Aspekte der E-Partizipation abgefragt. Auf kommunaler Ebene sind diese Entscheider zumeist in der Rolle des (Ober-)Bürgermeisters, der Verwaltungsleitung oder der IT-Abteilungsleitung zu finden. Hierbei wurden exemplarisch im hessischen Raum Interviews mit Kommunen verschiedener Größe durchgeführt. Im Einzelfall wurden auch Entscheider auf Landesebene interviewt. Zunächst wurden dabei (E-)Partizipationsverfahren abgefragt, die bereits durchgeführt wurden und welche Erfahrungen dabei gesammelt wurden. Die getätigten Aussagen wurden subskribiert und in den folgenden Kapiteln strukturiert wiedergegeben. Weiterhin wurde abgefragt, welche (E-)Partizipationsverfahren sich in Planung befinden und welche Verfahren potentiell für eine Kommune interessant wären. Als Entscheidungsgrundlage wurden dafür jeweils eine Reihe verschiedenartiger, internetgestützter Beteiligungsverfahren anhand real existierender Beispiele vorgestellt. Diese Beispiele umfassten Bürgerhaushalte, Beschwerdemanagementsysteme, Vorschlagsmanagementsysteme, E-Diskurssysteme, E-Konsultationen und auch E-Petitionssysteme. Aus diesem Spektrum war der Entscheider in der Lage passende Systeme zu benennen, die aus seiner Sicht einen Mehrwert für die Bevölkerung und die Kommune bieten würden. Neben konkreten Anwendungen wurde dabei auch auf Grundvoraussetzung eingegangen, die in der Praxis erfüllt werden müssen um E-Partizipationen zum Erfolg zu führen. Politische oder administrative Hürden, die überwunden werden müssten, um einen umfassenden Erfolg von E-Partizipationen zu erreichen wurden benannt. Als letzter Punkt wurden die Interviewpartner nach eigenen Ideen für Formen der E-Partizipation befragt, die



Klebe- und Punkttechnik priorisiert und die vier wichtigsten Problemcluster in Gruppenarbeit adressiert. Dabei wurde versucht geeignete Gegenmaßnahmen zur Behebung der Probleme vorzuschlagen. Der gesamte Prozess geschah unter Beteiligung aller Teilnehmer. Die Problemgruppen können damit als vollständig aus deren Perspektive gelten und die Lösungsansätze als analytisch ausgereift. Sowohl die erarbeiteten Probleme als auch deren Kategorisierung wird im folgenden Kapitel als Ergebnis aufgegriffen. Eine umfangreiche Dokumentation zu den Ergebnissen des Problemlöseworkshops ist als separates Dokument verfügbar.

## Umfrage

Um die Ergebnisse der Experteninterviews zu validieren und weitere Erkenntnisse über die Verbreitung von E-Partizipation und den Kenntnisstand zum Thema in deutschen Kommunen zu erhalten, wurde im Dezember 2009 ein Fragebogen an alle 426 hessischen Kommunen verschickt. Der Fragebogen war an die zuständige Person für das Thema E-Partizipation adressiert. Der Fragebogen wurde von insgesamt 74 Kommunen beantwortet. Das entspricht einer Rücklaufquote von 17,4%. Die Verteilung der Einwohnerzahl der Kommunen (siehe Abbildung 2) entspricht der aller hessischen Kommunen, weshalb die Antworten durchaus als repräsentativ angesehen werden können.

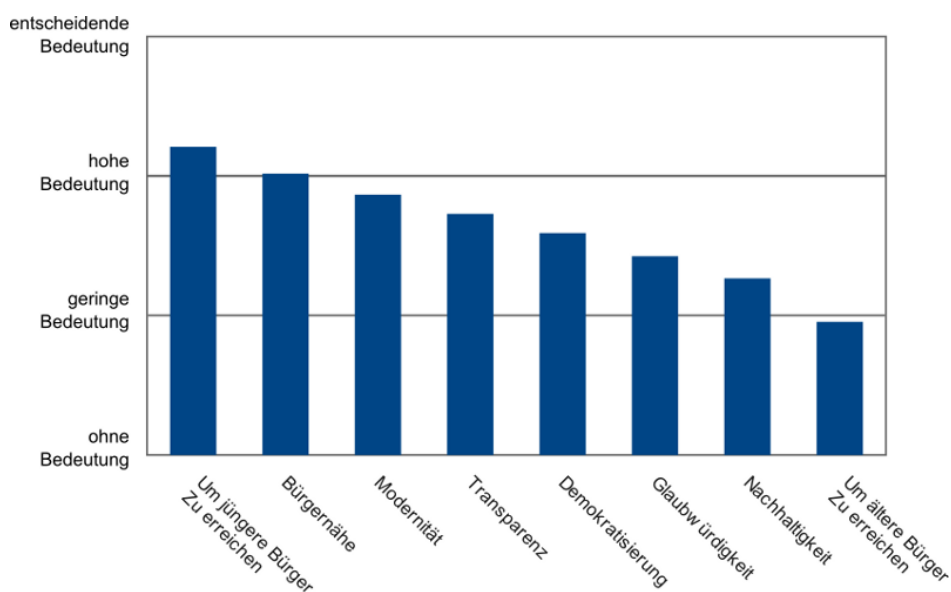


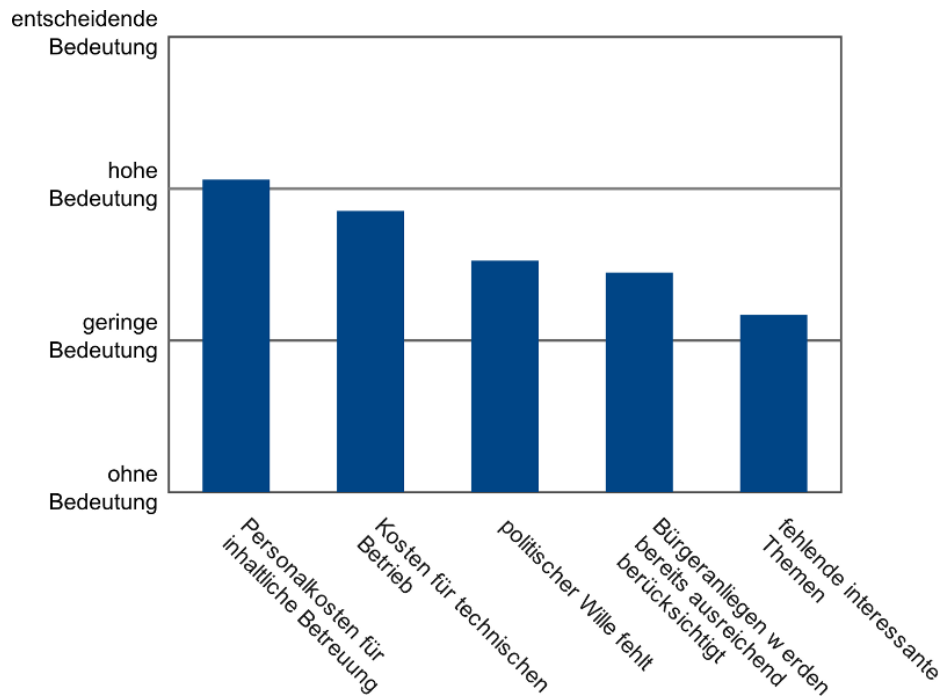
**Abbildung 2:** Histogramm über die Einwohnerzahl der Kommunen, die an der Umfrage teilgenommen haben.

Der Fragebogen wurde meist von den jeweiligen Amtsleitern/innen der Kommunen beantwortet (41,9%). Es folgten Sachbearbeiter/innen (28,4%), Verwaltungsleiter (9,5%) und Bürgermeister (8,1%). Die Befragten wurden gebeten ihren Kenntnisstand bezüglich E-Partizipation einzuschätzen. Hier

hatten nur 5,4% der Befragten den Eindruck sich sehr gut mit der Materie auszukennen. Immerhin 28,4% hatten das Gefühl die wichtigsten Grundlagen zu beherrschen. Die Hälfte der Befragten (50,0%) antwortete, dass sie bisher nur wenige Informationen über E-Partizipation erhalten hätten und für 16,2% der Teilnehmer war E-Partizipation gar Neuland. Bei den deutschen Kommunen herrscht also noch ein starkes Informationsdefizit. Als bisherige Informationsquellen nannten die Teilnehmer Fachzeitschriften für kommunale Verwaltung (58,1%), das Internet (47,3%), Zeitschriften (18,9%), Tagungen (z.B. Städte- und Gemeindebund) (14,9%), Tageszeitungen (10,8%) und Messen (9,5%). Hier waren Mehrfachnennungen möglich.

Die Kommunen wurden außerdem nach ihren bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen befragt. 44,6% der Kommunen gaben an, in der Vergangenheit konventionelle Bürgerbeteiligungen durchgeführt zu haben. Das Spektrum reichte hier von verschickten Fragebögen bis hin zu Bürgerversammlungen. Ein Großteil der Kommunen setzte damit rechtliche Vorgaben, wie z.B. im Zusammenhang mit der Bauleitplanung, um. Die Verbreitung von E-Partizipation fiel hingegen erwartungsgemäß mit 18,9% der Kommunen deutlich geringer aus. Hier wurden jedoch meist Offline-Fragebögen oder Formulare ins Web gebracht. Komplexere internetgestützte Beteiligungsverfahren, wie z.B. ein Bürgerhaushalt wurden lediglich von 4% der befragten Kommunen durchgeführt. Die Verbreitung von E-Partizipation in deutschen Kommunen ist damit noch sehr gering. Jedoch bekundeten 40,5% der Kommunen ein Interesse daran elektronische Bürgerbeteiligung in Zukunft einsetzen zu wollen. Rund 6,76% planen sogar ein E-Partizipationsprojekt für das Jahr 2010.





**Abbildung 3:** Bewertung verschiedener Faktoren für und gegen E-Partizipation.

Im letzten Teil des Fragebogens wurden die Teilnehmer gebeten, die Bedeutung verschiedener Faktoren für und gegen elektronische Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune zu bewerten. Die gemittelten Ergebnisse sind in Abbildung 3 dargestellt. Die Hauptmotivation für die Nutzung von elektronischer Bürgerbeteiligung ist es, jüngere Bürger erreichen zu können. Zwei weitere wichtige Faktoren sind die Demonstration von Modernität und Bürgernähe, die bei den meisten Kommunen hoch bewertet werden. Eine geringe Rolle spielt nach der Umfrage die Motivation, ältere Bürger über den digitalen Kanal stärker in die Kommune einbinden zu können. Keine einzige Kommune bewertete diesen Faktor mit "von entscheidender Bedeutung". Die Einbindung der älteren Bürger ist also entweder bisher kein Problem oder wird als solches nicht wahrgenommen.

Bei den Kontra-Indikatoren lässt sich klar ablesen, dass die Kosten für die Umsetzung einer Bürgerbeteiligung bei den meisten Kommunen die größte Rolle spielt. Die Personalkosten für die inhaltliche Betreuung wurde dabei noch höher bewertet, als die Kosten für den technischen Betrieb eines Beteiligungsangebots. Dies lässt sich vermutlich auf die angespannte Haushaltslage in den meisten kommunalen Haushalten zurückführen. Interessante Themen für eine Bürgerbeteiligung scheinen jedoch in vielen Kommunen vorhanden zu sein, da dieser Faktor am seltensten als relevanter Kontrapunkt angesehen wurde. Dafür spricht auch das hohe Interesse der Kommunen an der Einführung von Bürgerbeteiligungen. Trotzdem gibt es auch eine nicht unerhebliche Anzahl an Kommunen, die der Meinung sind, Bürgeranliegen mit den bestehenden Maßnahmen bereits ausreichend zu berücksichtigen.

Ein Einstieg in das Thema E-Partizipation scheint also über einfache Verfahren möglich zu sein. Eine Bereitschaft zum Einsatz ist in vielen Kommunen bereits ausgeprägt, umfassende Kenntnisse und Erfahrungen dazu jedoch noch nicht vorhanden. Das Kostenargument wird als wichtigstes Hemmnis benannt. Insofern ist es notwendig mit kostengünstigen und effizienten E-Partizipationsformaten, wie Vorschlagssystemen zur Haushaltskonsolidierung und Einsparpotentialen, der Verwaltung diese Ängste zu nehmen. Der Fragebogen zur Umfrage als Erhebungsinstrument ist in Anhang A vollständig angefügt und die detaillierten Auswertungen der Einzelfragen finden sich in Anhang B.

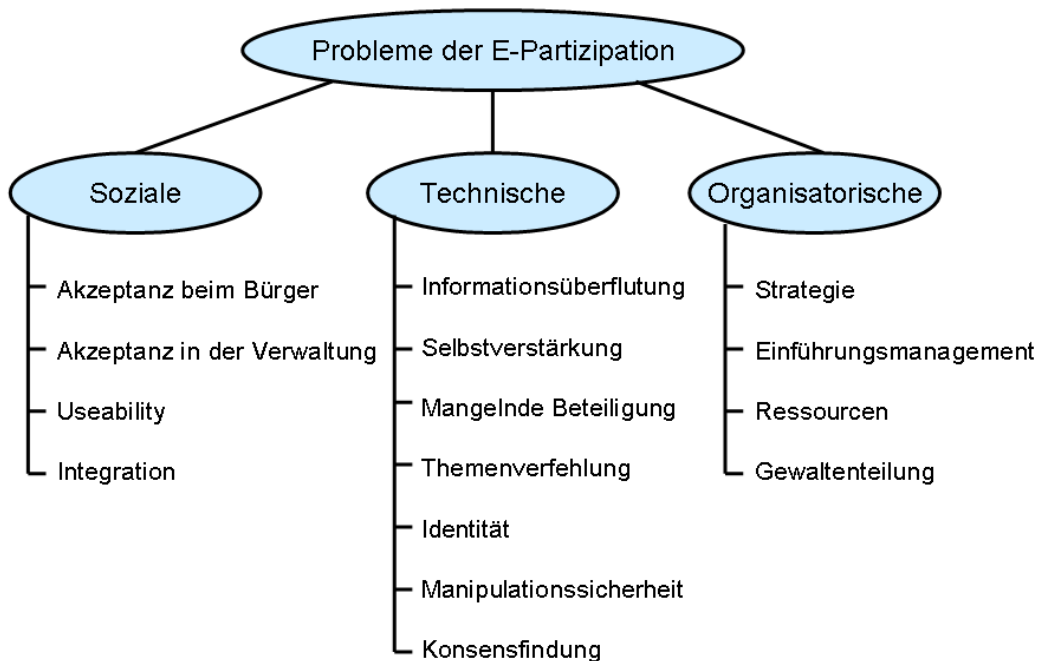
## **Fallstudie**

Als vierte Säule für die Extraktion von Handlungsempfehlungen zur Konzeption und dem Betrieb von E-Partizipationen wurde eine Fallstudie durchgeführt. Diese instanziiert ein Diskussions- und Meinungsbildungswerkzeug anhand eines konkreten Themas mit einer konkreten Anwendergruppe/ Interessengruppe. Das Konzept und die Implementierung des eingesetzten, internetgestützten Meinungsbildungswerkzeuges, das Anwendungsszenario der Interessengruppe und die gewonnenen Beobachtungen aus dem Betrieb werden ausführlich im Kapitel "Fallstudie" im Anschluss an herausgearbeitete Probleme und Lösungsvorschläge bei E-Partizipationen besprochen. Die Ergebnisse fließen dann in das Kapitel "Handlungsempfehlungen" mit ein.

## **Problembeschreibung und Lösungsansätze**

Im vorangegangenen Kapitel wurde die mehrsträngige methodische Strategie zur Bestimmung von bestehenden Problemen bei internetgestützten Bürgerbeteiligungen vorgestellt. Die in Abbildung 4 dargestellte Kategorisierung von Problemen bei Einführung und Abwicklung von elektronischen Bürgerbeteiligungen stellt das analytisch gewonnene Ergebnis der eingesetzten Methoden dar. Die Kategorisierung inkludiert also die Ergebnisse der Expertenbefragungen, des Problemlöseworkshops, der durchgeführten Umfrage sowie der manuellen Recherche der Primärquellen. Die Problemgruppen werden dabei entlang dreier Kategorien in organisatorische, technische und soziale Probleme eingeordnet. Organisatorische Probleme umfassen dabei einen fehlende und mangelhafte Gesamt-Strategie für E-Partizipationen, das Einführungsmanagement, ungenügende Ressourcen und Gewaltenteilung. Technische Probleme wurden bereits im 50-seitigen Zwischenbericht [1], der separat verfügbar ist, herausgearbeitet und umfassen Informationsüberflutung, Selbstverstärkung, mangelnde Beteiligung, Themenverfehlungen, Identitätsmanagement, Manipulationssicherheit und internet-

gestützte Konsensfindung. Im Bereich sozialer Hürden bei E-Partizipationen beschäftigen wir uns mit Akzeptanzproblemen beim Bürger und Akzeptanzproblemen bei der Verwaltung sowie Usability und Integration.



**Abbildung 4:** Taxonomie der Hürden beim Betrieb von internetgestützten Bürgerbeteiligungen

Im Folgenden beschäftigen wir uns detailliert mit den einzelnen Problemgruppen und geben Beispiele aus der Praxis und Einzelansichten dazu wieder. Darauf basierend leiten wir Maßnahmen ab, die geeignet sind, die entsprechenden Probleme zu mildern oder zu beheben. Diese Lösungsvorschläge sind gleichzeitig Handlungsempfehlungen dieses Berichtes zur Adressierung bestehender Hürden. Die Einzelmaßnahmen werden im Kapitel Handlungsempfehlungen schließlich noch einmal zu abstrakteren Heuristiken verallgemeinert, die als Grundregeln für die Konzeption, den Betrieb und die Abwicklung von internetgestützten Bürgerbeteiligungen dienen können.

## Organisatorische Hürden

### Strategie

E-Partizipation als Teilgebiet des E-Government ist noch recht jung. Das Bewusstsein für den Wert und die Verbreitung in deutschen Kommunen sind noch nicht hoch ausgeprägt. In der Umsetzung von Bürgerbeteiligungen können die Vereinigten Staaten und Großbritannien durch einige sehr

medienwirksamen Verfahren als führend angesehen werden. E-Partizipation wird dort auch durch geeignete Grundsatzserklärungen von höchster Stelle gefördert. So hat US-Präsident Obama beispielsweise ein Programm zur Erhöhung der Transparenz der Regierung und Einbeziehung von Bürgermeinungen forciert. Eine solche Willensbekundung fehlt in Deutschland noch. E-Government wird hier meist noch als Digitalisierung von konventionellen Verwaltungsprozessen verstanden. Das Potential eines internetgestützten Eingabekanals für Bürger wird zumeist vernachlässigt. Es gibt allerdings erste Anzeichen, dass E-Partizipation zunehmend als Thema wahrgenommen wird. So sollen beispielsweise der E-Governmentmasterplan Hessen sowie die E-Government Gesamtstrategie der Bundesregierung entsprechende Passagen enthalten. Deren Ausgestaltung kann einen entsprechenden Lawineneffekt für die breite Wahrnehmung auf kommunaler Ebene haben. Dabei sollte die Verwendung von E-Partizipation in Verwaltung und Politik nicht nur angeregt werden, es sollten auch Hinweise zu empfohlenen Formaten gegeben werden.

Es ist nun zu klären, wie eine solche Strategie als Leitvision für E-Partizipation in Deutschland entstehen kann und welche Elemente sie enthalten soll.

Im Verlauf des Problemlöseworkshops wurden dabei folgenden Elemente einer holistischen Strategie identifiziert. Als Basis einer Strategie sollten zunächst übergreifend anerkannte Grundwerte wie beispielsweise Freiheit und Transparenz festgelegt werden. Aus diesen Werten können dann gemeinsame Ziele und Prinzipien abgeleitet werden. Diese Prinzipien betreffen wiederum die Komponenten der Strategie, also die gewünschten Anwendungsfelder, eine Datengovernance, die Beschreibung der notwendigen organisatorischen Strukturen und letztlich auch einen Zeitplan in Form einer Roadmap, der festlegt, wann welcher Schritt erforderlich ist und bis wann welches Ziel erreicht werden soll.

Die gewünschten Anwendungsfelder werden dabei nach maximalem Nutzungspotential ausgewählt und bedürfen auch einer Beschreibung der Integration in bestehende (Verwaltungs-)Prozesse. Organisatorische Strukturen können durch Schaffung und Zuweisung von Rollen ausgeprägt werden. Wobei dabei Subsidiarität als Prinzip gelten sollte, um Entscheidungen möglichst tief in der Entscheidungshierarchie treffen zu können. Das beschleunigt die Prozesse und ist „näher am Bürger“.

Schlussendlich sollte eine entwickelte Strategie nicht statisch bleiben. Es muss eine kontinuierliche Weiterentwicklung erfolgen, da sich auch Elemente der Strategie fort entwickeln oder ändern. Eine Anpassung an technische und gesellschaftliche Entwicklungen ist fortwährend notwendig, genauso wie die optimierende Anpassung durch Evaluation und Benchmarking der bestehenden Strategie.

Die Entstehung einer solchen E-Partizipationsstrategie kann hierbei ebenso partizipativ geschehen, dass heißt arbeitsteilig sowohl intern in der Verwaltung, die Rahmenbedingungen und Prozesse kennt, als auch extern durch den Bürger, der seine Bedürfnisse und Wünsche formulieren kann. Dabei sollte als

Ergebnis nicht eine weitere separate Richtlinie stehen, diesmal zum Thema E-Partizipation. Sondern eine E-Partizipationsstrategie sollte Teil einer E-Governmentstrategie sein und diese wiederum Teil einer Gesamt-Governmentstrategie. Eine Government-Gesamtstrategie sollte schlüssig und allgemeingültig sein. Aus dieser sollten sich dann automatisch und widerspruchsfrei auch Prinzipien für das E-Government im Allgemeinen und E-Partizipation im Speziellen ableiten lassen.

## **Einführungsmanagement**

---

Sowohl in den Experteninterviews als auch im Workshop wurde das Einführungsmanagement für E-Partizipation als kritischer Faktor herausgestellt. Ist eine Entscheidung nach potentiell komplexen Genehmigungsprozessen für den Einsatz von internetgestützten Bürgerbeteiligungen innerhalb einer Kommune getroffen worden, dann ist eine Einführung dabei für alle Beteiligten notwendig, sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung selbst.

Wird E-Partizipation verwaltungsintern durch eine Verwaltungsvorschrift als bloße Zusatzentwicklung kommuniziert, wird dies häufig abgelehnt. Denn wenn dem Mitarbeiter nicht klar ist, wie er oder sie durch die neue und andersartige Arbeit durch Abwicklung von E-Partizipationsverfahren an anderer Stelle Aufwand einspart ist der Vorteil oft nicht einsichtig und wird abgelehnt. Wichtig ist es also hier E-Partizipation als konsequente Weiterentwicklung der vorhandenen Ansätze zu verkaufen und es nicht als zusätzliche Arbeit zu vermitteln. In einigen Fällen kann es notwendig sein Medienkompetenzschulungen für die Mitarbeiter anzubieten, da sich zum Teil Ablehnung auch auf Angst vor neuen Medien zurückführen lässt. Der unsichere Umgang mit dem Internet und die Angst Unzulänglichkeiten offenbaren zu müssen, sollten dem Mitarbeiter genommen werden. Der Verwaltungsmitarbeiter sollte jederzeit als kompetenter Mitspieler dem Bürger gegenüber auftreten und deswegen sicher im Umgang mit dem Internet und geschult im Umgang mit der Bürgerbeteiligungs-Software sein.

Auf Seiten der Einführung für den Bürger gilt es zunächst einmal Bewusstsein und Akzeptanz für die neuen Möglichkeiten der internetgestützten Beteiligungen zu schaffen. Die Aspekte Akzeptanz beim Bürger und Maßnahmen gegen mangelnde Beteiligung werden aufgrund ihrer Relevanz als separate Punkte behandelt und als eigenständige Probleme in diesem Kapitel behandelt.

## **Ressourcen**

---

Nicht nur aufgrund der angespannten kommunalen Haushaltslagen sind Entscheider auf dieser Verwaltungsebene besorgt über die anfallenden Kosten und notwendigen Ressourcen für E-Partizipationen. Der Spielraum in den Haushalten variiert dabei stark. Einzelne Kommunen sehen gar kein Geld für E-Partizipation, andere sehen nur eine Begrenzung bei internen Eigenentwicklungen. Dabei wird oft ein hoher Ressourcenaufwand unterstellt, der in Form von Personalaufwand innerhalb der Verwaltung bei Entwicklung

und Betrieb von E-Partizipationen anfällt. Oft genannt wird ein hoher Moderationsaufwand. Es ist daher wichtig diesen Punkt im Speziellen und die Kostenängste im Allgemeinen zu widerlegen. Dabei ist eine klare Kosten-/Nutzenrechnung notwendig. Bezieht die Kommune die Software beispielsweise extern, so können zeit- und kostenaufwendige interne Entwicklungen vermieden werden. Weiterhin sollten bei E-Partizipation zuerst sogenannte *Quick-Win*-Formate umgesetzt werden. Dies sind Formate, die direkten messbaren Mehrwert für Bürger und Verwaltungen haben, so existieren beispielsweise Vorschlagsmanagementsysteme oder Bürgerhaushalte, die bei sehr geringem Moderationsaufwand direkte Einsparpotentiale im Haushalt liefern. Solche Systeme, die nur geringe zusätzliche Kosten verursachen, werden vermutlich leichter eingeführt und können als Türöffner für E-Partizipationen in voller Bandbreite fungieren. Eine weitere sinnvolle Argumentationskette führt auch über den Weg der konventionellen E-Partizipationen. Denn bereits heute ist die Verwaltung zur Bearbeitung von Eingaben bei Bürgerbeteiligungen auf nicht-elektronischem Wege gezwungen. Konventionelle E-Partizipationen verursachen aber auch reale Kosten, wie Arbeitszeit, Raumkosten und Aufwände für Mediationsverfahren. Internetgestützte Systeme bergen hier das Potential einer Bündelung und Optimierung der Anfrageverarbeitung. So können durch fortgeschrittene Verfahren wie Automatisierungs- und Filteralgorithmen hohe manuelle Moderationsaufwände vermieden werden.

## **Gewaltenteilung**

---

Gewaltenteilung meint im klassischen Sinne die Verteilung von Staatsgewalt auf die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Auf Bundesebene sichert die Trennung eine demokratische Machtbegrenzung. In unserem Kontext sehen Interviewpartner spezielle Probleme bei der Trennung der Gewalten "Exekutive" und "Legislative" sowie im Spannungsfeld von direkter und repräsentativer Demokratie. Die Verwaltung hat Bedenken die alleinige Entscheidungshoheit in bestimmten Fragen zu abzugeben. Es ist also die Frage, wer entscheidet ob und wie Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren umgesetzt werden. Welche Auswirkungen hat eine direktere Demokratie durch Bürgerbeteiligungen beispielsweise auf die Verantwortung von Abgeordneten der Gemeindevertretung? Wie sind die Zuständigkeiten hier genau definiert?

Diese Frage hängt vom Einzelfall ab. Die öffentliche Verwaltung als Teil der vollziehenden Gewalt ist mit dem Vollzug von Entscheidungen der demokratischen Willensbildung durch das Volk betraut. Die Gemeindevertretung ist Teil der Verwaltung ohne unmittelbare Befugnis zu Verabschiedung von Recht. Vielmehr ist die Gemeindevertretung durch eine Wahl aus Vertretern der Gemeinde an Entscheidungen innerhalb der Verwaltung der Gemeinde beteiligt. In ihrer Praxis aber ist sie nicht nur durch übergeordnetes Recht und Gesetz begrenzt, sondern auch durch Budgetbeschränkungen und die Vereinbarkeit von einer Vielzahl von einzelnen Zielen. So sieht sich die öffentliche Verwaltung bei internetgestützten

Bürgerbeteiligungen dem gleichen Dilemma gegenüber, das auch für die konventionelle Verwaltungsarbeit zutrifft. Beteiligungsoffenheit und Effizienz sind erstrebenswert, aber nicht in jedem denkbaren Fall realisierbar. Bestimmte Entscheidungen können trotz Bürgerwunsch nicht umgesetzt werden. Diese Problematiken sollten also bei der Auswahl entsprechender Beteiligungsformate im Detail betrachtet und beachtet werden. Die resultierenden Beschränkungen und Grenzen müssen offen und klar an den Teilnehmer einer internetgestützten Bürgerbeteiligung kommuniziert werden, damit später keine Enttäuschungen auftreten.

## **Soziale Hürden**

### **Digitale Spaltung**

Ein Vorbehalt einiger Kommunen gegen E-Partizipation ist das Argument der digitalen Spaltung. Man argumentiert hier, dass formelle wie informelle E-Partizipation immer nur in Verbindung mit einem Offline-Verfahren eingesetzt werden darf, da sonst nicht alle Teile der Bevölkerung erreicht werden können. E-Partizipation schließt auch Bevölkerungsgruppen von der Beteiligung aus und kann deshalb nur bedingt losgelöst von Offline-Verfahren eingesetzt werden. Bei formellen E-Partitionen schließen sich reine Online-Verfahren aus, da sich rechtlich gesehen jeder Bürger, ob mit oder ohne Internetanschluss, beteiligen können muss. Bei informellen E-Partitionen gilt der rechtliche Zwang zu einem Offline-Kanal nicht, ist aber aus Fairnessgründen sinnvoll.

Grundsätzlich ist die digitale Spaltung ein gesellschaftliches Problem, das es jedoch auch unabhängig von E-Partizipation zu lösen gilt. Betroffen sind von dieser Spaltung häufig ältere Menschen, die den Umgang mit Computern in ihrem Arbeitsleben nicht mehr erlernt haben sowie sozial Schwache, die einen Zugang zum Medium aus finanziellen Gründen nicht beziehen können. Lösungsansätze können hier im Rahmen sozialer Arbeit entstehen. Solche Gruppen können beispielsweise durch Kooperation mit Seniorentreffs erreicht werden, indem diese oder die Kommune Internet-Nachmittage einrichten, an denen Interessierten der Umgang mit dem Medium Internet näher gebracht wird. Dies bedeutet zwar einen erheblichen personellen Aufwand, ist jedoch zur zielführenden Beseitigung der digitalen Spaltung unverzichtbar. Ebenso sind öffentliche Internetterminals mit Internetlotsen unter bestimmten Rahmenbedingungen denkbar.

Zudem ist es bei einigen E-Partizipationsformaten (insbesondere informelle Formate) möglich auch ohne eine vollständige Abdeckung der Bevölkerung zu Ergebnissen zu kommen. Beispielsweise kann die Umgestaltung eines Jugendzentrums auch nur mit den betroffenen Jugendlichen diskutiert werden. Eine formelle Notwendigkeit, Offline-Verfahren ergänzend einzusetzen besteht bei den meisten Beteiligungen ohnehin nicht, wenn es sich um informelle

Beteiligungen handelt, die eine optionale Zusatzleistung der Kommune darstellen. Dem rechtlichen Zwang bei formellen E-Partizipationen kann durch offene Internetterminals in der Verwaltung genüge getan werden, bei dem Beteiligungsinteressierte, die sonst ihre Eingabe schriftlich in der Kommunalverwaltung abgeben würden, Zugriff auf das elektronische Angebot erhalten.

## **Konkurrenz**

---

Manchmal kann es durch E-Partizipationsangebote innerhalb einer Kommune auch zu Konkurrenzsituationen zu privatwirtschaftlichen Angeboten kommen. Eine Kommune berichtete in einem Interview von einem Diskussionsangebot für Bürger auf der Webseite einer lokalen Zeitung. Ein gleichartiges Angebot der Kommune hätte in diesem Fall zu zwei Dingen führen können. Das Angebot der politisch unabhängigen Lokalzeitung könnte durch den Bürger bevorzugt werden, damit wäre ein entsprechendes E-Partizipationsformat der Verwaltung überflüssig. Ein Erfolg des kommunalen Angebots hätte hingegen zu Einnahmeausfällen bei der Zeitung geführt, die auf kommerziellen Erfolg zur Selbsterhaltung angewiesen ist. Hat man die entsprechenden Konkurrenzsituationen im Vorfeld nicht ausreichend bedacht, kann es deshalb zu Konflikten kommen. Einer solchen Gefahr wollen sich Kommunen häufig nicht aussetzen, da sie auf die wohlwollende Berichterstattung der lokalen Medien angewiesen sind, um die Bürger zu erreichen und den Rückhalt zu sichern.

Auch Partizipationsangebote, die Bürger mobilisieren und ehrenamtliche Tätigkeiten organisieren, können zu Konkurrenz mit der lokalen Handwerkskammer und den vor Ort ansässigen Organisationen für ehrenamtliche Tätigkeiten führen. Werden Angebote wie z.B. Pledgebank genutzt, um gemeinnützige Tätigkeiten kostenfrei zu organisieren, die sonst ein Handwerksbetrieb übernommen hätte, dann kann es schnell zu Differenzen mit der lokalen Handwerkskammer kommen. Im Rahmen der Interviews wurde häufig als Beispiel der selbstorganisierte Neuanstrich eines kommunalen Kindergartens durch die Eltern vorgestellt, der entsprechende lokale Handwerker den Auftrag kostet.

Bei der Einführung von E-Partizipation ist also darauf zu achten, dass die Belange von lokalen Interessengruppen nicht beeinträchtigt werden. Ist dies doch der Fall sollte eine Kooperation in Betracht gezogen werden, um die Nachteile für die Organisation so gering wie möglich zu halten.

## Transparenz

---

Transparenz, die Grundlage für Bürgerbeteiligungen, hat für einige Entscheider in Verwaltungen auch negative Seiten. Es wird die Gefahr gesehen, dass Bürger durch Transparenz erst "munitioniert" werden. Die aus der Transparenz resultierenden Bürgeranfragen könnten die personellen Ressourcen der Verwaltung belasten, da eine Bürgeranfrage eine Antwort der Verwaltung erzwingt. Zudem gebe es Wahrheiten, die man nicht aussprechen dürfe.

All diese Aussagen sind Beispiele dafür, dass Transparenz in Politik und Verwaltung nicht notwendigerweise als vorteilhaft empfunden wird. Es werden dabei Probleme und Nebenwirkungen unterstellt die eine Regierungstätigkeit auch negativ beeinträchtigen könnten. Eine vollständige Problemlösung dazu liegt außerhalb der Möglichkeiten dieses Berichts, da die Transparenzdiskussion in verschiedenen Varianten außerhalb der Ebene von E-Partizipationen schon über viele Jahre erfolgt [15,16]. Der Zustand einer durchgehenden Transparenz des politischen Systems ist dabei immer noch nicht vorhanden. Neben der einschlägigen Literatur und den Forderungen der involvierten NGOs<sup>1</sup> sei dabei auf die Kernargumente "Legitimierung der politischen Entscheidung", "Vermeidung von Machtmissbrauch" und "Recht auf Information zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung" hingewiesen, von denen im Rahmen der notwendigen Überzeugungsarbeit Gebrauch gemacht werden kann.

## Angst vor Kontrollverlust

---

Einige der befragten Kommunen ließen im Gespräch eine gewisse Angst vor einem drohenden Kontrollverlust durch E-Partizipation erkennen. Zum Einen fürchtet man schlechte Bürgerentscheidungen, die dann übernommen werden müssen, um dem Druck der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Zum Zweiten dürfe sich die Verwaltung der ihr übertragenen Verantwortung nicht entziehen. Hier sieht man die Gefahr, dass bedeutende Entscheidungen dem Bürger überlassen werden und Verwaltungen nicht mehr frei wirken können.

Solcherlei Bedenken lassen sich oftmals einfach zerstreuen, da E-Partizipationen in den wenigsten Fällen genutzt werden, um tatsächliche Entscheidungen zu treffen. Hierzu ist E-Partizipation, auf Grund des informellen Charakters und der Nutzung des Internet, zunächst auch gar nicht geeignet. Für Bürgerentscheidungen sind in der Regel formelle Bürgerentscheide vorgesehen, die jedem Bürger die Teilnahme ermöglichen und zu rechtlich verbindlichen Entscheidungen führen. Dieser Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheiden ist also bei der Einführung von E-Partizipation stets zu beachten. Statt dem Bürger die Entscheidung zu überlassen, kann es beispielsweise das Ziel sein, die Meinungsvielfalt der

---

<sup>1</sup> Non-Governmental Organization - Nichtregierungsorganisation

Bürger kennen zu lernen, um wichtige Aspekte bei der Entscheidung nicht zu vernachlässigen.

Hinzu kommt, dass viele Aufgaben einer Verwaltung zu viel Expertenwissen erfordern, um den Bürgern eine sinnvolle Diskussion zu ermöglichen. Der vollständige Haushalt einer Kommune ist beispielsweise auf Grund der vielen vorgeschriebenen Aufgaben und Querbeziehungen nur schwer zu durchschauen. Um trotzdem sinnvolle Diskussionen zu ermöglichen, müssen die Probleme also auf ein vertretbares Maß an Komplexität reduziert werden. Im Falle von Bürgerhaushalten beschränkt man sich deshalb meist auf die Investitionstätigkeiten einzelner Haushaltsbereiche.

## **Manipulation durch Minderheiten**

---

Einige der befragten Entscheider sehen die Gefahr, dass internetgestützte Bürgerbeteiligungen von einer Minderheit manipuliert werden können. Dies ist insbesondere dann eine Gefahr, wenn die Beteiligung der Bevölkerung insgesamt gering ist. Dann fällt es einer engagierten Minderheit leicht das Meinungsbild zu verschieben, indem aktiv Teilnehmer aus den eigenen Reihen rekrutiert werden. Dann besteht die Gefahr, dass die schweigende Mehrheit der Bürger mit ihrer Meinung nicht berücksichtigt wird. Auch "Sockenpuppenszenarien" <sup>2</sup> sind denkbar, bei denen Einzelne durch falsche Identitäten das Mehrheitsverhältnis künstlich verschieben (vgl. Astroturfing).

Um dieses Risiko so gering wie möglich zu halten sollte deshalb mit einfachen informellen Bürgerbeteiligungen begonnen werden. Es ist außerdem ratsam bereits frühzeitig anzukündigen, dass die Ergebnisse der Beteiligung als Empfehlungen aufgefasst werden, die von der Verwaltung auf ihre Durchführbarkeit geprüft werden müssen. Die Verwaltung erhält so auch die Möglichkeit zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen und gegebenenfalls zu erläutern, warum etwas nicht umgesetzt werden kann. Ein vorbildliches Beispiel für diese Vorgehensweise ist die Beteiligung zum Bürgerhaushalt der Stadt Köln, der zuletzt 2009 durchgeführt wurde.

Der Lösungsvorschlag Identitätsmanagement zur Vermeidung von Manipulationen wird im Rahmen des Berichtes aufgrund der Relevanz noch separat diskutiert.

Prinzipiell ist die Gefahr von Manipulationen durch Minderheiten aber in ähnlicher Form bereits bei konventionellen Bürgerbeteiligungen gegeben. Auf elektronischem Wege kann dem Lobbying von Parteien, Vereinen und anderen Interessenverbänden allerdings erstmals ein Gegengewicht bei der öffentlichen

---

<sup>2</sup> Eine Sockenpuppe bezeichnet innerhalb der internetgestützten Kommunikation ein Benutzerkonto mit falscher Identität, das angelegt wurde, um eigene Meinungen innerhalb des Beteiligungsangebotes mit mehreren Stimmen zu vertreten und so das Meinungsbild zu beeinflussen oder zu fälschen.

Debatte entgegengestellt werden. Denn der Bürger erhält durch E-Partizipation eine wirksame eigene Lobby.

### **Heikle Themen und der Umgang damit**

---

Die Anonymität des Internets sorgt häufig dafür, dass Beleidigungen und Diffamierungen schneller ausgesprochen werden, als dies von Angesicht zu Angesicht der Fall wäre. Einige Kommunen sind deshalb sehr besorgt, dass Beteiligungsangebote im Internet primär destruktiv statt konstruktiv genutzt würden. Der damit verbundene Moderationsaufwand stünde dann nicht mehr im Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen. Eine Kommune berichtete von sehr schlechten Erfahrungen mit einem klassischen Forum, das überwiegend für Beleidigungen und Werbung genutzt und schließlich abgeschaltet wurde.

Das Problem lässt sich durch technische Maßnahmen abmildern. Die entsprechenden Maßnahmen werden im Abschnitt Themenverfehlungen behandelt. Aber auch auf der organisatorischen Seite lässt sich dem Problem begegnen. Beleidigungen treten dann vermehrt auf, wenn emotionale Themen diskutiert werden oder Standpunkte sehr unterschiedlich sind. Hier muss entweder ein hochwertiger Mediationsprozess frühzeitig auch elektronisch stattfinden oder alternativ können hochkontroverse Themen bei E-Partizipationen zunächst vermieden werden, um Konflikte dort zu umgehen. Hat sich über mehrere Beteiligungsprojekte hinweg in der Kommune eine positive Diskussionskultur entwickelt können konfliktbehaftete Themen eventuell wieder in Betracht gezogen werden.

### **Erwartungsmanagement**

---

Ein Bürger, der an einer Bürgerbeteiligung teilnimmt hat eine bestimmte Erwartungshaltung bezüglich der Verwertung seiner Eingaben. Diese Erwartung umfasst meist die uneingeschränkte Umsetzung der Eingabe. Sind diese Erwartungen jedoch zu hoch gesteckt, ist das Risiko groß, dass diese Erwartungen enttäuscht werden. Kommunen fürchten also den Imageverlust durch die vorkommenden abschlägigen Bescheide, wenn ein Bürgerwunsch nicht erfüllbar ist.

Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht alle Bürgereingaben realisierbar sind. Bei Gegenpositionen beispielsweise ist eine Umsetzung beider Seiten nicht möglich. Hier müssen sich beide Seiten bestenfalls mit einem Konsens zufriedengeben. Dieses Problem kann in der Sache nicht optimal gelöst werden. Durch ein geeignetes Erwartungsmanagement und einer Kommunikationsstrategie muss Enttäuschungen und Unzufriedenheit entgegengewirkt werden. Ansonsten wird ein E-Partizipationsverfahren nach kurzer Zeit an mangelnder Beteiligung leiden. Deshalb ist es wichtig den

Teilnehmern von Beginn an deutlich zu machen, welchen Einfluss sie auf das Ergebnis haben können und was mit der Bürgereingabe im Prozessverlauf geschieht. Abschlägige Bescheide können bei elektronischen wie konventionellen Verfahren auftreten, entscheidend jedoch sind die Kommunikationsstrategie und der vorgelagerte Mediationsprozess.

## **Gebrauchstauglichkeit und Barrierefreiheit**

---

Die Grundvoraussetzung für den Erfolg eines E-Partizipationsprojektes ist die Benutzbarkeit des Systems für den Endanwender. Dies betrifft zum Einen die einfache Bedienbarkeit der Benutzungsoberfläche, die Gebrauchstauglichkeit. Ist die Bedienung zu kompliziert, werden viele Bürger von einer Beteiligung abgeschreckt und das Projekt wird automatisch zum Misserfolg. Zum Anderen spielt aber auch die Barrierefreiheit eine wichtige Rolle, damit wirklich alle Bürger die Möglichkeit haben, auf das Angebot zuzugreifen und niemand ausgeschlossen wird.

Lösungsansätze bedienen sich der Felder der Usabilityforschung und Standards für Barrierefreiheit. Hierzu existieren bereits ausreichende internationale Standards, die bei der Umsetzung behilflich sind. Für die Barrierefreiheit sind dies vor allem die "Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 1.0/2.0" des World Wide Web Consortiums W3C [3,4]. Die Version 1.0 dieser Richtlinien ist außerdem Grundlage für die in Deutschland bedeutende "Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung" [5]. Der Bereich Gebrauchstauglichkeit ist ebenfalls durch mehrere internationale und nationale Standards abgedeckt [6].

## **Technische Hürden**

### **Selbstverstärkung**

---

Selbstverstärkung (engl. Information Cascade <sup>3</sup>) ist ein formales Konzept aus der beobachtenden Lerntheorie [7]. Dieser Effekt tritt auf, wenn sich Leute durch Beobachtung anderer, deren Entscheidungen anschließen, ohne selbst alle Möglichkeiten zu reflektieren. Dadurch kann es u. U. zu Fehlentscheidungen kommen. Übertragen auf das Problem der politischen Meinungsbildung im Web 2.0 bedeutet dies folgendes. Erlangt der Nutzer Kenntnis über das öffentlichen Meinungsbild zu einem vorgegebenen Thema und wird er dann zu einer Entscheidung aufgefordert, so orientiert er sich häufig an der überwiegend vorherrschenden Meinung. Somit würden negative oder positive Standpunkte sich immer weiter selbst verstärken, ohne dass über die

---

<sup>3</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Information\\_cascade](http://en.wikipedia.org/wiki/Information_cascade)

Zeit die Betrachtung eventuell neu vorliegender Erkenntnisse einfließt. Der Effekt der Selbstverstärkung tritt insbesondere dann auf, wenn häufig besuchte oder gut bewertete Themen in einem Beteiligungsangebot gesondert hervorgehoben werden. Der Nutzer wird häufig diese bevorzugten Themen oder Meinung auch seinerseits wieder bevorzugen. So entstehen wenige Beiträge mit sehr vielen Kommentaren und viele Beiträge mit wenigen Kommentaren.

## Beispiel

Ein gutes Beispiel für die Selbstverstärkung war die erste Phase der Open Government Initiative <sup>4</sup> von US-Präsident Obama. In dieser Phase wurden Ideen von Bürgern angenommen und gleichzeitig bewertet. Die Webseite ließ zwei mögliche Sortierungen für die vorhandenen Ideen zu. Entweder wurden die Ideen mit den meisten Stimmen zuerst angezeigt oder die neusten Ideen. Dadurch sind zu jedem Zeitpunkt nur 25 Ideen auf der Startseite sichtbar. Die restlichen Ideen verstecken sich auf weiteren Seiten wie in Abbildung 5 zu sehen ist. Die Analyse der offiziellen Ergebnisse dieses Verfahrens zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Ideen eine große Anzahl Stimmen erhalten hat. Insgesamt 33,8% der Stimmen entfallen auf nur 7,23% der Ideen, wie Abbildung 6 zeigt. Dabei wurden inhaltlich sehr ähnliche Ideen aber sehr unterschiedlich bewertet, was darauf schließen lässt, dass nur einige dieser Beiträge je von einer breiten Masse an Benutzern gesehen und bewertet wurden.

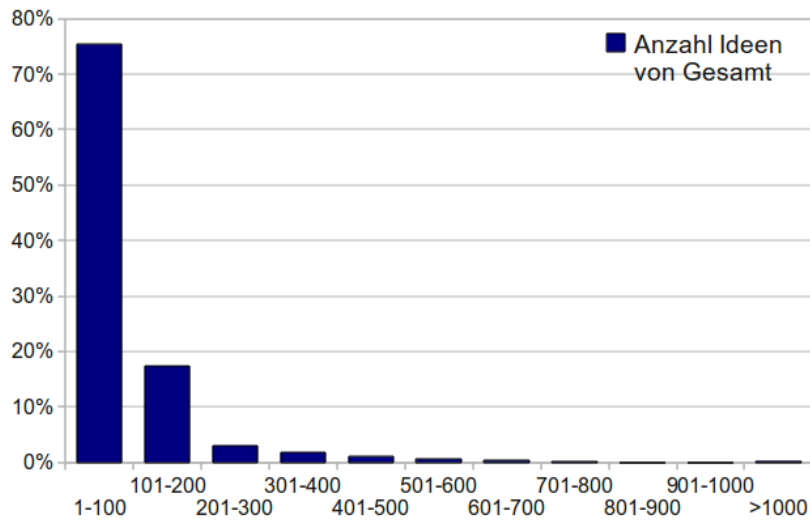
The screenshot shows the 'OPEN GOVERNMENT DIALOGUE' interface. The main heading is 'Making Data More Accessible' with 983 votes. The page is sorted by 'Top Rated (983)'. On the left, there are categories: '1. Transparency' (983 ideas), '5. Legal & Policy Challenges' (635 ideas), and 'Uncategorized' (655 ideas). The main content area displays three ideas:

- A Rite of Passage?** by jasterling, 972 votes. Description: 'Over the last several months, Barack Obama's origin of birth has come under much scrutiny due to discrepancies concerning the authenticity of his birth certificate. Israel Insider and expert...'
- There is No Reason Why CRS Reports Should Not be Public**, 624 votes. Description: 'The Congressional Research Service does some excellent research and analysis on all manner of things. These reports are not officially accessible to taxpayers. CRS reports to Congress or individual members of Congress should be readily accessible via the World Wide Web within two weeks of their delivery to the requesting member(s).'
- Long Form Legal Birth Certificate** by thomasfoy, 231 votes. Description: 'asthers have stated, first order of transparency is to release your long form Birth certificate. seems simple enough.'

At the bottom, it shows 'Total Rows 983' and 'Displaying 1 to 25' with a pagination bar.

<sup>4</sup> <http://opengov.ideascale.com/>

**Abbildung 5:** Typisches Beispiel für Selbstverstärkung durch standardmäßige Anzeige der bestbewertetsten Einträge.



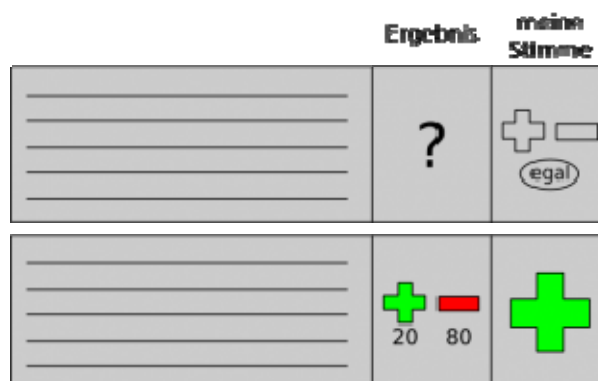
**Abbildung 6:** Anzahl Ideen mit einer bestimmten Stimmenanzahl. Auf 7,23% der Ideen entfallen 33,81% der Stimmen.

### Technisches Lösungskonzept

Das Problem der Selbstverstärkung lässt sich mit Hilfe von zwei Maßnahmen technisch mildern. Die erste Maßnahme ist die Gleichgewichtung der Darstellung aller Elemente, um zu vermeiden, dass ein Element schon auf Grund der häufigen Darstellung besser bewertet wird. Der zweite Weg ist, die Unabhängigkeit der Abstimmung zu gewährleisten. Beide Maßnahmen lassen sich kombinieren und werden im Folgenden kurz erläutert.

#### *Unabhängigkeit der Abstimmung*

Kann ein Benutzer bevor er einen Beitrag bewertet bereits die Bewertungen der anderen Benutzer einsehen besteht die Gefahr, dass er durch diese Information beeinflusst wird. Abhilfe schaffen hier Verfahren, die bisherige Bewertungen erst dann anzeigen, wenn der Benutzer seine Stimme selbst abgegeben hat. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass sich der Benutzer nicht durch die Meinung Anderer beeinflussen lassen kann.



**Abbildung 7:** Konzept, um die Unabhängigkeit der Abstimmung zu gewährleisten.

Abbildung 7 zeigt wie dieses Konzept umgesetzt werden kann. Der Nutzer kann den Beitrag zunächst lesen, erhält jedoch keine Auskunft darüber, wie andere Nutzer abgestimmt haben. Erst wenn er sich selbst für eine Meinung entscheidet wird ihm die Gesamtauswertung angezeigt.

Nutzer können diese Einschränkung jedoch umgehen, indem sie sofort beliebig abstimmen und sich dann um entscheiden. Wird dies zu einem Problem kann zusätzlich das Ändern der eigenen Abstimmung verboten werden. Dann muss sich der Nutzer seine eigene Meinung bilden bevor er oder sie das erste Mal abstimmt. Wichtig ist bei diesem Verfahren jedoch, dass immer auch eine neutrale Bewertung möglich ist, um den Nutzer nicht zu einem Pro- oder Kontra-Standpunkt zu zwingen. Sonst könnte dies dazu führen, dass ein Benutzer zufällig abstimmt, nur um das Meinungsbild sehen zu können und damit ungewollt das Meinungsbild verschiebt.

### *Gleichgewichtung der Darstellung*

Eine andere Herangehensweise ist es, nicht das Abstimmungsverhalten der Benutzer zu beeinflussen, sondern welche Beiträge ihnen angezeigt werden. In vielen Systemen sind dies entweder die neusten Beiträge oder die, mit der bis dato besten Bewertung. Durch die ungleiche Darstellungshäufigkeit der Beiträge unterscheiden sich auch deren Erfolgsaussichten in der Bewertung. Um dies zu verhindern muss darauf geachtet werden, dass alle Beiträge dieselben Chancen bekommen. Dies kann zum Beispiel über die Anzahl der bisherigen Darstellungen ermittelt werden. Neue Beiträge, die erst selten angesehen wurden, werden dann häufiger angeboten als beliebte Beiträge bis ein Darstellungsgleichgewicht vorliegt.

Diese Technik kann zum Beispiel als Standardeinstellung auf der Übersichtsseite eines Beteiligungsangebots verwendet werden. Eine Sortierung nach umgekehrter Anzeigehäufigkeit birgt jedoch die Gefahr, dass wirklich gute Beiträge zu selten angezeigt werden. Hier kann man je nach Zielsetzung der Plattform auch alternative Sortierungen für den Nutzer zur Wahl anbieten. Ist eine Gleichgewichtung der Anzeigehäufigkeit zur Vermeidung von Selbstverstärkung gewünscht, so muss diese natürlich durchgehend bei allen Artikelvisualisierungen gegeben sein. So muss für Tagclouds die Bestimmung der Größe von Tags, welche mit der Klickhäufigkeit korreliert, auch entsprechend einer Gleichverteilung der dahinterstehenden Artikel erfolgen.

Interessant in diesem Zusammenhang ist auch eine Strategie zur Entdeckung unbekannter Juwelen innerhalb der Beiträge, bei der der Nutzer nach einem beliebigen Bewertungsvorgang weitere, unterbewertete Artikel vorgestellt bekommt und direkt aufgefordert wird die potentiell "unentdeckten Schätze" durch eine entsprechende Bewertung "zu heben".

## Informationsüberflutung

Informationsüberflutung (engl. Information Overload) tritt dann auf, wenn so viele Informationen (hier: Beiträge, Kommentare, Meinungen oder Vorschläge) vorliegen, dass es unmöglich wird eine Entscheidung zu treffen bzw. sich eine Meinung zu bilden. Große Mengen an Daten verhindern eine vollständige Verarbeitung durch den Menschen. Aus einer großen Menge an Informationen können relevante Teile nur schwer extrahiert oder gefiltert werden. Dazu müssten sämtliche Beiträge zuvor untersucht werden. Tritt eine Informationsüberflutung auf kann das eigentliche Ziel eines Beteiligungsverfahrens in der Regel nicht mehr erreicht werden.

### Beispiel

Informationsüberflutung lässt sich in der Praxis an verschiedenen Projekten beobachten. Die Diskussion über eine Petition zu Internet-Sperren auf der Seite des Deutschen Bundestages führte beispielsweise zu einer Flut von Kommentaren im angeschlossenen Forum. Tausende von Kommentaren wurden hier innerhalb von kurzer Zeit abgegeben. Die lineare Diskussionsstruktur des Forums war strukturell für diesen Ansturm nicht geeignet. Die Hauptdiskussion (Abbildung 8) verteilte sich schließlich auf über 130 Seiten mit je 15 Beiträgen. Es ist unwahrscheinlich, dass alle neuen Teilnehmer zunächst bestehende Kommentare gelesen haben, um die bisherige Diskussion zu überblicken. Wahrscheinlicher ist, dass sie ihre Meinung ohne Rücksicht auf die bisherigen Inhalte, einfach an die Diskussion angehängt haben. Dadurch wurden zum Einen viele Duplikate generiert und zum Anderen Metakommentare mit der inhaltlichen Diskussion vermischt. Beides führt dazu, dass die Anzahl der Beiträge rasant ansteigt. Eine inhaltliche Auswertung und Bewertung der einzelnen Meinungen ist dann kaum noch möglich.

Petitionen in der Mitzeichnung > Forum: Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten

**Petition: Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten**

Bitte loggen Sie sich ein oder registrieren Sie ein Benutzerkonto, um Beiträge verfassen zu können.

Seiten: [1] 2 3 ... 14

	Betreff	Begonnen von	Antworten	Aufrufe	Letzter Beitrag ▾
	Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten - 2 <span>1 2 ... 59 60 »</span>	DBT_Moderator 3	894	36733	Heute um 11:01:09 von Nutzer4120
	Hinweis der Moderation: Mitzeichnungsmöglichkeit per Brief oder Fax	DBT_Moderator 6	0	3229	18. Mai 2009, 13:27:53 von DBT_Moderator 6
	Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten <span>1 2 ... 73 74 »</span>	darktwit	1097	73470	09. Mai 2009, 21:16:23 von Greenorb
	Mit der Bitte um Beachtung!	DBT_Moderator 6	0	26889	06. Mai 2009, 14:38:22 von DBT_Moderator 6
	Neues in der Presse « 1 2 ... 24 25 »	LegalerNetzNutzer	370	15410	Heute um 11:10:32 von NutzeDenTag

**Abbildung 8:** Beispiel für Informationsüberflutung auf <http://epetitionen.bundestag.de/>

Dass Informationsüberflutung zu Duplikaten führt, kann außerdem anhand der Ergebnisse der Open-Government-Initiative in Phase 1 der US-Regierung nachvollzogen werden. Bereits eine einfache Schlagwortsuche fördert

verschiedene Themen zutage, die mehrfach als Ideen eingegeben wurden. Bei dem in Abbildung 9 gezeigten Beispiel wird deutlich, dass sich die Stimmen ungleichmäßig auf die verschiedenen Vorschläge verteilen (vgl. Selbstverstärkung). Einige der Vorschläge blieben weitestgehend unbeachtet während andere es an die Spitze schafften. Dies obwohl die Inhalte der Ideen sehr ähnlich waren und somit dieselben Teilnehmer hätten ansprechen müssen. Problematisch ist dies hier, da gleichzeitig eine Abstimmung durchgeführt wurde. Die Stimmen der Nutzer verteilen sich auf die verschiedenen Ausprägungen derselben Idee und reduzieren so die Gesamtbewertung. Während es die beste Version dieser Idee nur auf Platz 15 schaffte hätte eine kombinierte Idee mit allen Stimmen der gleichen Einzelbeiträge den Platz 2 der Gesamtrangliste erreichen können.

Rang	Idee	Stimmen
15.	Bills should stand alone -no earmarks -no pork	574
18.	One Bill = One Idea	555
248.	Each Bill In Congress Should Only Address A Single Spending Program	134
651.	How about Congress stops piggybacking bills	73
841.	Bills need to be short and simple	62
2100.	Stop adding 'pork' to emergency bills, and start cutting the 'fat' that's already passed.	22
<b>2.</b>	<b>Kombination der Ideen</b>	<b>1420</b>

**Abbildung 9:** Beispiele verschiedener inhaltsähnlicher Beiträge, die durch die Fragmentierung unterdurchschnittlich bewertet wurden.

### Technisches Lösungskonzept

Um der Informationsüberflutung entgegenzutreten gibt es zwei Möglichkeiten. Man kann entweder versuchen den Strom neuer Beiträge durch Duplikatvermeidung zu reduzieren. Oder man verwendet einen geeigneten Filtermechanismus, um im Laufe der Beteiligung relevante von irrelevanten Beiträgen zu trennen.

#### *Reduktion von Beiträgen*

Die einfachste Methode, um die Anzahl der Beiträge zu reduzieren ist es Duplikate von vornherein zu vermeiden. Dies ist mit Hilfe von automatischer Sprachverarbeitung möglich. Möchte der Benutzer einen neuen Beitrag einstellen wird parallel vom System die Ähnlichkeit des Beitrags zu bereits bestehenden Inhalten über ein Textähnlichkeitsmaß wie die Kosinusdistanz überprüft. Sind bereits Beiträge mit ähnlichen Inhalten vorhanden werden diese dem Nutzer vorgeschlagen (Abbildung 10). Dieses Verfahren ist jedoch nicht fehlerfrei, da viele semantische Zusammenhänge und Synonyme von automatischen Systemen zunächst nicht ohne Weiteres korrekt erkannt werden. Dazu Bedarf es sprachspezifischer lexikalischer Datenbanken mit semantischen Relationen zwischen Wörtern (z.B. WordNet<sup>5</sup> oder GermaNet<sup>6</sup>). Damit lässt sich die Anzahl von Beitragsduplikaten erheblich reduzieren, wie z.B. das Angebot direktzurkanzlerin.de zeigt. Damit eine Duplikatsvermeidung zum Erfolg führen kann muss dem Nutzer jedoch die Möglichkeit gegeben werden, den bereits vorhandenen Beitrag ebenfalls zu unterstützen bzw. seine Zustimmung direkt auszudrücken. Eine Erkennung von Duplikaten sollte dabei schon während der Eingabe eines neuen Beitrages erfolgen, indem inhaltlich ähnliche Beiträge sofort erkannt und empfohlen werden.

Einen neuen Beitrag erstellen: ▾

Beim Verzicht auf Kernkraft |

Absenden

Bereits existierenden ähnliche Beiträge:

**Karl Meier:** Wir sollten gleich auf Atomkraftwerke verzichten die führen doch zu nix.

**Die Grünen:** Ein konsequenter Atomausstieg ist nur mit definierten Restlaufzeiten möglich.

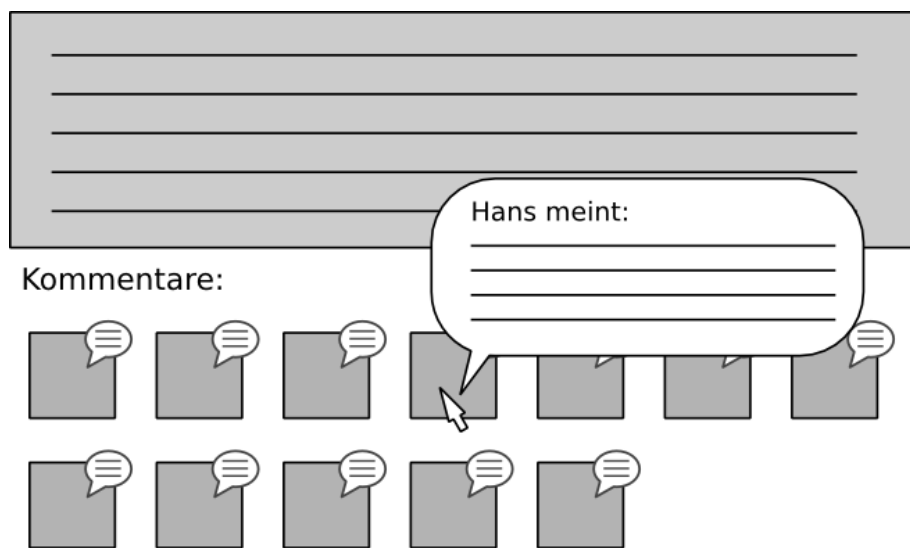
**Abbildung 10:** Konzept "Meinten Sie...", das mit Hilfe automatischer Sprachverarbeitung ähnliche Beiträge vorschlägt.

Dieses Verfahren verhindert Duplikate jedoch nur auf der primären Inhaltsebene. Häufig werden zusätzlich jedoch noch sekundäre Inhalte, wie z.B. Kommentare, erlaubt. Gerade bei Kommentaren passiert es dann häufig, dass

<sup>5</sup> <http://wordnet.princeton.edu/>

<sup>6</sup> <http://www.sfs.uni-tuebingen.de/GermaNet/>

auch Kommentare über Kommentare eingestellt werden, sogenannte Metakommentare. Diese Metakommentare verlieren häufig schnell den Bezug zum ursprünglichen Thema und tragen so nicht mehr zum Erkenntnisgewinn der Diskussion bei. Diese für das Ergebnis überflüssigen Inhalte können reduziert werden, indem die sekundären Inhalte konsequent auf eine Ebene beschränkt werden (Abbildung 11). Die Inhalte dieser Ebene dürfen zusätzlich keine Beziehung untereinander haben, da sonst wieder Metakommentare möglich werden. In der Praxis kann dies z.B. umgesetzt werden, indem zu jedem Beitrag pro Nutzer nur ein Kommentar erlaubt wird. Eine besondere Reihenfolge der Kommentare ist dabei auszuschließen, um Bezüge auf vorangegangene Kommentare zu erschweren.



**Abbildung 11:** Konzept "Reduktion von Kommentarebenen", pro Benutzer wird nur ein Kommentar erlaubt. Dieser ist unabhängig von allen anderen Kommentaren.

Eine dritte Quelle für Duplikate sind Variationen von bestehenden Beiträgen. Oft passiert es, dass ein Nutzer an einem bestehenden Beitrag nur eine Kleinigkeit auszusetzen hat. Oft wird er dann nicht den bestehenden Beitrag unterstützen sondern einen eigenen Beitrag verfassen, um das Defizit zu beheben. Solche Effekte können beispielsweise bei E-Petitionssystemen dazu führen, dass eine inhaltliche gute Eingabe aus formalen Gründen an Details scheitert. Diesem Verhalten kann entgegengewirkt werden, wenn man die Evolution einzelner Beiträge durch Bearbeitung erlaubt. Das bekannteste Beispiel ist die Wikipedia. Hier kann jeder, der etwas an einem Artikel auszusetzen hat eine neue Version verfassen. Andere Verfahren unterstützen die Wiederverwendung von Inhalten (MixedInk LLC) oder lassen die Benutzer über Änderungsanträge abstimmen (Candid Distributed Wiki <sup>7</sup>, LiquidFeedback <sup>8</sup>). Das Candid Distributed Wiki-Konzept wird in Kapitel "Fallstudie" näher erläutert und analysiert.

<sup>7</sup> <http://doku.candiwi.org/articles/view/About%20candiwi>

<sup>8</sup> [http://www.public-software-group.org/liquid\\_feedback](http://www.public-software-group.org/liquid_feedback)

## *Filtern von Beiträgen*

Verfahren zur Reduktion der Beitragsanzahl helfen dabei, überflüssige Beiträge ganz zu vermeiden. Filtermechanismen setzen hingegen darauf die relevanten Beiträge zu identifizieren und unwichtige Inhalte zu ignorieren. Da computergestützte Systeme nicht gut geeignet sind, um die inhaltliche Relevanz von Beiträgen automatisch zu bestimmen, muss hier auf die explizite Einschätzung der Nutzer zurückgegriffen werden. Ein solches Verfahren ist z.B. das Moderationssystem Slashcode<sup>9</sup> der Internetseite Slashdot<sup>10</sup>. Hier werden jeden Tag zufällig eine Reihe von Nutzern als Moderatoren bestimmt, die dann ein feste Summe an Moderationspunkten verwenden können, um Beiträge als informativ, aufschlussreich, lustig oder unangemessen zu markieren. Die kumulierten Moderationspunkte pro Beitrag werden dann verwendet, um die Ansicht für die anderen Benutzer zu filtern. Je nach Nutzereinstellung werden dann nur noch Beiträge einer bestimmten Qualität angezeigt. Andere Beiträge werden ausgeblendet. Diese komplexe System funktioniert seit Jahren gut, setzt jedoch voraus, dass eine große Anzahl wiederkehrender Nutzer vorhanden ist, die bereit sind Beiträge zu bewerten.

Ein automatisierter, selbstlernender Ansatz für Nutzer relevante Inhalte zu bestimmen ist das sogenannte kollaborative Filtern (englisch: Collaborative Filtering). Dabei werden zunächst Verhaltensmuster von Benutzergruppen ausgewertet, um auf die Interessen einzelner Nutzer Rückschlüsse ziehen zu können. Dabei wird auf einer Ähnlichkeitsmatrix von Beiträgen auf Basis der Nutzungshistorie oder der Bewertungsähnlichkeit aufgebaut. Einem Nutzer werden dann zu einem Artikel statistisch ähnliche Nachbarartikel angeboten, die ihn potentiell auch interessieren. Alternativ werden aufgrund der Verhaltensmuster statistisch ähnliche Nutzer bestimmt, deren Artikelinteressen dann potentiell auf den benachbarten Nutzer zutreffen.

Solche Systeme sind wissenschaftlich gut erforscht und finden im E-Commerce aufgrund ihres Potentials zur Umsatzsteigerung regen Einsatz. Leider leidet diese Form des Data Mining immer unter einem sogenannten *Cold Start*-Problem. Kommt ein neuer Nutzer oder ein neuer Artikel in das System, so sind zunächst keine statistischen Daten über dessen Nutzungsverhalten vorhanden. Damit existiert keine Ähnlichkeit zu existierenden Objekten und eine Empfehlung ist nicht möglich. Damit eignet sich kollaboratives Filtern am Besten für Plattformen mit hohem Transaktionsdurchsatz, die schnell statistisch signifikante Profile generieren.

---

<sup>9</sup> <http://www.slashcode.com/>

<sup>10</sup> <http://slashdot.org/>

## **Konsensfindung**

---

Unter dem Problem Konsensfindung versteht man die Entwicklung von Kompromissen aus vormals gegensätzlichen Standpunkten. Entscheider berichten dabei von Hindernissen. Bürgerinteressen seien bei bestimmten Themen aufgrund einer fortschreitenden Individualisierung der Bürger primär singulärer Natur. Problematisch wird es dann, wenn der Bürger hauptsächlich das Eigeninteresse sieht statt dem Gemeinwohl Rechnung zu tragen. Manche Bürger seien einfach nicht konsensbereit und blockierten einen Lösungsprozess dadurch.

Für die Lösung offener Widersprüche zwischen Standpunkten bietet die Konsenstheorie zwar keinen Königsweg. Auch ist es schwer eigentlich soziale Differenzen über technische Maßnahmen vollständig aufzulösen. Dennoch kann man sich einer ganzen Reihe von Best Practices für die Gestaltung einer Diskussion und Entscheidungsfindung bedienen. Hierbei existieren eine Vielzahl möglicher Optionen, deren Beschreibung jedoch über die Zielsetzung dieses Berichtes hinausgeht. Es existiert jedoch ein breites Spektrum an Entscheidungsverfahren wie Mehrheitsentscheid, Vorzugswahl und Punktwertung, die je nach Anwendung vor und Nachteile mitbringen. Exemplarisch untersuchen wir in der Fallstudie die Implementierung einer Variante des Mehrheitsentscheids mit festgelegtem Zustimmungsverhältnis (vgl. Zustimmungs-Ablehnungs-Verhältnis).

## **Mangelnde Beteiligung**

---

Während bei populären nationalen Bürgerbeteiligungen die genannten Probleme der Selbstverstärkung und der Informationsüberflutung auftreten, so berichten Entscheider auf kommunaler Ebene mehrheitlich von mangelnder Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen bei angebotenen Beteiligungen. Dieses Phänomen kann nicht auf eine mangelnde Onlineanbindung der Bürger zurückzuführen sein. Laut aktueller (N)Onlinerstudie 2009 [8] verfügen über 70% aller Deutschen über einen Internetanschluss und sind damit zumindest potentiell in der Lage internetgestützte Bürgerbeteiligungen wahrzunehmen. Auch kann dieser Effekt nicht auf das Medium Internet an sich als ungeeigneten Kommunikationskanal zurückgeführt werden, denn konventionelle Stadtversammlungen oder Bürgersprechstunden sind ebenfalls oft schlecht besucht. Folgende Aspekte wurden als Problemfaktoren benannt, die zu einer mangelnden Beteiligung führen können:

Zunächst spielt die Einwohneranzahl der Kommune für elektronische Bürgerbeteiligungen eine bedeutende Rolle. Während bei zu großen Kommunen über Moderationsstrategien von Großgruppendifkussionen nachgedacht werden muss, so kommt bei kleineren Kommunen oftmals gar keine Diskussion zustande, da zu wenige Bürger teilnehmen. In vorwiegend ländlich geprägten, überschaubaren Gemeinden ist aus Großstädten bekannte

Anonymität meist nicht anzutreffen, die Verwaltung kennt häufig noch viele Bürger persönlich und Bürgerinteressen können auf konventionellem Wege abgefragt und berücksichtigt werden. Entscheider vermuten also eine Mindestgröße von Kommunen, damit E-Partizipation sinnvoll eingesetzt werden kann. Ein Schwellwert wurde hierbei jedoch nicht genannt.

Nächster wesentlicher Punkt für eine mangelnde Beteiligung kann die schlechte Gebrauchstauglichkeit eines E-Partizipationsangebotes sein. Werden gängige Usability- und Accessibility-Standards nicht eingehalten, so kann dies zu einer Ablehnung des E-Partizipationsangebotes führen. E-Partizipationsangebote sind in der Komplexität für den Bürger so einfach wie möglich zu halten. Nur so gelingt es, die kritische Einstiegshürde so niedrig zu legen, dass jeder Bürger sich motiviert fühlt zu partizipieren. Die *digitale Spaltung* kann dabei durch parallele Vorhaltung entsprechender konventioneller Beteiligungsmöglichkeiten in der Realwelt abgefedert werden.

Nachdem ein E-Partizipationsangebot erfolgreich konzeptioniert wurde ist häufig ein fehlendes oder mangelndes Einführungsmanagement als Ursache mangelnder Beteiligung anzutreffen. Bürger werden nicht explizit auf die Existenz eines Angebotes aufmerksam gemacht, dieses geht im bestehenden Internetangebot der Kommune unter. Bürgerportale werden zumeist bedarfsorientiert angesurft. Der Bürger prüft nicht regelmäßig, ob neu Dienstleistungen der Kommune im Internet verfügbar sind, zumal er diese aufgrund eines bisher fehlenden Engagements vieler Kommunen bei internetgestützten Beteiligungen auch nicht erwartet. Es gilt also hier durch geeignete Informations- und Marketingmaßnahmen die entsprechende Aufmerksamkeit beim Bürger zu erzeugen, Erwartungen klar zu kommunizieren und auch innerhalb der Verwaltung die notwendige Akzeptanz zu schaffen.

## **Themenverfehlung**

---

Inhaltsbasierte Plattformen, die ohne Moderation oder andere Regulierungsmechanismen auskommen, sind anfällig für das Einstellen von irrelevanten Inhalten, die das Ziel der Plattform verfehlen. So können z.B. unerwünschte Werbebeiträge (*Spam*) die Beteiligungsplattform beeinträchtigen. Ab einer gewissen Verbreitung leiden viele Kommunikationsmedien unter massiver unerwünschter Werbelast, die z. T. automatisiert versendet wird und damit den Nutzwert der Plattform erheblich schmälert. *Vandalismus* wird häufig von Störern eingesetzt, um den Zweck der Beteiligungsplattform zu beeinträchtigen. Meist nicht intendiert sind hingegen Themen, welche durch reguläre Nutzer der Plattform eingestellt werden, aber den Themenrahmen der Plattform nicht treffen (kurz: *Off-Topic* sind).

## **Beispiel**

Themenverfehlungen waren wiederum bei der ersten Phase der Open Government Initiative der US-Regierung ein Problem. Hier wurde unter anderem immer wieder gefordert die Geburtsurkunde von US-Präsident Obama

zu veröffentlichen sowie Marihuana zu legalisieren (siehe Abbildung 12). Beide Forderungen hatten nichts mit dem eigentlichen Thema der Beteiligung (Transparenz der Regierungsarbeit) zu tun. Da diese Themen nicht nur einmal sondern gleich mehrfach vorgeschlagen wurden, verdrängten sie teilweise legitime Themen auf der Startseite der Beteiligung.

**Verifying eligibility to be president of the USA**  
BunnyNebraskaPanhandle  
Where is Obama's birth certificate and why is he spending all the money to keep it and his school records sealed?  
I have to cough up my BC, my kids' BC's, death certificates... you name it, to navigate the gov't red tape.  
So I ask... why doesn't Obama have to? Is Obama above us all?  
Is Obama and his ilk 'special' ???  
Obama not showing his real BC is a joke. Sorry, a photo-shopped BC won't get me past the DMV lady!!!  
Comments (822) | Making Data More Accessible, cough up the birth certificate!

**Legalize Marijuana And Solve Many Tax Issues / Prison Issues**  
gbtorsion  
To legalize marijuana would mean an end to the billions of wasted dollars fighting this "war on drugs". A war, that anyone who grew up in America and went to public schools, saw first hand was lost. Imagine taxation on an herb that has many positive potentials. It can be used to make food, clothes, rope, and hell, even money. To make it illegal costs far more money and it cuts out many potential benefits from it's legalization. Even dependency on cotton would be a thing of the past. So we should vote to end this prohibition, and give people their freedom back, a freedom removed roughly 90 years ago now. We could tax and control it much in the same way Alcohol is controlled. The mobsters lost their power in the 1930's when alcohol was legalized, so let's do the same to the Mexican cartels, the modern mobsters. Hemp For Victory!  
Comments (162) | Legal & Policy  
Challenges, pot, marijuana, change, tax, prison, money, war on drugs

**Abbildung 12:** Themenverfehlungen bei der Phase 1 der Open Government Initiative der US-Regierung

## Lösungsansätze

Beim Umgang mit Themenverfehlungen ergeben sich verschiedene Fragestellungen. Zunächst kann man versuchen einige Arten von Themenverfehlungen grundsätzlich zu vermeiden. Der zweite Schritt ist dann, Themenverfehlungen, die nicht vermieden werden konnten, zu identifizieren. Drittens muss dann mit diesen Themenverfehlungen umgegangen werden. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit jeweils einem dieser Schritte.

### *Themenverfehlungen vermeiden*

Einige Arten von Themenverfehlungen lassen sich von vornherein verhindern. Insbesondere Werbung (Spam) wird häufig automatisiert im Internet verbreitet,

indem beliebige Formulare mit Werbung gefüllt und abgeschickt werden. Um dies zu vermeiden kann einerseits vom Benutzer eine Registrierung verlangt werden oder man kann sogenannte CAPTCHAs (engl. "Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart" [9]) verwenden, um Computerprogramme von Menschen zu unterscheiden. CAPTCHAs werden insbesondere dann benötigt, wenn ein Registrierungszwang für Benutzer nicht gewünscht ist, um die Einstiegshürde so niedrig wie möglich zu belassen. Allerdings stellen CAPTCHAs selbst eine Hürde für die Benutzbarkeit dar. Deshalb sollte auf dieses Mittel nur dann zurückgegriffen werden, wenn Werbung ein ernsthaftes Problem darstellt.

CAPTCHAs verhindert jedoch nicht, dass ein Benutzer beleidigende oder unpassende Beiträge erstellt. Hier kann ein Registrierungszwang helfen, der die Benutzer identifizieren. Insbesondere wenn echte Namen verwendet werden und Benutzer für ihre Beiträge verantwortlich gemacht werden können sind soziale Anreize geschaffen, nur sinnvolle Beiträge einzustellen. Gleichzeitig schreckt eine solche Vorgehensweise jedoch auch solche Benutzer ab, die darauf achten, im Internet nicht zu viel von ihrer Privatsphäre und Identität preis zu geben. Alternativ können Reputationsverfahren eingesetzt werden, um das Einstellen von unpassenden Beiträgen zu bestrafen. Reputationsysteme werden beispielsweise bei Online-Auktionen erfolgreich eingesetzt, um die Legitimität der Käufer und Verkäufer zu bewerten (vgl. Ebay).

### *Themenverfehlungen erkennen*

Die Themenverfehlungen, die nicht vermieden werden können müssen identifiziert werden, um mit ihnen umgehen zu können. Die gängigste Methode ist es hier die Nutzer als freiwillige Ordnungskräfte einzusetzen, die unangemessene Beiträge melden können. Ein Moderator muss diese Meldungen dann jedoch noch einmal überprüfen, um zu verhindern, dass legitime Beiträge auf diese Weise entfernt werden können. Zusätzlich ist es möglich Filterverfahren einzusetzen, die versuchen unangemessene Beiträge automatisch auszublenden. Entsprechende Verfahren wurden bereits im Abschnitt "Filtern von Beiträgen" vorgestellt.

### *Mit Themenverfehlungen umgehen*

Beim Umgang mit Themenverfehlungen sollte darauf geachtet werden, um welche Art von Inhalt es sich handelt. Wurden rechtlich verbotene Inhalte wie bspw. Kinderpornographie oder rechtsradikale Propaganda eingestellt, müssen diese nach geltendem Recht gelöscht werden. Bei Inhalten, die den Nutzungsregelungen des Angebots widersprechen, also Beleidigungen oder Denunziantentum, empfiehlt sich ebenfalls eine Entfernung der Inhalte unter Hinweis auf die geltenden Nutzungsbedingungen. Dies kann jedoch im Detail auch zu Zensurvorwürfen der Teilnehmer führen. Deshalb kann es ratsam sein solche Inhalte lediglich in einen abgetrennten Bereich für unangemessene

Inhalte zu verschieben oder sie standardmäßig auszublenden. Das Gleiche gilt für Beiträge, die am Thema des Angebots vorbei gehen.

## **Identität**

---

Ein typischer Vorbehalt gegenüber E-Partizipation ist die Manipulationsanfälligkeit des Partizipationsangebotes durch falsche Identitäten. Bei internetgestützten Verfahren stützt sich diese Angst auf die Anonymität der teilnehmenden Nutzer, welche natürlich auch Angriffe wie Sockenpuppenszenarien oder Astroturfing erlaubt. Ohne eine Beschränkung des Zugangs durch eine identifizierende Anmeldung oder eine rechtsgültige elektronische Unterschrift sehen manche Entscheider Probleme bei der Validität von Ergebnissen von E-Partizipationen.

Bisherige Lösungen vermeiden häufig eine eindeutige Identifizierung der Teilnehmer, da dies oftmals eine Einstiegshürde darstellt und die Beteiligung am Angebot behindern kann. So war es beispielsweise beim Bürgerhaushalt Hamburg beliebigen Teilnehmer möglich Positionen zu beziehen, also auch Bürger außerhalb der Stadt. Im konkreten Falle war dies unproblematisch, weil es sich bei dem Format um ein unverbindliches Vorschlagsmanagementsystem handelte, dennoch gibt es auch problematischere Formate, die eine Identifikation des Nutzers voraussetzen. Ist eine Identifikation wegen rechtlicher Vorgaben bei formellen E-Partizipationen, Gültigkeit von bindenden Abstimmungsergebnissen oder einfach wegen der konkreten Gefahr von Manipulationen unbedingt notwendig, so werden aktuell folgende Verfahren als Verifikationsmechanismen von Identitäten zum Einsatz gebracht:

- Freischaltung per Email
- Elektronische Verifizierung von Namen und Adressdaten über entsprechende Datenbanken
- Einsatz von SMS als Bestätigungsrückkanal bei Anmeldungen
- Eingabe gültiger Personalausweisnummern
- Post-Ident

Die benannten Verfahren variieren in ihrer Manipulierbarkeit, deshalb verfolgen aktuelle Vorschläge der öffentlichen Hand eher den Einsatz eines elektronischen Identitätsmanagements beispielsweise durch einen elektronischen Personalausweises mit qualifizierter Signatur mit eindeutiger elektronischer Unterschrift zur Identifikation. Auch der ISPRAT e.V. stellte in diesem Zusammenhang ein Thesenpapier [17] zu elektronischen Identitäten im Rahmen des IT-Gipfels 2008 vor.

## **Manipulationsanfälligkeit**

---

In der Anonymität des Internets bieten Beteiligungsplattformen ein relevantes Ziel für Manipulationen. Dies sind gezielte und verdeckte Einflussnahmen, mit dem Ziel die Wahrnehmung und das Verhalten von Einzelpersonen und Gruppen entlang der gewünschten Richtung zu beeinflussen.

Da gezielte PR durch offenes Lobbying auf entsprechenden Plattformen zumeist durch reguläre Plattformteilnehmer entlarvt und abgestraft werden kann, wird vorwiegend verdeckt Lobbying betrieben und versucht entsprechende Maßnahmen als Initiative der gewöhnlichen Plattformteilnehmer aussehen zu lassen. Eine solche Form der Manipulation bezeichnet man als Astroturfing [10]. Astroturfing meint die einseitige Propaganda durch eine Interessengruppe, indem die öffentliche Meinung durch gezielte Mittel, die eine Graswurzelbewegung vortäuschen sollen, beeinflusst wird. Opfer hierfür sind sowohl klassische Medien mit Partizipationskanal als auch neuartige Internet-Meinungsbildungsplattformen. So sind etwa Beispiele bekannt, bei denen durch gezielte Leserbriefe an traditionelle Printmedien, eine dezentrale Bewegung vorgetäuscht wurde, die tatsächlich von einer zentralen Kampagne ausgingen. Auch im Internet ist es möglich bestimmte Themen forciert mit einer ausgewählten Nutzergruppe zu übernehmen (Beispiel: Manipulationen von Wikipedia durch Scientology<sup>11</sup>). Lösungsmöglichkeit, um einige Arten von Manipulationen zu verhindern, sind Formen einer strikten Verifizierung der Nutzeridentität (siehe *Abschnitt Identität*).

## Fallstudie

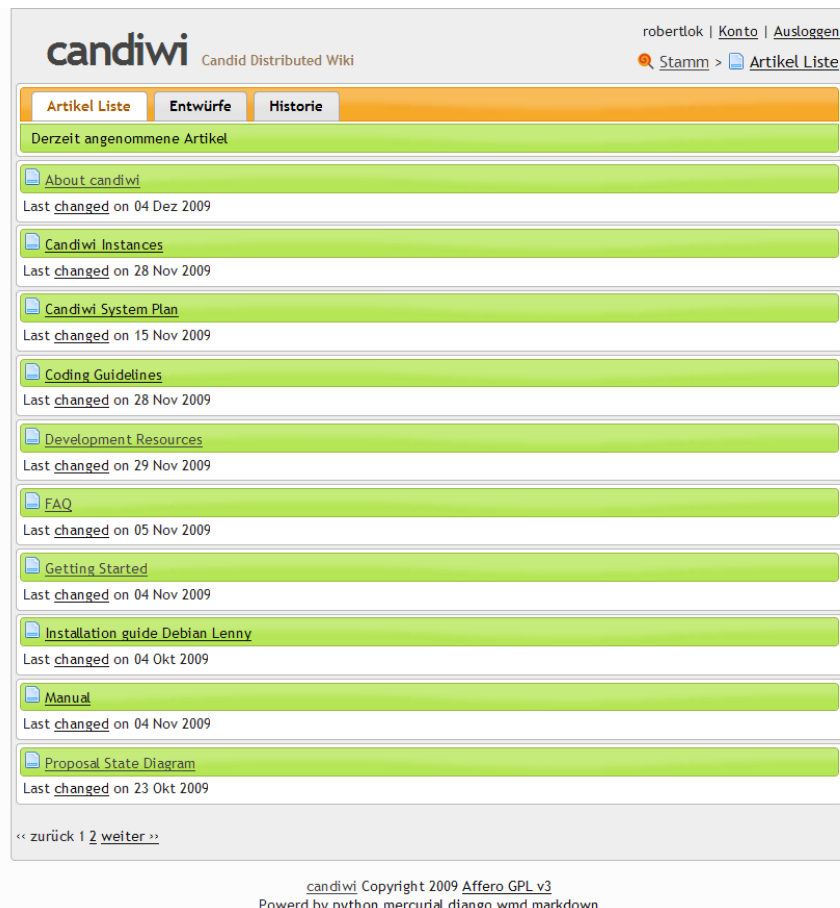
Als weitere Säule für die Extraktion von Handlungsempfehlungen zur Konzeption und dem Betrieb von E-Partizipationen wurde eine Fallstudie durchgeführt. Diese instanziiert ein Diskussions- und Meinungsbildungswerkzeug anhand eines konkreten politischen Themas mit einer konkreten Anwendergruppe/Interessengruppe. Die folgenden Abschnitte beschreiben das Konzept und die Implementierung des eingesetzten, internetgestützten Meinungsbildungswerkzeuges, das Anwendungsszenario der Interessengruppe und die gewonnenen Beobachtungen aus dem Betrieb. Das Diskussionskonzept greift hierbei einzelne identifizierte Probleme bei E-Partizipationen auf und versucht deren erarbeitete Lösungsvorschläge umzusetzen.

## Diskussionskonzept

Das Diskussionskonzept wird im Rahmen der Fallstudie durch die Software Candiwi <sup>12</sup>. (Candid Distributed Wiki) realisiert. Candiwi ist eine Open-Source-Software und wurde hauptsächlich durch freie Programmierer entwickelt. Im Rahmen studentischer Tätigkeiten, die von der Technischen Universität Darmstadt betreut wurden, war eine Weiterentwicklung möglich.

<sup>11</sup> [http://www.chip.de/news/Wegen-Manipulation-Wikipedia-verbannt-Scientology\\_36686826.html](http://www.chip.de/news/Wegen-Manipulation-Wikipedia-verbannt-Scientology_36686826.html)

<sup>12</sup> <http://doku.candiwi.org/articles/view/About%20candiwi>

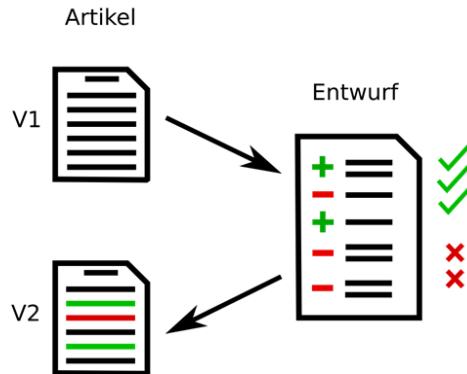


**Abbildung 13:** Candid Distributed Wiki - Artikelübersicht

Candiwi (siehe Abbildung 13) ist ein Werkzeug zum verteilten kollaborativen Schreiben, das auf einer Wiki-ähnlichen Plattform aufsetzt. Allerdings unterscheidet es sich anhand wesentlicher Merkmale von konventionellen Wikis, die zugleich Lösungsvorschläge für identifizierte Probleme bei E-Partizipationen darstellen.

1. Änderungen in Artikeln werden erst dann aktiv, wenn andere Nutzer diese akzeptieren. Dies ist eine strukturierte Form der **Konsensfindung**, die durch eine konfigurierbare Abstimmung gelöst wird. Dieser Ansatz adressiert die Problematik, wie bei Großgruppendifkussionen ein Konsens gefunden und dokumentiert werden kann. Dabei kann also Zustimmung oder Ablehnung zu bestimmten Beiträgen auf der Plattform explizit ausgedrückt werden, statt eine Gegenposition zu verfassen. In der Wikipedia, einer populären konventionellen Wikiinstallation, führen solche Wechsel zwischen Gegenpositionen häufig zu sogenannten *Edit-Wars* [11]. In der Annahme jeder hat Recht, gewinnt derjenige Nutzer mit dem längsten Atem, der seine Änderung als Letzter platzieren kann, dies führt zu einem Glaubwürdigkeitsproblem [12]. Candiwi hat aber explizit ein gemeinsames Dokument als Konsens zum Ziel. Mehrere Änderungsvorschläge können dabei parallel existieren und über Änderungen am finalen Beitragstext muss durch die betroffene Nutzergruppe abgestimmt werden. Candiwi strebt also eher eine Evolution der Beiträge als eine

Neugestaltung an. Dieser evolutionäre Ansatz wird über eine Artikelversionierung (Abbildung 14) realisiert, damit wird weitgehend das Problem identischer Beiträge auf der Plattform gelöst, die den Nutzer mit zu vielen redundanten Informationen überfluteten würden.



**Abbildung 14:** Candid Distributed Wiki - Artikelversionierung durch Abstimmung

2. Kommentare werden an Textsegmente von Artikeln gebunden (Abbildung 15) und die Ebenentiefe von Kommentaren wird auf eine Ebene beschränkt, um das Problem der **Informationsüberflutung** zu adressieren. Dies hat im Vergleich zu konventionelle Wikis, welche überhaupt keine strukturierte Diskussion erlauben und deren monolithische und oft unübersichtliche Kommentarseiten bereits als ungeeignet für komplexe Diskurse [13] herausgestellt wurden, einige Vorteile. Die Beschränkung auf nur eine Kommentarebene, zwingt den Nutzer sich inhaltlich zu fokussieren. Eine fortwährende Bezugnahme auf Kommentare andere Nutzer würde zu einer komplexen Baumstruktur oder sehr langen linearen Diskussionsstruktur (vgl. konventionelle Foren) führen. Die resultierenden Probleme der Informationsüberflutung wurden bereits in [1] herausgearbeitet.



Abbildung 15: Candid Distributed Wiki - Kommentarfunktionalität

3. **Manipulationssicherheit** wird durch ein dezentrales Authentifizierungssystem adressiert. Nutzer der Interessengruppe identifizieren sich anhand einer OpenID<sup>13</sup>, die den Nutzer als autorisierten Teilnehmer ausweist. Eine eindeutige Identifizierung von Teilnehmern vermeidet mehrfach abgegebene Stimmen während eines Abstimmvorganges von ein und derselben Person und somit eine Manipulation von Abstimmungsergebnissen und ungewollte Verschiebung der Mehrheiten. Auch andere manipulative Eingriffe, wie Astroturfing [10], können so reduziert werden. Beim Astroturfing wird der Eindruck einer spontanen Graswurzelbewegung vorgetäuscht. Durch dem Anschein nach unabhängigen öffentlichen Meinungsäußerungen verschiedener Anwender über dasselbe Thema, die tatsächlich aber zentral gesteuert sind, wird versucht Einfluss auf das gesamte Meinungsbild der Gruppe zu nehmen. Oft werden dazu verschiedene Phantasie-Identitäten angelegt, die für die Diskussion verwendet werden. Eine eindeutige Nutzeridentifizierung kann diesen Eingriff verhindern.

<sup>13</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Openid>

## Szenario

---

Im Rahmen des Projektauftrages konnten als Anwendungspartner (AP) Mitglieder des Kreisverbandes Darmstadt der Piratenpartei gewonnen werden. Der AP ist eine Interessengruppe mit gezieltem Bedarf bei internetgestützter Meinungsbildung und Entscheidungsfindung [14]. Aufgrund der jungen Historie sind starre Entscheidungsstrukturen noch nicht ausgebildet. Der AP hat somit ein Interesse entsprechende Systeme auf Tauglichkeit zur basisdemokratischen Konsensfindung zu prüfen und später dann im Realbetrieb einzusetzen. Der AP nutzte das Meinungsbildungswerkzeug im Rahmen einer Fallstudie zur gruppeninternen, basisdemokratischen Meinungsbildung, um eine Geschäftsordnung zu erstellen. Im vorgestellten Anwendungsszenario waren die Gruppenmitglieder aufgefordert, Vorschläge für eine Geschäftsordnung elektronisch im System einzureichen. Einreichungen konnten dann von anderen Nutzern betrachtet, verändert und kommentiert werden. Die Diskursivität wurde hierbei durch eine Kommentarfunktion mit Ankerfunktion realisiert. Änderungsvorschläge hingegen machten aus einem Artikel hingegen einen Entwurf, der dann zur Abstimmung durch die Gruppe gestellt werden konnte. Ein Entwurf kann dann entweder ein neuer akzeptierter Artikelzustand werden, wenn die entsprechende Zustimmung bei der Abstimmung gewonnen wurde oder verbleibt als nicht akzeptierte Version.

## Erkenntnisse

---

Folgende Beobachtungen konnten während der Nutzerstudie gemacht werden. Im Erfassungszeitraum von 11 Tagen (Dauer der exemplarischen Fallstudie) wurde die Candiwi-Instanz zur Erstellung einer Geschäftsordnung von 7 aktiven Teilnehmern genutzt. Die Größe der instruierten Interessengruppe (Nutzer im System) war mit 13 Personen festgelegt. Das ergibt eine Beteiligungsrate von 53 %. Während dieses Zeitraumes wurden folgende Funktionalitäten genutzt: Änderungsfunktion, Kommentarfunktion und Abstimmungsfunktion.

Neben quantitativen, technischen Maßen zur Benutzung des Prototyps wurden auch eine qualitative Einschätzung der Gebrauchstauglichkeit des Werkzeuges und Brauchbarkeit der implementierten technischen Lösungsansätze durch Befragung der Nutzer erhoben. Insbesondere relevant waren hier folgende Fragestellungen, die versuchen die eingeschätzte Güte der neuartigen Lösungsansätze in Candiwi gegenüber konventionellen Systemen einzuschätzen:

*Wurde dem internetgestützt gewonnenen Konsens tatsächlich von der Mehrheit der Nutzer so zugestimmt?*

Candiwi wurde in der Studie als *vorbereitendes* Werkzeug für eine Parteisitzung benutzt. Eine direkte Verpflichtung, den internetgestützt gewonnenen Konsens dann auch formell bindend zu verwenden, bestand nicht. Konzeptionell war vorgesehen, dass der elektronisch gewonnene Konsens außerhalb des

Candiwi-Systems im Rahmen einer Parteisitzung nur noch formal beschlossen werden musste. Unter diesem Vorbehalt kann man die Frage mit ja beantworten. Die Abstimmung im System war demnach eher informeller Natur, eine abschließend, bindende Entscheidungsfindung fand nicht innerhalb des Systems statt. Dennoch war die Nutzung des Werkzeugs genauso vorgesehen, um für entsprechende Parteisitzungen einen vorbereiteten Entwurf vorliegen zu haben, der dann ohne einen großen Revisionsprozess, wie in der Vergangenheit, abstimmungsfähig ist. Das Werkzeug hat insofern seinen Zweck erfüllt.

*Wurden tatsächlich diskursive Strategien zur Konsensfindung angewendet?*

Ein Diskurs zeichnet sich durch ein hin und her gehendes Gespräch mit logischen Folgerungen aus. Dies lässt sich anhand der Nutzungshistorie eindeutig belegen. Es wurde auf problematische Stellen im Text der vorgeschlagenen Geschäftsordnung hingewiesen. Eine rege Teilnahme ist insbesondere in den Revisionen <sup>14</sup> <sup>15</sup> und <sup>16</sup> festzustellen. Daraufhin wurden einige Änderungen durchgeführt, die unter <sup>17</sup> <sup>18</sup> und <sup>19</sup> zugreifbar sind. Die vollständige Historie des Entwurfs ist unter <sup>20</sup> einsehbar.

Bei der Analyse ist hierbei allerdings zu bedenken, dass die Propagierung von Kommentaren über Artikelversionen hinweg mittels String-Matchingverfahren erst innerhalb der Studie realisiert wurde, so dass die Kommentare zunächst nur in jeweils einer Revision vorhanden sind. Gegebenenfalls müssen also die Diskurse anhand der einzelnen frühen Revisionen separat nachvollzogen werden.

*Kam es weiterhin zu sich ständig abwechselnden Gegenpositionen (Edit-Wars)?*

Nein, aus der Historie heraus waren keine sich abwechselnden, gegensätzlichen Änderungsvorgänge erkennbar. Offensichtlich herrschte bei den Erweiterungen schon eine Meinungskonvergenz innerhalb der Gruppe.

---

<sup>14</sup>

<http://piraten.candiwi.org/articles/from/Geschäftsordnung%20KVs/at/7c70341ff214/view/Geschäftsordnung%20KVs>

<sup>15</sup>

<http://piraten.candiwi.org/articles/from/Geschäftsordnung%20KVs/at/d275af1afe03/view/Geschäftsordnung%20KVs>

<sup>16</sup>

<http://piraten.candiwi.org/articles/from/Geschäftsordnung%20KVs/at/3dc86606dcc4/view/Geschäftsordnung%20KVs>

<sup>17</sup> <http://piraten.candiwi.org/changes/from/Geschäftsordnung%20KVs/view/d275af1afe03>

<sup>18</sup> <http://piraten.candiwi.org/changes/from/Geschäftsordnung%20KVs/view/b8a5ff138db2>

<sup>19</sup> <http://piraten.candiwi.org/changes/from/Geschäftsordnung%20KVs/view/f7e83e2487fc>

<sup>20</sup> <http://piraten.candiwi.org/changes/from/Geschäftsordnung%20KVs/list?page=1>

Konzeptionell ist noch anzumerken, dass es innerhalb eines Entwurfs sehr wohl wie bei normalen Wikis zu Edit-Wars kommen kann. Es besteht für die Streitenden aber die Möglichkeit, sich auf verschiedene Entwürfe zu verteilen. Diese Entwürfe können dann zur Abstimmung gestellt werden. Der Gewinner bestimmt sich dann später durch Abstimmungen innerhalb des Systems.

*Wie wird die spezielle Kommentarfunktion im Vergleich zu bisherigen Ansätzen bewertet?*

Die Kommentarfunktion mit nur einer Kommentarebene und Referenzanker am Text wurde bei Nutzerbefragungen als sehr brauchbar herausgehoben. Es wurde zu Beginn allerdings auf "Verschwinden" der Kommentare hingewiesen, die diese zunächst bei Änderungen nicht propagiert wurden. Diese Übernahme von Kommentaren wurde dann auf Nutzerwunsch realisiert. Ansonsten, war es der Nutzergruppe einsichtig, dass eine Besprechung aller einzelnen Punkte des Textentwurfes in einer realen Sitzung in großer Runde viel Zeit in Anspruch genommen hätte. Eine Vorbereitung solcher Entscheidung über elektronische Werkzeuge wurde befürwortet.

*War es aus Nutzersicht möglich den Entscheidungsfindungsprozess zu manipulieren?*

Die Problematik kam innerhalb der Studie nicht auf. Es stand hierbei aus jedem Nutzer frei sich über einen beliebigen OpenID-Provider anzumelden. Damit waren zumindest theoretisch Mehrfachanmeldungen und "Sockenpuppen"-Szenarien möglich, die eine Abstimmung entscheidend beeinflussen können. Für einen produktiven Einsatz ist ein OpenID-Provider vorzusehen, der von der Nutzergruppe selbst betreut wird. Die Option des freien Zugangs wurde hier gewählt, um die Nutzerakzeptanz zu erhöhen, damit die Einstiegshürde zur Nutzung des Systems minimal bleibt (vgl. Kapitel "Identität").

## Handlungsempfehlungen

Neben den Lösungsansätzen für konkreten Probleme der E-Partizipation im letzten Kapitel, die für sich genommen schon Handlungsempfehlungen zur Behebung von konkreten Problemen bei E-Partizipationssystemen darstellen, werden im Folgenden auch möglichst allgemeine Grundregeln gegeben, die es beim der Konzeption, Einführung und Betrieb von internetgestützten Bürgerbeteiligungen zu beachten gilt. Die Regeln bauen auf den genannten Lösungsvorschlägen auf, verallgemeinern diese aber weiter.

### 1. ALLE Betroffenen beteiligen

---

Als ein Grundsatz für Bürgerbeteiligungen hat sich die Einbeziehung aller Betroffenen herauskristallisiert. Soll eine Bürgerbeteiligung zum Erfolg werden, so müssen alle Betroffenen ihr Wissen und ihre Erfahrung in unterschiedlichen Rollen einbringen. Hoch auf der Prioritätenliste steht dabei die Deckung von oben durch den zuständigen Entscheider, im besten Falle dem/der (Ober-) Bürgermeister/in selbst. Diese/r verleiht durch seine Schirmherrschaft dem Projekt die notwendige Rückendeckung. Aber nur wenn auch alle anderen Beteiligten, wie Bürger, Presse, Politik und Verwaltungsangestellte Verantwortung für das Ergebnis und dessen Entstehung übernehmen, kann hier die Qualität des Ergebnisses maximiert werden und die Identifikation damit erhöht werden. So sind Bürger natürlich in ihrer Rolle als kreative Ideengeber oder mit ihrer Stimme für das Meinungsbild einzubeziehen. Lokale Presse kann als Katalysator für E-Partizipation dienen, welche für Bewusstsein und Bekanntheit sorgt und schlussendlich auch die Ergebnisse aufgreift. Und auch die Einbeziehung betroffener und interessierter Verwaltungsangestellten wurde deutlich herausgestellt. Mangelnde Akzeptanz kann den Erfolg einer Bürgerbeteiligung regelrecht blockieren. Hier ist also durch geeignete Maßnahmen dafür zu Sorgen, dass der Wert einer Bürgerbeteiligung gleichermaßen auf dieser Ebene eingesehen und gelebt wird. Geeignete Ansätze dazu finden sich am Abschnitt *Einführungsmanagement* und *Erwartungsmanagement*.

### 2. Gleichheit bei der Partizipation schaffen

---

Bei einer Bürgerbeteiligung sollte immer eine Gleichheit bei den Einflussmöglichkeiten am Beteiligungsangebot herrschen. Eine Ungleichheit, also Einzelpersonen oder Gruppen mit speziellen Privilegien oder mehr Stimmgewicht, sorgen für einen ungerechten Eindruck und senken die Akzeptanz. Zur Ausgewogenheit und Gleichstellung der Beteiligungsmöglichkeiten bei internetgestützten Bürgerbeteiligung zählt auch, dass alle Zielgruppen in ausgewogener Weise angesprochen werden. Um die digitale Spaltung nicht weiter auszubauen, bedeutet dies, das

Beteiligungsangebot von der Gebrauchstauglichkeit so einfach und verständlich wie möglich zu gestalten und zudem Barrierefreiheit zu gewährleisten.

### **3. Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung garantieren**

---

Ergebnisse von Bürgerbeteiligungen werden oft im Rahmen des anschließenden Entscheidungsfindungsprozesses herangezogen. Doch nur wenn hier ein respektvoller Umgang und eine faire Auseinandersetzung mit jeder Bürgereingabe statt findet kann dies das notwendige Vertrauen beim Bürger schaffen. Eine Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung muss garantiert werden. Denn wenn eine Entscheidung schon vor einer Bürgerbeteiligung feststeht und damit die Erhebung eines Meinungsbildes beim Bürger nur als Alibi dient, geht beim Bürger schnell jegliches Vertrauen in die Maßnahme verloren. Entscheidungsträger sollten also jede Bürgereingabe gleichermaßen fair berücksichtigen, sich respektvoll damit auseinandersetzen und diese soweit möglich in die Entscheidung einfließen lassen.

### **4. Konfliktmediation möglichst frühzeitig beginnen**

---

Konflikte in Form von ernsthaften Meinungsverschiedenheiten können prinzipiell immer bei Bürgerbeteiligungen auftreten. Reale Konfliktsituationen, die in Bürgerbegehren oder Klagen münden können, sind sehr zeit- und kostenaufwendig. Um diese erheblichen Zeitverzögerungen bei der Umsetzung von Entscheidung zu vermeiden, gilt es eine Konfliktmediation zu einem frühen Zeitpunkt zu starten, an dem noch alle Optionen offen sind und Kompromisse noch erzielt werden können. Besteht nämlich dann noch ausreichend Zeit für Mediation bei der alle Akteure noch effektive Einflussmöglichkeiten auf den Verlauf haben, so können Verzögerungen eher vermieden werden und die Bürgerbeteiligung noch zu einem unmittelbar befriedigendem Ergebnis für alle Parteien führen.

### **5. Ganzheitliches Kommunikationskonzept**

---

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Wahl der an die Zielgruppe angepassten Kommunikationsmedien. Dabei sollten Bürgerbeteiligungen nicht ausschließlich über einen elektronischen oder einen nicht-elektronischen Kommunikationskanal angeboten werden. Beide Alternativen sind notwendig, um der breiten Öffentlichkeit Zugang zu gewähren. Das Internet als Medium kann eine wichtige Komponente sein, ist aber oft als einziger Kanal für eine Bürgerbeteiligung nicht geeignet, weil er auch bestimmte Bevölkerungsgruppen ausschließt. Deswegen ist die Wahl der richtigen Kommunikationsmischung aus analog und digital wichtig. Ein geeignetes Kommunikationskonzept umfasst dabei aber nicht nur die Wahl des Kommunikationskanals sondern auch eine Transparenz als Grundprinzip für die kommunizierten Inhalte. Dabei ist die Einbettung in eine umfassende Strategie bei der Verwaltung genauso wichtig

wie die Anpassung der Sprache an das Zielpublikum. Ansonsten kann dies zu vermeidbaren Missverständnissen führen.

## **6. Informationsdefizite proaktiv bekämpfen**

---

Ein klares Ergebnis der Umfrage zum Stand der Umsetzung von E-Partizipationen in deutschen Kommunen ist, dass bei Verantwortlichen in den genannten Kommunen ein Informationsdefizit existiert. Mehr als 50% der Entscheider haben bisher nur wenig oder gar keine Information zum Thema E-Partizipation vorliegen. Wie hier ein Lernprozess initiiert werden kann, wurde ausführlich in den Unterkapitel *Strategie* dargelegt. Wichtig ist hier vor allem eine Aufklärung insbesondere derjenigen Akteure, die von der Planung betroffen sind. Nicht zuletzt die Entwicklung E-Partizipation als Teilkomponente von nationalen E-Governmentstrategien verstärkt zu betrachten, kann die notwendige Aufmerksamkeit auch in der Breite erzeugen.

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht *Handlungsempfehlungen für Meinungsbildung im Web 2.0* stellt die Ergebnisse des ISPRAT-geförderten Projektes E-Partizipation 2.0 dar. Der Bericht baut inhaltlich auf dem Zwischenbericht *State-of-the-Art der E-Partizipation* auf und hat zum Ziel aktuelle Probleme bei der Einführung und Durchführung von E-Partizipationsprojekten zur öffentlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung herauszuarbeiten und Lösungsansätze in Form von konkreten Handlungsempfehlungen zu geben. Auf Basis einer mehrgliedrigen Methodik wurden a) eine Reihe nationaler und internationaler Partizipationsprojekte auf deren Merkmale und Erfolgsfaktoren in [1] untersucht, b) Experteninterviews mit Entscheidern der Kommunalverwaltung durchgeführt und ausgewertet und c) auch die Perspektive von Unternehmen mit entsprechenden Angeboten für den Public Sector in thematischen Workshops abgefragt.

Die resultierende Analyse der Situation führte zu einer Kategorisierung von Hindernissen bei E-Partizipationen in soziale, organisatorische und technische Herausforderungen. Die Herausforderungen werden dabei charakterisiert und die erarbeiteten Lösungsansätze vorgestellt. Für ausgewählte technische Herausforderungen innerhalb von E-Diskurssystemen werden detaillierte Lösungskonzepte entwickelt und im Rahmen einer thematischen Fallstudie anhand einer Konzeptvariante zur Meinungs- und Entscheidungsbildung auch qualitativ erforscht. Auf Basis der mit unterschiedlichen Methodiken gewonnenen Erkenntnisse wurden im Abschluss allgemeine Handlungsempfehlungen gegeben, die als allgemeine Grundregeln für die Ausgestaltung, Einführung und den Betrieb von E-Partizipationssystemen (speziell E-Diskurssystemen) dienen können.

## Literatur

1. "Gegenwärtige politische Meinungsbildung im Web 2.0", Meilensteinbericht des Projektes E-Partizipation 2.0, ISPRAT, Juli 2009.
2. "Eckpunktepapier zu einer nationalen E-Government-Strategie", Behörden Spiegel Online, <http://www.behoerden-spiegel.de/Internet/sub/5b7/5b7707dae7d7-8221-e395-d01dbaef956b,,aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-000000000003>, Zugriff am 17.7.2009.
3. "Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 1.0", World Wide Web Consortium (W3C), <http://www.w3.org/TR/1999/WAI-WEBCONTENT-19990505/>, 5. Mai 1999.
4. "Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0", World Wide Web Consortium (W3C), <http://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211/>, 11. Dezember 2008.
5. "Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz", BGBl. I S. 2654, 17. Juli 2002.
6. "International standards for HCI and usability", UsabilityNet Consortium, [http://www.usabilitynet.org/tools/r\\_international.htm](http://www.usabilitynet.org/tools/r_international.htm), Zugriff am 22. Januar 2010.
7. „A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades“, Bikhchandani, Hirshleifer, Welch, Journal of Political Economy, Vol. 100, Ausgabe 5, S. 992-1026. 1992.
8. "(N)Onliner-Atlas 2009", Initiative D21 e.V., <http://www.initiaved21.de/category/nonliner-atlas/zentrale-ergebnisse-2009>, Juni 2009.
9. "CAPTCHA: Using hard AI problems for security", L. Von Ahn, M. Blum, NJ. Hopper, J. Langford, Lecture notes in computer science, Volume 2656/2003, Springer, S.646, Januar 2003.
10. "Astroturf – The Big Business of Fake Grassroots Politics", Anderson, Jinn, <http://www.pacificnews.org/jinn/stories/2.01/960105-astroturf.html>, 5. Januar 1996.
11. "Studying Cooperation and Conflict between Authors with history flow Visualizations", [http://alumni.media.mit.edu/~fviegas/papers/history\\_flow.pdf](http://alumni.media.mit.edu/~fviegas/papers/history_flow.pdf) Fernanda B. Viégas, Martin Wattenberg, Kushal Dave, CHI 2004, Wien.
12. „Automatische Erkennung von Bearbeitungskonflikten in Wikipedia“, Dennis Hoppe, [http://www.uni-weimar.de/medien/webis/publications/downloads/theses/hoppe\\_2008.pdf](http://www.uni-weimar.de/medien/webis/publications/downloads/theses/hoppe_2008.pdf), Bachelor-Arbeit, Bauhaus-Universität Weimar.
13. „Talk Before You Type: Coordination in Wikipedia“, Fernanda B. Viégas, Martin Wattenberg, Jesse Kriss, Frank van Ham, [http://www.research.ibm.com/visual/papers/wikipedia\\_coordination\\_final.pdf](http://www.research.ibm.com/visual/papers/wikipedia_coordination_final.pdf), HICSS 2007.
14. „Entscheidungsfindung via Software“, Peter Mühlbauer, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/31/31832/1.html>, Telepolis, Zugriff am 07.01.2010.
15. „Transparency in government operations“, Kopits, Craig, Washington, ISBN 1-55775-697-X, 1998.
16. „Does Transparency Make a Difference“, David Stasavage, London, 2005.
17. „Elektronisches Identitätsmanagement - Mehr Einfachheit, Datenhoheit und Datensicherheit in unserer virtualisierten Welt“, Graudenz, Fromm, Grözinger, Kaczorowski, Luch, Schulz, Pohler, Steinacker, Walloschke; Herausgeber: Kammer, Huppertz, Westerfeld, ISPRAT e.V., 2008.

## Anhang A

### Erhebungsinstrument – Fragebogen zu Verbreitung und Kenntnisstand zu E-Partizipation in hessischen Kommunen

Der Fragebogen ist beidseitig bedruckt und umfasst 5 Seiten. Schicken Sie den ausgefüllten Fragebogen bitte per Fax an 06151 \*\*\*\*\* oder verwenden Sie den beigelegten Rückumschlag.

#### A. Zur Ihrer Person

In diesem Abschnitt möchten wir Sie bitten ihre Position innerhalb der Kommune zu beschreiben. Die Angabe von Kontaktinformationen ist optional und nur erforderlich, wenn Sie über die Ergebnisse der Umfrage persönlich informiert werden möchten oder einem Nachgespräch zustimmen.

#### 1) Welche der folgenden Möglichkeiten beschreibt ihre Position innerhalb Ihrer Kommune am Besten.

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Bürgermeister/in | <input type="checkbox"/> Verwaltungsleiter/in |
| <input type="checkbox"/> Amtsleiter/in    | <input type="checkbox"/> Sachbearbeiter/in    |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: _____ |   |

#### 2) Zu welchen Zwecken dürfen wir Sie im Anschluss an die Umfrage kontaktieren?

- Sie dürfen mich für Rückfragen bezüglich meiner Antworten kontaktieren.
- Sie dürfen mich auch für weitere Umfragen zum Thema E-Partizipation kontaktieren.
- Schicken Sie mir bitte die Ergebnisse der Umfrage zu.

#### 3) Falls wir Sie kontaktieren dürfen können Sie uns hier ihre Kontaktdaten mitteilen.

Name: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

**4) Wie schätzen Sie Ihren derzeitigen Informationsstand zum Thema E-Partizipation ein?**

- Ich habe mich bereits intensiv mit dem Thema E-Partizipation beschäftigt.
- Die wichtigsten Grundlagen zum Thema E-Partizipation sind mir bekannt.
- Ich habe bisher nur wenige Informationen über E-Partizipation.
- E-Partizipation ist für mich Neuland.

**5) Über welche Kanäle haben Sie in der Vergangenheit Informationen zum Thema E-Partizipation erhalten?**

- Fachzeitschriften für kommunale Verwaltung
- Zeitschriften  Tageszeitung
- Messen  Tagungen (z.B. Gemeinde- und Städtetag)
- Internet  Sonstiges: \_\_\_\_\_

**B. Über die Kommune**

In diesem Abschnitt möchten wir Ihnen einige Fragen zu den IT-Kapazitäten Ihrer Kommune stellen. Dies hilft uns die Umsetzbarkeit von E-Partizipation besser abschätzen zu können.

**6) Wie hoch ist derzeit etwa das jährlich verfügbare Budget für IT-Ausgaben in tausend €**

---

**7) Wieviele Personen sind in ihrer Kommune hauptsächlich mit der Umsetzung und dem Betrieb der IT-Systeme betraut?**

---

**8) Werden die vorhandenen Internetdienste ihrer Kommune überwiegend intern betrieben oder von externen Dienstleistern?**

- ausschließlich intern
- überwiegend intern
- überwiegend extern
- ausschließlich extern

## C. Bisherige Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen

In diesem Abschnitt möchten wir gerne von Ihnen wissen, ob Ihre Kommune in der Vergangenheit bereits Bürgerbeteiligungen (auch nicht elektronische) durchgeführt hat und ob derzeit Bürgerbeteiligungen geplant sind. Diese Informationen helfen uns, die derzeitige Verbreitung von E-Partizipation besser einschätzen zu können.

**9) Wurden in Ihrer Kommune in den letzten 5 Jahren konventionelle Bürgerbeteiligungen ohne Einsatz des Internet durchgeführt?**

Ja       Nein

**10) Falls ja, dann listen Sie die Verfahren bitte kurz mit Zweck und Methode auf.**

---

**11) Wurden in Ihrer Kommune in den letzten 5 Jahren internetgestützte Bürgerbeteiligungen durchgeführt?**

Ja       Nein

**12) Falls ja, dann listen Sie die Verfahren bitte kurz mit Zweck und Methode auf.**

---

---

---

**13) Setzt ihre Kommune schon heute eine der folgenden Methoden ein?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Stadtwiki        | <input type="checkbox"/> Bürgersprechstunde        |
| <input type="checkbox"/> Chat             | <input type="checkbox"/> Online Bürgersprechstunde |
| <input type="checkbox"/> Bürgerhaushalt   | <input type="checkbox"/> Twitter                   |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: _____ |  |

**14) Falls Sie noch keine der eben genannten Methoden einsetzen. Haben Sie prinzipiell Interesse daran eine dieser Methoden für Ihre Bürger anzubieten?**

Ja       Nein

**15) Planen Sie bereits in den nächsten 12 Monaten eine Bürgerbeteiligung in Ihrer Kommune durchzuführen?**

Ja       Nein

**16) Beschreiben Sie kurz Ziel und Art der geplanten Bürgerbeteiligung sowie die verwendete Methode.**

---



---

#### **D. Faktoren für und gegen E-Partizipation**

In den nachfolgenden Tabellen finden Sie Faktoren, die für oder gegen den Einsatz von E-Partizipation in einer Kommune sprechen können. Geben Sie bitte Ihre persönliche Einschätzung dazu ab, welche Bedeutung die genannten Faktoren für eine Entscheidung über den Einsatz von E-Partizipation in Ihrer Kommune hätten. (ein Kreuz pro Zeile)

**17) Faktoren, die für E-Partizipation sprechen (ein Kreuz pro Zeile)**

	entscheidende Bedeutung	hohe Bedeutung	geringe Bedeutung	ohne Bedeutung
Transparenz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Modernität	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürgernähe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Glaubwürdigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Um junge Bürger zu erreichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Um ältere Bürger zu erreichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nachhaltigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	entscheidende Bedeutung	hohe Bedeutung	geringe Bedeutung	ohne Bedeutung
Demokratisierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiterer Faktor _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 18) Faktoren, die gegen E-Partizipation sprechen (ein Kreuz pro Zeile)

	entscheidende Bedeutung	hohe Bedeutung	geringe Bedeutung	ohne Bedeutung
Personalkosten für inhaltliche Betreuung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten für technischen Betrieb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürgeranliegen werden bereits ausreichend berücksichtigt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
politischer Wille fehlt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
fehlende interessante Themen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiterer Faktor _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Anhang B

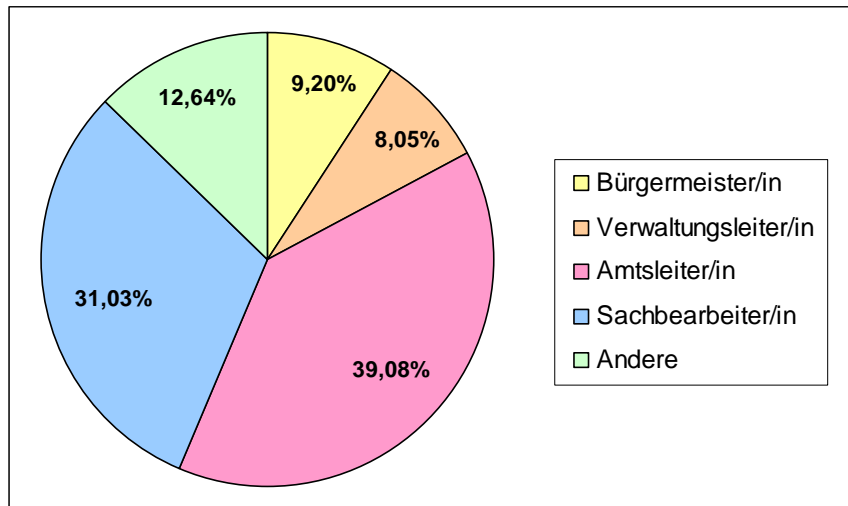
### Umfrageergebnisse

Im Folgenden werden nun die erhaltenen Antworten bezüglich der einzelnen Fragen aufgeschlüsselt. Dabei wurden die Fragen nach persönlichen Daten 2 bis 3 weggelassen, um die Anonymität zu gewährleisten. Ebenso wurden die Freitextantworten auf die Fragen 10, 12 und 16 ausgelassen. Insgesamt wurden 87 Fragebögen berücksichtigt, die bis zum Januar 2010 eingegangen sind. Jedoch wurden nicht in alle Fragen in jedem Fragebogen beantwortet. Deshalb werden bei einigen Fragen weniger als 87 Antworten angegeben.

#### A. Selbsteinschätzung der Befragten („Zu ihrer Person“)

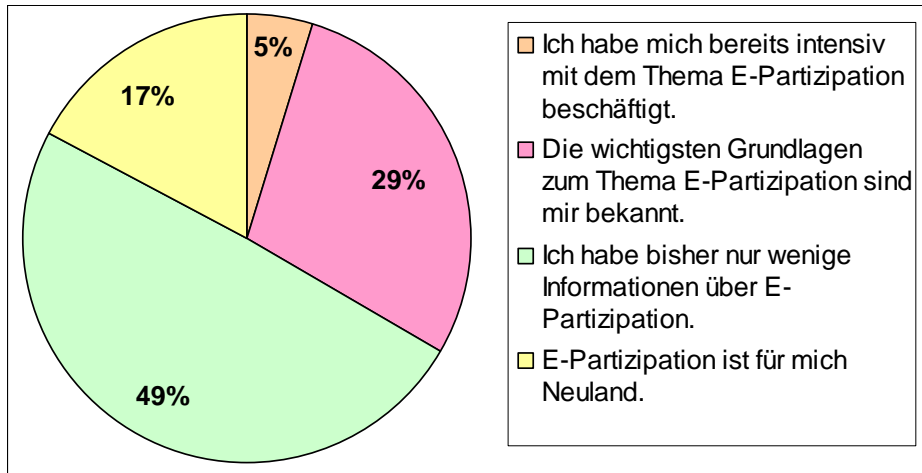
##### 1) Position der Befragten

Antwort	Prozent	Absolut
Bürgermeister/in	9,20%	8
Verwaltungsleiter/in	8,05%	7
Amtsleiter/in	39,08%	34
Sachbearbeiter/in	31,03%	27
Andere	12,64%	11



##### 4) Informationsstand E-Partizipation

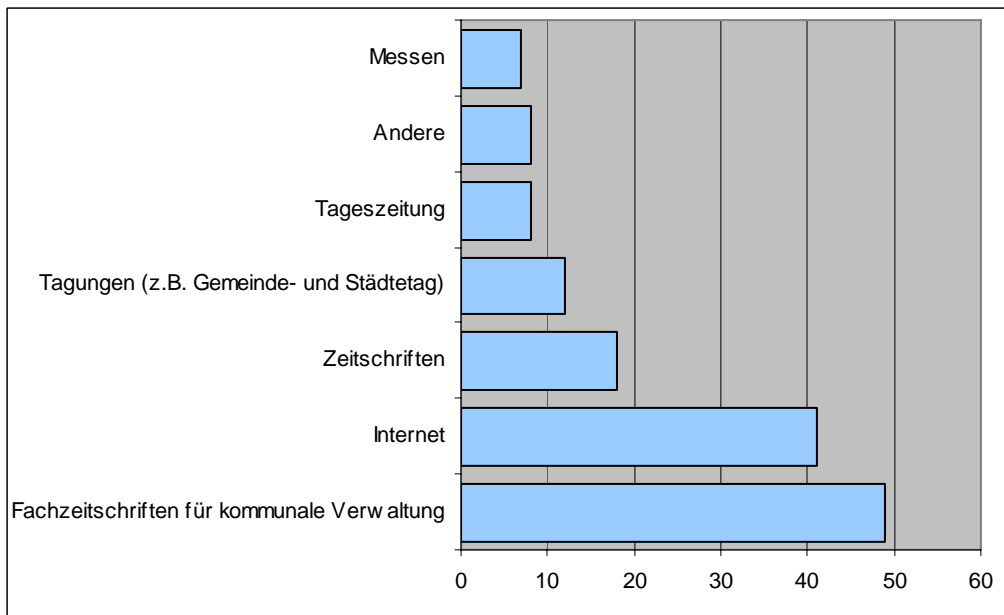
Antwort	Prozent	Absolut
Ich habe mich bereits intensiv mit dem Thema E-Partizipation beschäftigt.	4,60%	4
Die wichtigsten Grundlagen zum Thema E-Partizipation sind mir bekannt.	28,74%	25
Ich habe bisher nur wenige Informationen über E-Partizipation.	49,43%	43
E-Partizipation ist für mich Neuland.	17,24%	15



### 5) Informationskanäle E-Partizipation

Mehrfachantworten möglich.

Antwort	Prozent	Anzahl
Fachzeitschriften für kommunale Verwaltung	56%	49
Internet	47%	41
Zeitschriften	21%	18
Tagungen (z.B. Gemeinde- und Städtetag)	14%	12
Tageszeitung	9%	8
Andere	9%	8
Messen	8%	7



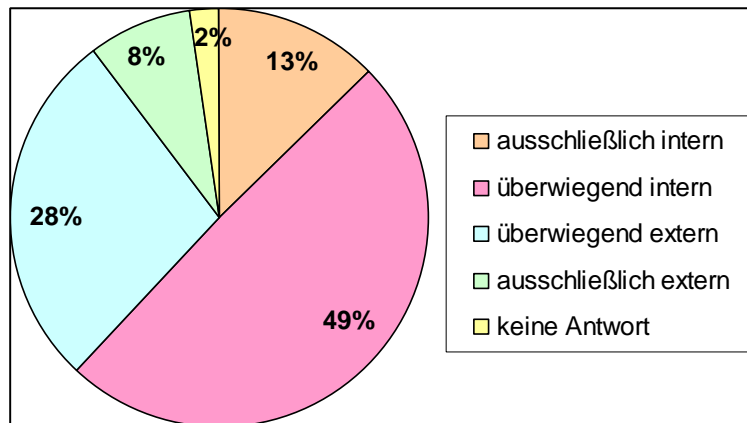
## B. Über die Kommune

6,7) Wie hoch ist derzeit etwa das jährlich verfügbare Budget für IT-Ausgaben in tausend €? Wieviele Personen sind in Ihrer Kommune hauptsächlich mit der Umsetzung und dem Betrieb der IT-Systeme betraut?

	Budget [€] pro 1000 Einwohner	IT Mitarbeiter pro 1000 Einwohner
Durchschnitt	7.134,08 €	0,20
Minimum	179,31 €	0,01
Maximum	54.202,11 €	0,83
Standardabw.	8.029,90 €	0,17
25% Quantil	1.637,76 €	0,09
50% Quantil	4.294,60 €	0,15
75% Quantil	10.089,87 €	0,25
Antworten	72	81

8) Werden die vorhandenen Internetdienste ihrer Kommune überwiegend intern betrieben oder von externen Dienstleistern?

Antwort	Prozent	Anzahl
ausschließlich intern	13%	11
überwiegend intern	49%	43
überwiegend extern	28%	24
ausschließlich extern	8%	7
keine Antwort	2%	2



## C. Bisherige Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen

9) Wurden in Ihrer Kommune in den letzten 5 Jahren konventionelle Bürgerbeteiligungen ohne Einsatz des Internet durchgeführt?

Antwort	Prozent	Anzahl
Ja	49%	43
Nein	49%	43
keine Antwort	1%	1

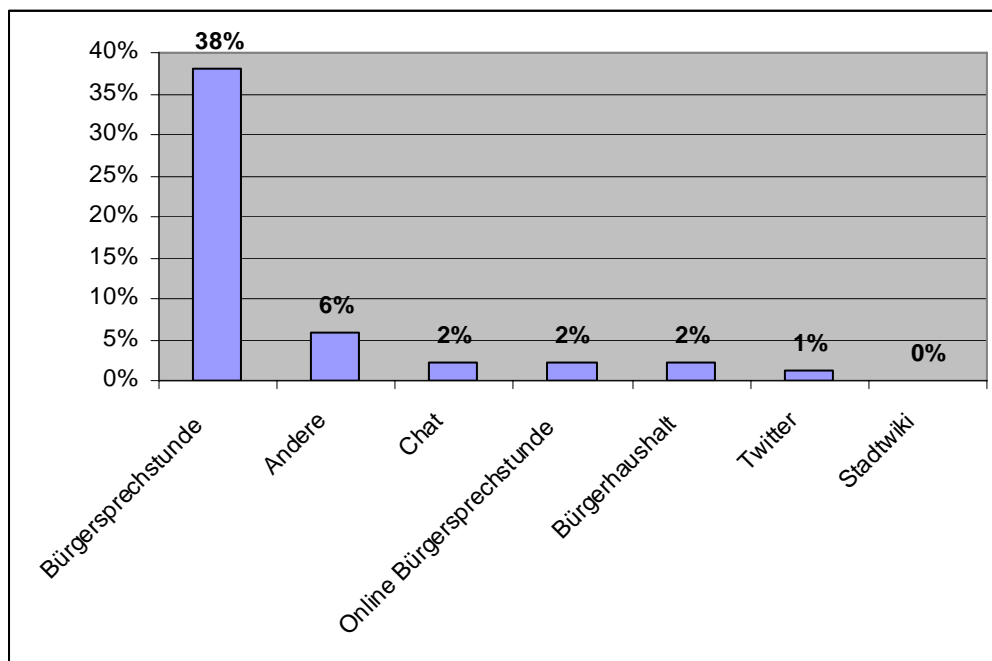
**11) Wurden in Ihrer Kommune in den letzten 5 Jahren elektronische Bürgerbeteiligungen durchgeführt?**

Antwort	Prozent	Anzahl
Ja	20%	17
Nein	78%	68
keine Antwort	2%	2

**13) Setzt ihre Kommune schon heute eine der folgenden Methoden ein?**

Mehrfachantworten möglich.

Antwort	Prozent	Anzahl
Bürgersprechstunde	38%	33
Andere	6%	5
Chat	2%	2
Online Bürgersprechstunde	2%	2
Bürgerhaushalt	2%	2
Twitter	1%	1
Stadtwiki	0%	0



**14) Falls Sie noch keine der eben genannten Methoden einsetzen. Haben Sie prinzipiell Interesse daran eine dieser Methoden für Ihre Bürger anzubieten?**

	Prozent	Anzahl
Ja	44%	38
Nein	36%	31
keine Antwort	21%	18

**15) Planen Sie bereits in den nächsten 12 Monaten eine Bürgerbeteiligung in Ihrer Kommune durchzuführen?**

	<b>Prozent</b>	<b>Anzahl</b>
<b>Ja</b>	11%	10
<b>Nein</b>	85%	74
<b>keine Antwort</b>	3%	3

## Anhang C

### Technische Umsetzung des TUD Laborprototypen

Die technische Umsetzung des TUD Laborprototypen, eines internetgestützten Diskurswerkzeugs, widmet sich insbesondere den technischen Problemen der Informationsüberflutung und Selbstverstärkung. Er wurde zur anschaulichen Untersuchung verschiedener Lösungsvarianten entwickelt. Im Folgenden werden die resultierenden Ansätze dazu erläutert und anhand von Screendesigns veranschaulicht.

#### Informationsüberflutung

Ein anzustrebender Ansatz, um Informationsüberflutung zu verhindern, ist identische Beiträge schon während der Erstellung zu finden und zu vermeiden. Dazu können Duplikate oder Beinaheduplikate zum aktuell in Erstellung befindlichen Artikel durch Techniken der automatischen Sprachverarbeitung identifiziert werden und in Form einer Vorschlagsliste während des Editierens eingeblendet werden. Der Nutzer erhält damit die Möglichkeit sich einfach identischen Beiträgen anzuschließen und Redundanz durch einen neuen Artikel zu vermeiden. Dieser Ansatz ist in Abbildung 16 dargestellt.

**Einen neuen Beitrag erstellen:**

Beim Verzicht auf Kernkraft |

**Bereits existierenden ähnliche Beiträge:**

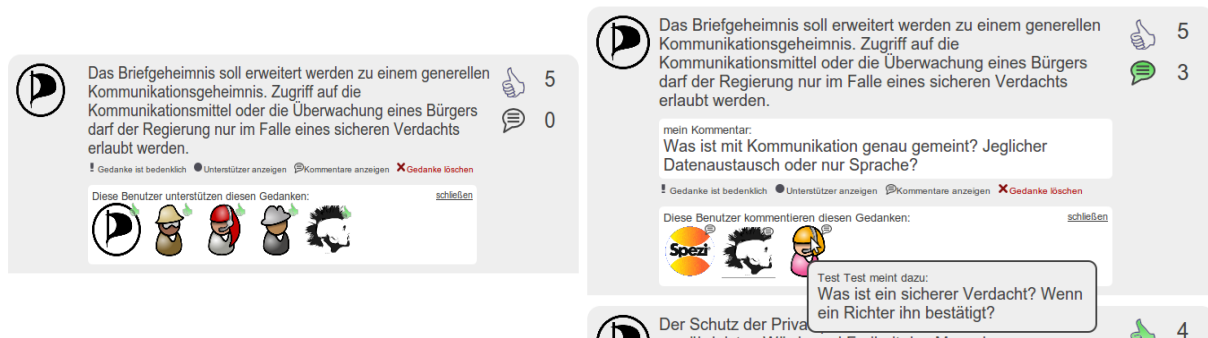
	<b>Karl Meier:</b> Wir sollten gleich auf Atomkraftwerke verzichten die führen doch zu nix.
	<b>Die Grünen:</b> Ein konsequenter Atomausstieg ist nur mit definierten Restlaufzeiten möglich.

**Abbildung 16:** Vorschlagssystem für ähnliche Beiträge „Meinten Sie“

Technologische Grundlagen erfordern hier zunächst eine Volltextindizierung aller Beiträge. Die entsprechenden Repräsentationen von Beiträgen durch Wortmengen werden von sprachspezifischen Stoppworten bereinigt. Zusätzlich erfolgt eine Grundformreduktion damit z. B. Singular-Wortformen auch bei der

Verwendung des entsprechenden Pluralwortes oder anderer Varianten gefunden werden können (Beispiel: „des Atomkraftwerkes“ zu „Atomkraftwerk“). Mit lexikalischen Datenbanken die semantische Beziehungen zwischen Wörtern repräsentieren kann eine Qualität der Suche weiter verbessert werden. So können beispielsweise auch dann ähnliche Beiträge identifiziert werden, wenn keine identische Terminologie verwendet wird und dennoch ein semantischer Zusammenhang besteht (Beispiel: Suche nach „Atommeiler“ findet auch „Kernkraft“). Die hier in Frage kommenden lexikalischen Datenbanken sind Wordnet, Germanet oder Wiktionary. Auf diese Vorverarbeitungsschritte folgt dann die Identifikation von Beinaheduplikaten mit fortgeschrittenen Maßen der Textähnlichkeit wie Jaccard-Koeffizient oder Cosinus-Distanz.

Weitere Maßnahmen zur Reduktion von Informationsüberflutung ist die Strukturierung und Fokussierung von Kommentaren. Im Vergleich zu konventionellen Foren oder Wikis, die keine Strukturierung und meist nur linear nach Erstellungszeit angeordnet sind, ist die Begrenzung auf eine Kommentarebene und eine explizite Zustimmungsfunktion (Abbildung 17) zur Reduktion von nicht-inhaltlichen Kommentaren vorgesehen.



**Abbildung 17:** Zustimmungsfunktion durch explizites Unterstützen von Beiträgen und Beschränkung auf einen Kommentar pro Nutzer pro Beitrag

## Selbstverstärkung

Ziel einer internetgestützten Meinungsbildung ist eine ausgewogene Gewichtung der Meinungsdarstellungen. Im Meilensteinbericht wurde dazu der hinderliche Effekt der Selbstverstärkung erläutert, also die Tendenz, dass sich bereits vielbeachtete Beiträge durch ihre hervorgehobene Darstellung selbst verstärken und dann selbst inhaltlich gute, andere Beiträge wenig Beachtungen finden. Dagegen können zwei Maßnahmen Abhilfe schaffen. Um eine Unabhängigkeit der Abstimmung zu schaffen, kann man das globale Abstimmungsergebnis erst visualisieren nachdem der lokale Nutzer selbst abgestimmt hat oder man gewährleistet in der Darstellung aller Beiträge die

Gleichgewichtung der Stimmöglichkeiten. Dies geschieht beispielsweise indem man neue Themen häufiger einblendet, um die Anzahl der Betrachtungen und Abstimmungen vergleichbarer mit den bisherigen TOP Beiträgen zu machen und neuen Beiträgen so eine Chance einzuräumen überhaupt aufsteigen zu können.

### Thema: Bildungspolitik

erstellt von Biene Leidig am 2009-08-18 13:40:13  
58-mal betrachtet, 15-mal kommentiert.

[X Thema löschen](#) [! Thema als bedenklich melden](#)

Viele Unterstützer zuerst. Sortieren nach: Unterstützern (wenige zuerst), Alter (neue zuerst)

Party	Text	Thumbs Up	Thumbs Down
SPD	Ein Studium darf nicht am Geld scheitern. <small>! Gedanke ist bedenklich • Unterstützer anzeigen • Kommentare anzeigen X Gedanke löschen</small>	3	0
Logo	Private Finanzierung öffentlicher Bildungseinrichtungen ist grundsätzlich zu begrüßen, solange sie keinen Einfluss auf die bestehenden Lehrinhalte hat. <small>! Gedanke ist bedenklich • Unterstützer anzeigen • Kommentare anzeigen X Gedanke löschen</small>	3	0
Logo	Jeder Mensch hat das Recht auf freien Zugang zu Information und Bildung. Dies ist in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft essentiell, um jedem Menschen, unabhängig von seiner sozialen Herkunft, ein größtmögliches Maß an gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen. <small>! Gedanke ist bedenklich • Unterstützer anzeigen • Kommentare anzeigen X Gedanke löschen</small>	2	0
CDU	Gute Sprachkenntnisse und gute Bildung sind unverzichtbar. <small>! Gedanke ist bedenklich • Unterstützer anzeigen • Kommentare anzeigen X Gedanke löschen</small>	3	0
CDU	Wir wollen bis 2015 gesamtstaatlich 10% des Bruttoinlandsproduktes in Bildung und Forschung investieren	2	0

**Abbildung 18:** Visualisierung von Beiträgen mit ausgleichender Gewichtung der der Darstellungshäufigkeit

Diese technischen Lösungsansätze haben zum Ziel die bisher lineare Auflistung von Pro- und Kontra Argumenten zu einem Thema zu durchbrechen, Redundanz zu vermeiden sowie Text und Metatext zu trennen. Dazu haben sich folgende konkrete Lösungen als tauglich gezeigt:

- Zustimmungsfunktionalität zu feingranularen Positionen/Argumenten
- Trennung von Text und Metatext durch eine explizite Kommentarebene
- Referenzierung von Kommentaren zu einem konkreten Beitrag ohne Vollzitat.

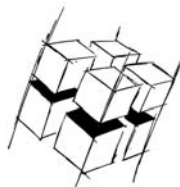
## Anhang D

### Meilensteinbericht – Meinungsbildung im Web 2.0

# E-Partizipation 2.0

## Gegenwärtige politische Meinungsbildung im Web 2.0

### Meilensteinbericht



Technische Universität Darmstadt  
Fachbereich ET&IT  
Fachgebiet Multimedia Kommunikation  
Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz  
Merckstraße 25  
64283 Darmstadt

## **Autorenübersicht**

Dr. rer. nat. Tobias Klug  
Tobias.Klug@kom.tu-darmstadt.de

Robert Lokaiczny  
Robert.Lokaiczny@kom.tu-darmstadt.de

Dr.-Ing. Marek Meyer  
Marek.Meyer@kom.tu-darmstadt.de

Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz  
Ralf.Steinmetz@kom.tu-darmstadt.de

Technische Universität Darmstadt  
Fachbereich ET&IT  
Fachgebiet Multimedia Kommunikation  
Merckstraße 25  
64283 Darmstadt

## Management Summary

Der vorliegende Bericht motiviert zunächst in einer Einleitung die Relevanz von elektronischen Partizipationsformen motiviert. Dann stellt die Studie eine Reihe von aktuellen, ausgewählten E-Partizipationsverfahren mit ihren grundlegenden Charakteristiken vor. Aus den untersuchten Partizipationsverfahren lassen sich Trends und Lücken im Stand der Technik ableiten. Dazu wurden aus nationalem und internationalem Kontext Beispiele ausgewählt die aktuelle Web 2.0 Technologien zur Umsetzung der E-Partizipation einsetzen. Auf Basis einer eigenentwickelten Kategorisierung wurden diese Projekte dann eingeordnet und untersucht. Die Kategorisierung umfasst Kriterien, die nach Partizipationsform, Verwaltungsebene, Initiator und Kommunikationsrichtung sowie Art der Verwertung, Form der Qualitätskontrolle und Struktur der Diskussion unterscheiden. Fokus der Arbeit lag dabei auf der Partizipationsform E-Diskurs. Hier wurden politische Meinungsbildungsplattformen auf ihre Eignung zum elektronischen Diskurs analysiert.

Neben der Kategorisierung wurden die untersuchten Projekte qualitativ bewertet, zum Einen auf Basis von Umsetzungsproblemen technischen Ursprungs, zum Anderen aber auch unter Einbeziehung des Erfolges des Angebotes. Die Arbeit schließt mit Auflistung von identifizierten Trends. Dies sind primär mangelnde Skalierbarkeit von derzeitigen E-Diskursangeboten und kulturelle Unterschiede bei der Ausprägung und im Einsatz von Partizipationsprojekten im Allgemeinen. Detailliert wird über die aufgetretenen Probleme im Bereich Informationsüberflutung, Selbstverstärkung, Manipulationsanfälligkeit, Themenverfehlung, Beteiligungsmangel und Mehrsprachigkeit berichtet.

## Inhalt

<b>MANAGEMENT SUMMARY</b> .....	<b>63</b>
<b>INHALT</b> .....	<b>64</b>
<b>EINLEITUNG UND MOTIVATION</b> .....	<b>66</b>
<b>KATEGORISIERUNG VON E-PARTIZIPATIONSVERFAHREN</b> .....	<b>67</b>
LAND UND VERWALTUNGSEBENE.....	67
PARTIZIPATIONSFORM .....	69
<i>E-Information</i> .....	69
<i>E-Konsultation</i> .....	70
<i>E-Petition</i> .....	70
<i>E-Diskurs</i> .....	70
<i>E-Wahlen</i> .....	71
INITIATOR UND KOMMUNIKATIONSRICHTUNG.....	71
<i>C2C (Citizen to Citizen)</i> .....	72
<i>A2C (Administration to Citizen)</i> .....	73
<i>C2A (Citizen to Administration)</i> .....	73
<i>C2A und A2C</i> .....	73
ART DES RESULTATES DES MEINUNGSBILDUNGSPROZESSES .....	74
a) <i>Meinungen</i> .....	74
b) <i>Ranking</i> .....	74
c) <i>Konsens</i> .....	74
d) <i>Eingabe</i> .....	74
e) <i>Sonstige</i> .....	75
FORM DER VERWERTUNG DER ERGEBNISSE DURCH DIE ADMINISTRATION.....	75
<i>Keine Verwertung</i> .....	75
<i>Anhörung</i> .....	75
<i>Aktive Beteiligung</i> .....	75
STRUKTUR DER DISKUSSION/MEINUNGSBILDUNG .....	76
<i>lineare Diskussionstruktur</i> .....	76
<i>hierarchische Diskussionsstruktur</i> .....	76
<i>dynamische Diskussionsstruktur</i> .....	76
METHODEN ZUR QUALITÄTSKONTROLLE .....	77
<i>Keine Qualitätssicherung</i> .....	77
<i>Moderation</i> .....	77
<i>Kollaborative Filterung</i> .....	77
<i>Nutzerverifikation</i> .....	78
<i>Nutzeridentifikation</i> .....	78
<i>Duplikatsvermeidung</i> .....	78
<b>FALLBEISPIELE</b> .....	<b>79</b>

INTERNATIONALE PROJEKTE.....	81
<i>Open Government Initiative: Phase one - Brainstorm</i> .....	81
<i>Open Government Initiative: Phase two - Discuss</i> .....	84
<i>Open Government Initiative: Phase three - Draft</i> .....	85
<i>Regulations.gov Exchange</i> .....	87
<i>New Zealand Police Act Wiki</i> .....	88
<i>EDiscussions Canada</i> .....	89
<i>MyIdea4CA</i> .....	90
EUROPÄISCHE PROJEKTE .....	91
<i>Debate Europe</i> .....	91
<i>Eye On Earth</i> .....	92
<i>Bristol Viewfinder</i> .....	93
<i>Bristol Noise Map</i> .....	94
<i>Your Voice in Europe</i> .....	95
DEUTSCHE PROJEKTE .....	96
<i>Abgeordnetenwatch.de</i> .....	96
<i>Bürgerforum2009.de</i> .....	98
<i>Bürgerhaushalt Hamburg 2009</i> .....	99
<i>Direkt zur Kanzlerin</i> .....	101
<i>EPetitionen.Bundestag.de</i> .....	102
<i>Essen-Soll-Leiser-Werden.de</i> .....	103
<i>Trupoli.de</i> .....	105
<b>AUSWERTUNG.....</b>	<b>106</b>
IDENTIFIZIERTE PROBLEME.....	106
<i>Informationsüberflutung</i> .....	106
<i>Selbstverstärkung</i> .....	107
<i>Manipulationsanfälligkeit</i> .....	109
<i>Themenverfehlung</i> .....	109
<i>Mangelnde Beteiligung</i> .....	110
<i>Mehrsprachigkeit</i> .....	110
IDENTIFIZIERTE TRENDS .....	111
<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>112</b>
<b>LITERATUR .....</b>	<b>113</b>

## Einleitung und Motivation

Meinungsbildung ist ein wesentlicher Bestandteil des politischen Prozesses. In der Vergangenheit hatten Bürger jedoch nur selten die Ergebnisse ihre Meinungsbildung aktiv zu vertreten. Nämlich dann, wenn Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahlen durchgeführt wurden. Mit E-Partizipation, der elektronischen Bürgerbeteiligung, sollen die Bürger ihre Meinung in Zukunft auch zwischen den Wahlen in die politischen Prozesse einbringen können. Neben der Einbringung der eigenen Meinung ist aber auch der Meinungsbildungsprozess selbst häufig ein Teil von Bürgerbeteiligungen, da hier die Meinungen vieler Bürger zusammenkommen und sich gegenseitig beeinflussen.

Der Begriff E-Partizipation bezeichnet Verfahren, die Bürgern auf elektronischem Wege eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen ermöglichen. E-Partizipation kann sehr unterschiedliche Formen annehmen, je nach dem welche Ziele verfolgt werden und welches Ergebnis die Beteiligung haben soll. Fest steht jedoch, dass E-Partizipation immer mehr an Bedeutung gewinnt, und dass längst ein Wettrennen um einen internationalen Spitzenplatz in dieser Disziplin begonnen hat. Deutschland hat derzeit einen Platz in der Spitzengruppe, liegt jedoch hinter Vorreitern wie den USA oder Großbritannien [1,2]. Das Interesse der Verwaltung hat vor allem zwei Gründe. Zum Einen können mit elektronischen Verfahren im Vergleich zu Offline-Beteiligungen Kosten gespart werden. Zum Anderen stärken Beteiligungsverfahren die Transparenz und lassen auf eine höhere Nachhaltigkeit der Entscheidungen hoffen [3].

Da bei E-Partizipationsangeboten die Meinungen vieler kondensiert werden müssen, um eine sinnvolle Verwertung zu ermöglichen, werden immer häufiger Web 2.0 Techniken eingesetzt. Das Web 2.0, auch Mitmachweb genannt, erlaubt den Bürgern den interaktiven Umgang mit Daten und Informationen, sowie die Beteiligung an deren Entstehung. Das Web 2.0 ist jedoch mehr eine Idee als eine konkrete Technologie, weshalb sich eine Vielzahl von Vorgehensweisen entwickelt haben, um diese Idee zu verwirklichen.

Zur Frage welche dieser Vorgehensweisen sich für welche Beteiligungsverfahren eignen sind den Autoren keine Studien bekannt. Eine Studie des BITKOM zeigt lediglich die Möglichkeiten des Web 2.0 für die Verwaltung auf und beschreibt die wichtigsten Komponenten [4]. Andere Studien beschreiben die Verbreitung der E-Partizipation in Deutschland [5] oder analysieren den allgemeinen Nutzen von E-Partizipation und geben Handlungsempfehlungen ab [6].

Der vorliegende Bericht soll einen ersten Beitrag leisten, um die Tauglichkeit verschiedener Web 2.0 Techniken für E-Partizipationsverfahren zu untersuchen. Zunächst wurde eine detaillierte Kategorisierung von Beteiligungsprojekten entwickelt, die insbesondere eine systematische Sicht auf die erhofften Ergebnisse erlaubt. In einem zweiten Schritt wurde eine Auswahl internationaler Beteiligungsprojekte identifiziert, die eine möglichst große Bandbreite der möglichen Beteiligungsformen und der eingesetzten Web 2.0 Verfahren abdecken. Diese Projekte wurden daraufhin untersucht in wie weit die eingesetzten technischen Mittel zum Erfolg geführt haben und welche Stärken und Schwächen beobachtet werden konnten. Die beobachteten Probleme von E-Partizipationsverfahren werden anschließend zusammengefasst. Mögliche Lösungen dieser Probleme sind nicht Gegenstand dieses Berichts und müssen im Rahmen der weiteren Forschung erarbeitet werden.

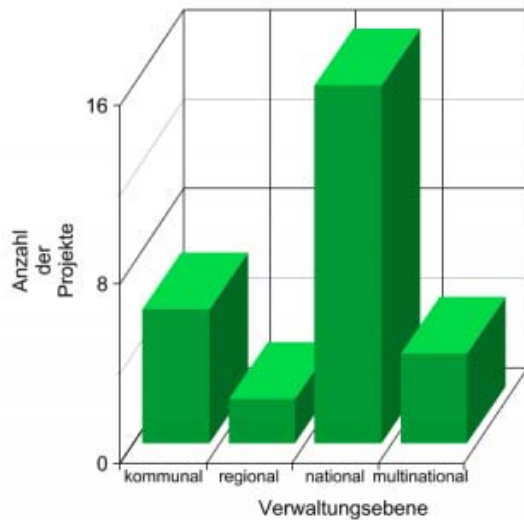
## **Kategorisierung von E-Partizipationsverfahren**

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit wichtigen Kriterien anhand derer die bestehenden Initiativen zur Bürgerpartizipation im Internet eingeordnet und bewertet werden können. Eine systematische Kategorisierung der Projekte ist notwendig, um einen Überblick über die Verteilung zu erhalten und zugleich Lücken und Schwächen aktueller Systeme aufzudecken. Auf Basis dieser Kategorisierung und der folgenden Einordnung der Projekte ist es dann möglich Trends in der Entwicklung abzulesen. Es handelt sich dabei nicht um eine erschöpfende Analyse, sondern um eine qualitative Auswertung der Eigenschaften der ausgewählten Projekte. Im Folgenden werden die einzelnen Differenzierungsmerkmale genauer beschrieben.

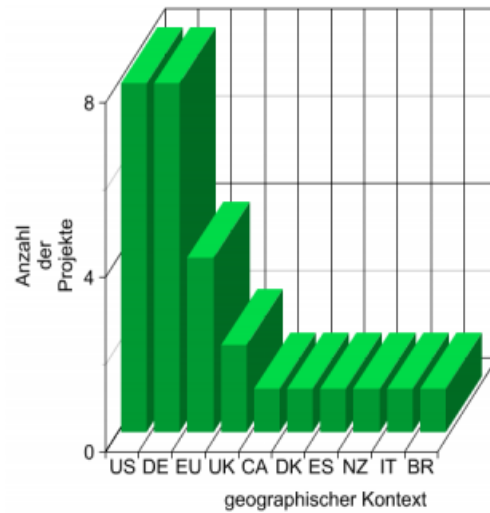
## **Land und Verwaltungsebene**

In dieser Studie wurden exemplarisch einige Partizipationsprojekte aus verschiedenen Ländern untersucht. Bei der Auswahl der Partizipationsprojekte wurde darauf geachtet international eine repräsentative Stichprobe auszuwählen, die auch zeitlich aktuelle Trends und neueste Entwicklungen erfasst. So wurden auch viele Projekte berücksichtigt, deren Start erst im Jahre 2009 erfolgte. Eine Bewertung des Langzeiterfolges oder der Umsetzung kann dadurch leider nicht erfolgen. Die Partizipationsinitiativen richten sich jeweils an einen bestimmten geographischen Kontext und gehen von einer bestimmten Verwaltungsebene aus. Die Projekte haben entweder einen kommunalen, regionalen, nationalen oder multinationalen Kontext (Abbildung 1). Die

Europäische Union (EU) ist hierbei der einzige vertretene Staatenbund, der multinationale Partizipationsverfahren anbietet.

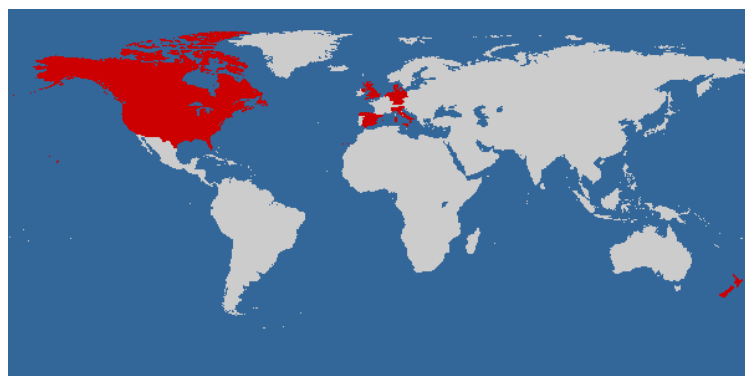


**Abbildung 1: Verwaltungsebenen**



**Abbildung 2: Geographischer Kontext**

Der geographische Kontext, also diejenige Zielgruppe, deren Partizipation am Angebot angestrebt ist, definiert sich vorwiegend über nationale oder kommunale Grenzen. Abbildung 2 beschreibt die Häufigkeitsverteilung der geographischen Kontexte der ausgewählten Projekte. Diese Aufstellung hat rein informativen Charakter und erlaubt durch die selektive Auswahl keine Schlussfolgerung auf die Stärke der Verbreitung von E-Partizipationsangeboten in der entsprechenden Region. Dennoch ist aus Abbildung 3 eine weitgehende Beschränkung von E-Partizipation auf westliche Industrienationen ablesbar. Die Stichprobe von Partizipationsprojekten umfasst jeweils 8 Angebote aus den Vereinigten Staaten und Deutschland. Es folgen die EU mit 4 und das Vereinigte Königreich mit 2 Angeboten vor einer Long-Tail-Verteilung. Wenn im Wesentlichen ähnliche Projekte in verschiedenen Ländern identifiziert wurden (z.B. TheyWorkForYou, UK), dann wurde aus diesen eines ausgewählt, um die Charakteristiken an diesem Beispiel aufzuzeigen, ohne weitere Redundanzen zu erzeugen.



**Abbildung 3: Geographische Verbreitung**

## Partizipationsform

In der Literatur [1] werden fünf wichtige Formen der E-Partizipation behandelt. Diese unterscheiden sich im Grad der Direktheit der Bürgerbeteiligung und in ihrer Diskursivität. Meinungsbildung oder Mediation spielt bei den verschiedenen Formen eine unterschiedlich große Rolle. Abbildung 4 stellt die fünf Formen der E-Partizipation übersichtsweise dar. Diese werden im Folgenden weiter charakterisiert.

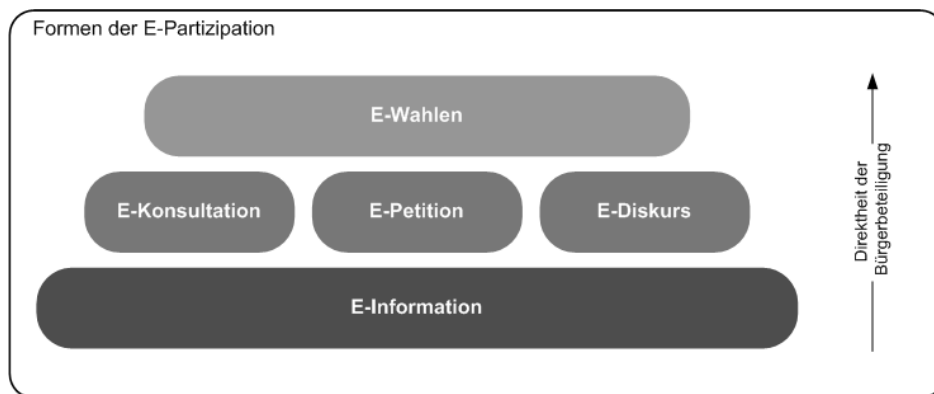


Abbildung 4: Formen der E-Partizipation

### E-Information

Informationen sind die Grundlage eines jeden Meinungsbildungsprozesses. Wird diese Information elektronisch über Wege der IKT zur Verfügung gestellt, so sprechen wir von E-Information. E-Information ist die Basis weiterer aufbauender E-Partizipationsangebote (siehe Abbildung 4: E-Information als Basis der E-Partizipationspyramide). E-Information ist meist eine unidirektionale Kommunikation von der Verwaltung zum Bürger. Dabei werden über elektronische Publikationskanäle zunächst nur Informationen zu bestimmten verwaltungsrelevanten Themen und Vorgängen bereitgestellt. Eine Interaktion, Diskussion, Meinungsbildung oder ein wie auch immer gearteter Rückkanal ist zunächst nicht vorgesehen. Bisher dienen elektronische Informationsangebote der Verwaltung häufig dazu, formell bestimmten gesetzlichen Erfordernissen genüge zu tun (Beispiel: Umweltinformationsgesetz). Selten aber sind Angebote freiwillig motiviert, geben also ohne zwingende Notwendigkeit Auskunft zu öffentlichkeitsrelevanten Verwaltungsprozessen. E-Information kann hier als Mittel der Verwaltung gesehen werden, über IKT erhöhte Transparenz für Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Öffentlichkeit zu erreichen (genannt E-Transparenz). Entscheidungen können damit verargumentiert werden und dies verringert das Konfliktpotential. Zusammenfassend ist E-Information alleine für die Mediation möglicher Konflikte und im Grad der

Bürgerbeteiligung nicht ausreichend, stellt aber die Voraussetzung für weitere Partizipationsangebote dar.

### **E-Konsultation**

---

Hier bittet die Administration um die Eingabe von Meinungen oder Vorschlägen durch Bürger oder Interessengruppen. Es handelt sich also um eine Anhörung zu einem konkreten Thema der politischen Meinungsbildung - oft Gesetzesvorlagen oder Verwaltungsvorhaben. Zwar wird hier zumeist der thematische Rahmen durch die Administration gesetzt, die Kommunikation ist aber dann oft einseitig vom Bürger in Richtung der Administration gerichtet. Ein Rückkanal ist nicht vorgesehen, eine Diskussion zwischen diesen Parteien ist damit nicht möglich. Eine Mediation ist genauso wenig vorgesehen wie eine konkrete verpflichtende Berücksichtigung der Eingaben der Bürger während des Entscheidungsprozesses. Eine Berücksichtigung der Eingaben kann nur nach Abwägung mit dem Mehrheitsprinzip erfolgen, bietet dann aber für die Verwaltung und Politik eine unverzichtbare Informationsquelle zur Entscheidungsfindung.

### **E-Petition**

---

Das Petitionsrecht ist nach deutschem und europäischem Recht ein zugesichertes Grundrecht eine Eingabe mit Vorschlägen oder Beschwerden an die Administration oder Regierung zu richten. Im Unterschied zur E-Konsultation geht hierbei jedoch die Initiative vom Bürger aus. Dieser richtet seine Bitte einer Gesetzesänderung formell an die zuständige Administrationsstelle. Im Folgenden sucht der Petent Anhänger seiner Meinung, die sein Vorhaben unterstützen, um ihm gegenüber der Administration mehr Gewicht zu verleihen. Obwohl ein Petitionsrecht häufig durch Gesetze eingeräumt wird, ist die Umsetzung des Antrags in der Regel jedoch keine Pflicht. Der Umsetzung geht gemeinhin eine Prüfung und weitere Abstimmung voraus. Eine Prüfung in einem Petitionsausschuss kann auch negativ beschieden werden, zumindest erfolgt in dieser Form der E-Partizipation aber eine formale Stellungnahme der Verwaltung auf die Eingabe. Aktuelle Entwicklungen im Petitionswesen sehen eine elektronische Abwicklung des Eingabevorgangs und des Unterzeichnungsverfahren vor. Sowohl auf deutscher und europäischer Ebene sind E-Petitionssysteme im Einsatz, welche die Petitionsverfahren mit Mitteln der IKT unterstützen.

### **E-Diskurs**

---

Ein Diskurs im ursprünglichen Sinne ist eine öffentliche Unterhaltung zwischen mehreren Teilnehmern mit Sprecherwechsel. Er dient dem Meinungsaustausch zwischen mehreren Parteien. Dies kann ein Meinungsaustausch zwischen Bürgern aber auch zwischen Bürgern und der Administration sein. Beschränkt man den sich hierbei nicht nur auf den Meinungsaustausch, sondern ergänzt

eine Meinungsbildung mit dem Ziel eines ungezwungen, rationalen Konsens, so nähert man sich dem Diskursbegriff von Jürgen Habermas [7]. Wird diese Debatte dann durch Mittel der IKT ausgetragen und im Internet (synchron wie asynchron) abgewickelt, so spricht man von E-Diskurs. Wir betrachten E-Diskurse als Verfahren der Entscheidungsfindung, die in einer freiheitlichen Demokratie eine wichtige Rolle spielen. Diese dienen dazu, die Interessen unterschiedlicher Teilnehmer auszugleichen und den politischen Entscheidungen zu rechtfertigen. Inwieweit elektronische Diskurssysteme tauglich sind, um diese Ziele zu erreichen, d.h. einen Diskurs zu unterstützen dessen Kompromiss hochwertig und gemeinschaftlich getragen wird und ist bisher noch Forschungsgegenstand. Potentiell können E-Diskurssysteme eine höhere Teilnehmerzahl anziehen, Faktoren wie Manipulationsanfälligkeit und das Fehlen einer rationalen Logik und Struktur im Diskurs können aber hier auch kontraproduktiv wirken. Zudem bedarf es Erweiterungen der klassischen Diskussionskonzepte wie Foren oder Newsgroups. Diese strukturieren Diskussionen nach ihrem zeitlich linearen Ablauf, nicht zwingend nach der semantisch sinnvollsten Argumentationsstruktur. Es ist zu prüfen, ob Technologien des Web 2.0 hierbei Werkzeuge darstellen können, die die Gebrauchstauglichkeit von E-Diskurssystemen erhöhen.

## **E-Wahlen**

---

Eine E-Wahl bezeichnet die elektronische Umsetzung einer Wahl im Internet im Sinne einer Volksabstimmung. Der Bürger kann sich frei für eine von mehreren Wahlmöglichkeiten gemäß seiner Meinung entscheiden. Die verfassungsmäßig garantierten freiheitlich-demokratischen Prinzipien einer Wahl sind zuzusichern. Das Ergebnis einer Wahl ist bindend. E-Wahlen sind als Teilbereich der E-Partizipation und damit E-Demokratie von der Stimmabgabe über einen elektronischen Wahlcomputer im Wahllokal zu unterscheiden.

In dieser Studie werden hauptsächlich Konsultations- und Diskursangebote untersucht, da hier der Meinungsbildungsprozess am stärksten im Vordergrund steht. Wir suchen dabei Systeme, mit hoher Diskursivität und hohem Dialogcharakter zwischen Bürger und Administration. Die anderen Partizipationsformen wurden jedoch ergänzend der Vollständigkeit halber mit aufgenommen.

## **Initiator und Kommunikationsrichtung**

Wir unterscheiden Partizipationsverfahren durch den Initiator (Sender) der Kommunikation und die vorwiegende Richtung der Kommunikation.

Im traditionellen bilateralen Modell einer Kommunikation, finden sich die Rollen des Senders und des Empfängers einer Kommunikation. Diese Rollen können bei Partizipationsangeboten jeweils zwei Ausprägungen haben. Die

Kommunikationsinitiative kann sowohl von den Bürgern als auch von der Administration ausgehen. Eine Initiierung durch die Bürger findet häufig dann statt, wenn eine Möglichkeit zur Partizipation gewünscht, durch die Administration jedoch nicht eingeräumt wird. Dazu kommen dann häufig elektronische Plattformen, wie soziale Netzwerke oder Diskussionsforen, zum Einsatz, die nicht primär als Partizipationsangebote konzipiert wurden. Ein Beispiel mit dem Bürger in der Rolle des Initiators ist die Plattform Abgeordnetenwatch.de, eine Initiative um die Transparenz der Tätigkeiten einer Administration zu erhöhen. Gehen Partizipationsangebote hingegen von der Verwaltung aus, so sind dies beispielsweise Angebote zur E-Information oder E-Konsultation. Dabei stellt die Verwaltung Informationen zum Fortschritt laufender Verwaltungsverfahren auf elektronischem Wege zur Verfügung oder fordert zum Feedback zu bestimmten Themen, z.B. Bürgerhaushalte oder elektronische Lärmkarten, auf.

Neben der Ausprägung der Rolle des Senders unterscheiden wir Partizipationsverfahren auch in der Richtung der Kommunikation. Ein Partizipationsangebot kann vier Kommunikationsrichtungen unterstützen, den Austausch zwischen Bürgern (C2C - Citizen to Citizen), die Kommunikation des Bürgers mit der Administration (C2A - Citizen to Administration) und den Kanal von der Administration zum Bürger (A2C - Administration to Citizen). Wird der Kommunikationsweg A2C und C2A kombiniert, handelt es sich um eine wechselseitige Kommunikation mit Sprecherwechsel, einem echtem Diskurs zwischen Bürger und Administration, bei dem die Teilnehmer gegenseitig Bezug nehmen und in einem realen Dialog, im Unterschied zu unidirektionaler Kommunikation, stehen. Solche Beteiligungsangebote finden sich noch sehr selten, führen aber zu erheblicher Tiefe und Intensität der Partizipation. Im Folgenden erläutern wir die unterschiedlichen Kommunikationsrichtungen näher.

## **C2C (Citizen to Citizen)**

---

Wenn die Verwaltung weder als Initiator, noch als ein Kommunikationspartner während des elektronischen Meinungsbildungsprozesses beteiligt ist, sprechen wir von Systemen, die nicht direkt als elektronische Partizipationsverfahren gedacht sind. Als Beispiele können hier klassische Diskussionsforen, Blogs und diverse Social Communities genannt werden. Durch eine starke Verbreitung können solche Systeme dennoch einen erheblichen Einfluss auf das Meinungsbild der Bürger haben. Insbesondere gilt dies für Systeme mit starker Nutzerbasis wie twitter.com oder studivz.de, diese verfolgen initial einen anderen Zweck als eine politische Meinungsbildung und Beteiligung. In der Bandbreite der politischen und gesellschaftlichen Diskussionsthemen tauchen hier aber immer wieder auch verwaltungsrelevante Themen auf, die für einen direkten Diskurs zwischen Bürgern und Verwaltungen geeignet wären. Denn

der eigentlich politikverdrossene Bürger [8] findet hier ein Forum ohne Einstiegshürde, um in einem bekannten Umfeld seine Meinung zu politisch relevanten Fragestellungen kund zu tun.

### **A2C (Administration to Citizen)**

---

Einen unidirektionalen Kommunikationskanal von der Verwaltung zum Bürger bezeichnen wir als A2C (Administration to Citizen). Dies meint Beteiligungsverfahren, die von der Verwaltung ausgehen. Neben Kommunikation, die einen bloßen Informationscharakter hat (E-Information) oder zur reinen Informationsdistribution dient, fallen hier insbesondere Konsultationssysteme (E-Konsultation) hinein, die von der Verwaltung ausgehend den Zweck haben vom Bürger Meinungsbilder zu relevanten Fragestellungen zu erheben.

### **C2A (Citizen to Administration [9])**

---

Hier ist die vorwiegende Kommunikationsrichtung vom Bürger an die Verwaltung gerichtet. Neben E-Petitionen als Form der E-Partizipation, die C2A-basiert sind, fallen auch eigenmotivierte politische Initiativen der Bürger darunter. Solche politischen Bewegungen bezeichnet man als Graswurzelbewegungen. Ursprünglich geprägt wurde dieser Begriff im anglo-amerikanischen Raum, wo eine Graswurzel als sprachliches Bild für den einfachen Bürger in einer breiten Masse verwendet wird. Eine Graswurzelbewegung zeichnet sich durch eine von unten nach oben zeigende Wirkungsrichtung der politischen Bürgerbewegung aus. Üblicherweise kommuniziert die Bürgerinitiative ihr außerhalb des parteipolitischen Umfeldes gewonnenes, auf einem lokalen Konsens basierendes Meinungsbild direkt den staatlichen Organisationen und fordert eine Umsetzung. Graswurzelbewegungen sind in ihrer Dynamik schwer vorhersehbar und lassen sich bisher kaum auf spezifische E-Partizipationsplattformen kanalisieren.

### **C2A und A2C**

---

Diese Mischform aus C2A und A2C tritt vorwiegend bei echten E-Diskurssystemen auf, mit denen Öffentlichkeit und Verwaltung in einen tatsächlichen Dialog treten. Die hier vorliegende Mehrwegediskussion kombiniert die Charakteristiken des C2A und A2C-Ansatzes und hat einen Diskurs zum Ziel, der eine darauf basierende Entscheidung anerkennt und bestätigt. In der Praxis finden sich Systeme dieser Kategorie eher selten, sind aber im Hauptinteresse einer weitestgehenden E-Partizipation.

## Art des Resultates des Meinungsbildungsprozesses

Die vorgestellten E-Partizipationsverfahren können als Resultat verschiedenartige Artefakte hervorbringen. Wir unterscheiden folgende Typen von Artefakten:

### a) Meinungen

Das einfachste Ergebnis eines E-Partizipationsverfahrens - speziell eines E-Diskursverfahrens - kann die bloße Darstellung der eigenen Meinung sein. In klassischen Foren, Blogs oder Community-Plattformen stehen Meinungen zunächst für sich allein. Es gibt keinen formalen Prozess der Bezugnahme auf andere Meinungen. Eine Konsensfindung ist nicht vorgesehen.

### b) Ranking

Ein Ranking ist eine Rangliste - hier eine nach Zustimmung geordnete Liste verschiedener Meinungen oder Verwaltungsvorhaben (z.B. Bauvorhaben). Um die Masse und Vielfältigkeit der Beiträge überhaupt beherrschbar zu machen, kommen dazu Bewertungsverfahren zum Einsatz, die aus einer großen Menge von Beiträgen diejenigen mit großer allgemeiner Zustimmung auswählen. Dieses Bewertungsverfahren kann von einem zentralen Moderator oder auch von den Beitragenden selbst, wie beispielsweise auf der Plattform IdeaScale, vorgenommen werden. Eine Rangliste ist eine implizite Art der Konsensfindung. Das globale Meinungsspektrum ist durch die Gesamtheit aller vorhandenen Beiträge noch ablesbar. Die vorherrschenden Positionen und deren Anteile können aber anhand der Platzierung festgestellt werden.

### c) Konsens

Im Unterschied zu einem impliziten Konsens erfolgt die explizite Konsensbildung hier im Rahmen eines Diskurses und es entsteht ein gemeinschaftlich erarbeitetes Dokument als Artefakt, welches den entwickelten Kompromiss am Ende des Prozesses explizit auf der Plattform ablesbar macht. Beispiele für Plattformen, die diese Form der Konsensfindung einsetzen, sind das *Bürgerforum2009.de* und das Wiki-basierte System zur Neuauflage des Neuseeländischen Polizeigesetzes. Die Form der Ausarbeitung eines Konsens' ist dabei nicht festgelegt. Dies kann ein qualitativer Konsens sein, der im Rahmen eines Mediationsverfahrens gefunden wird, oder aber auch ein quantitativer Konsens der in Form einer abstimmenden Bewertung gefunden wird.

### d) Eingabe

Bei E-Konsultationen und E-Petitionen ist das Ergebnis in der Regel die Summe der eingereichten Stellungnahmen der Bürger. Diese können einen rein

informativen Charakter haben, wie im Rahmen eines E-Konsultationsverfahrens oder aber rechtlich relevant sein, wie bei E-Petitionen. Solche Eingaben sind häufig Bitten, Vorschläge oder Beschwerden, die bestimmte Gesetzesvorhaben betreffen.

### **e) Sonstige**

---

In diese Kategorie fallen Artefakte, die nicht durch die Kategorien a) - d) abgedeckt sind. Dies sind Spezialfälle wie die Mitzeichnung bei E-Petitionen, die Abstimmung bei elektronischen Umfragen oder beispielsweise Referenzen auf Webseiten bei der verteilten Prior-Art-Patentrecherche.

## **Form der Verwertung der Ergebnisse durch die Administration**

Partizipationsverfahren unterscheiden sich nicht nur in ihrer Form und Art des Resultats, sondern auch in der Verwertung des entstandenen Artefakts durch die Administration.

### **Keine Verwertung**

---

In diesem Fall erfolgt keinerlei Festlegung, wie und ob die Administration das Ergebnis des Partizipationsprozesses in den Entscheidungsprozess einfließen lässt. Aus Bürgersicht führt dies oft zu einer ungenügenden Wahrnehmung des Effektes seiner Eingabe. Jegliche an die Administration gerichteten Artefakte werden ohne sichtbare Reaktion aufgenommen. Frustration ist die Folge eines Partizipationsverfahrens ohne erkennbare Auswirkung der eigenen Einflussnahme.

### **Anhörung**

---

Hier werden die Ergebnisse des Partizipationsverfahrens von der Verwaltung mit in den Entscheidungsprozess aufgenommen. Die Einbeziehung beschränkt sich formell nur auf eine Kenntnisnahme. Es besteht keinerlei Verbindlichkeit in der Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse durch die Administration.

### **Aktive Beteiligung**

---

Wird der Bürger aktiv am Entscheidungsprozess beteiligt, z.B. durch die festgelegte Verwertung der entstandene Artefakte so sprechen wir von aktiver Beteiligung. Dabei werden zuvor feste Kriterien festgelegt, wie die Artefakte im Entscheidungsprozess zu verwenden sind. Die Grenze zwischen Anhörung und aktiver Beteiligung ist fließend. Eine zwingende entscheidungsbeeinflussende Berücksichtigung ist in der Regel nur bei Wahlen möglich. Deshalb können auch solche Angebote schon zur aktiven Beteiligung gerechnet werden, bei denen die Aktivitäten der Bürger zu einer vorher definierten Aktivität der Administration führen. Dies ist beispielsweise bei Bürgerhaushalten der Fall,

wenn die Top 10 Vorschläge vom Haushaltsausschuss beraten werden müssen.

## **Struktur der Diskussion/Meinungsbildung**

Bestimmte E-Partizipationsverfahren haben eine Diskussion zur Meinungsbildung zum Gegenstand. Die Verwaltung solcher E-Diskurse ist nicht nur eine technische Herausforderung, sondern verlangt auch strukturelle Regeln, die die Komplexität eine Massendiskussion beherrschbar hält. Durch viele Teilnehmer wird eine elektronische Diskussion sehr schnell unübersichtlich und verliert den Fokus. Es ist schwer den Überblick über die relevanten Meinungsbilder zu behalten und deren anteilige Zustimmung aus dem Diskussionsverlauf abzulesen. Bestehende Diskussionsparadigmen sind in unterschiedlichem Grade zur Abfederung dieser Probleme geeignet. Wir unterscheiden die nachfolgenden Diskussionsparadigmen.

### **lineare Diskussionsstruktur**

---

Hierbei werden Einzelbeiträge der Diskussionsteilnehmer linear hintereinander angeordnet. Die chronologische Darstellung erlaubt einen vollständigen Blick auf den zeitlichen Verlauf der Diskussion. Andere Aspekte lassen sich hier allerdings sehr schlecht darstellen. So ist eine Bezugnahme auf vorangegangene Beiträge nur schwer möglich, diese sind nicht referenzierbar. Damit wird ein Diskurs schnell unübersichtlich und unverständlich. Bei einer großen Anzahl von Beiträgen ist zudem eine Kenntnisnahme aller vorangegangenen Beiträge sehr zeitaufwendig. Die fördert also das erneute Einstellen von inhaltlich gleichen Beiträgen. Des Weiteren sind Mehrheiten für bestimmte Beiträge nicht direkt ablesbar.

### **hierarchische Diskussionsstruktur**

---

Eine hierarchisch strukturierte Diskussion erlaubt die gezielte Referenzierung vorangegangener Beiträge. Kommentare und Bezugnahmen können dann direkt als Blatt im Hierarchiebaum des Ursprungsbeitrags angefügt werden. Ein Diskussionssystem mit hierarchischer Struktur ist beispielsweise Debategraph. Die potentiellen Komplexitäts- und Redundanzprobleme bestehen innerhalb einer hierarchischen Diskussionsstruktur weiterhin.

### **dynamische Diskussionsstruktur**

---

Eine dynamische oder auch selbstorganisierende Diskussionsstruktur erlaubt eine freie Bezugnahme auf vorangegangene Beiträge (oder auch nur Teile davon). Zusätzlich kann eine Filterfunktion irrelevante Beiträge ausblenden und besonders relevante Beiträge hervorheben. Solche Filterfunktionalität erlaubt es auch über komplexe Diskussionen den Überblick zu behalten. Realisiert werden

können solche Filterfunktionen einerseits durch menschliche Moderation (Beispiel: Slashdot) oder kollaborative Filterung. Eine Diskussion kann auch an geographischen Kontexten organisiert werden, dazu werden Inhalte anhand eines geographischen Informationssystems strukturiert und verfügbar gemacht (Beispiel: Essen-soll-leiser-werden.de).

## Methoden zur Qualitätskontrolle

Zur erfolgreichen Umsetzung eines Partizipationsverfahrens im Internet sind Methoden der Qualitätskontrolle zumeist unverzichtbar. Zum Einen um die Qualität der Beiträge möglichst hoch zu halten und zum Anderen um Manipulationsversuche zu verhindern. Im Rahmen der Untersuchung der Beispielsysteme in dieser Studie wurden folgende Verfahren zur Qualitätskontrolle identifiziert, die auch in Kombination auftreten können.

### Keine Qualitätssicherung

Findet keine Qualitätssicherung statt, öffnet man das Partizipationssystem für eine nicht-bestimmungsgemäße Nutzung. Der Missbrauch der Partizipationsplattform für Werbung oder illegale Inhalte ist damit möglich. Aber selbst bei bestimmungsgemäßer Nutzung leidet der Qualitätseindruck der Plattform wegen unzureichender Strukturierung der Beiträge mit möglicherweise redundanten Inhalten und irrelevanten Beiträgen.

### Moderation

Moderation ist zunächst ein Mittel um die Plattform frei von illegalen und nicht regelkonformen Beiträgen zu halten. Darüber hinaus kann sie wesentlich zur Qualität konformer Inhalte beitragen. Moderation kann hier helfen den roten Faden entlang einer komplex strukturierten Diskussion nicht aus dem Auge zu verlieren. Wir unterscheiden verschiedene Moderationskonzepte, wie eine zentrale Moderation durch den Plattformbetreiber oder eine Selbstmoderation durch die Plattformteilnehmer (Beispiel: Slashdot, Wikipedia), die vor allem bei Großgruppen notwendig erscheint. Zusätzlich können Konzepte wie Schiedsstellen bei der Konfliktmoderation eingesetzt werden.

### Kollaborative Filterung

Kollaboratives Filtern ist ein Community-basierter Ansatz zur Markierung und Entfernung thematisch irrelevanter Beiträge. Markiert eine gewisse Anzahl von Nutzern einen Beitrag als irrelevant kann dieser von der Plattform ausgeblendet werden und steigert somit die inhaltliche Qualität der Partizipationsplattform.

Verwendet wurde ein solches Prinzip beispielsweise bei der Phase 2 der Open Government Initiative<sup>21</sup> unter dem Namen Flagged Comments.

### **Nutzerverifikation**

---

Um Manipulationsversuchen entgegenzuwirken wird häufig versucht die Teilnehmer am Verfahren eindeutig zu verifizieren. So kann vermieden werden, dass zahlenmäßig kleine Interessengruppen durch wiederholte Beiträge unter fremden Identitäten versuchen, größer zu erscheinen und so Meinungsbilder manipulieren. Der Grad der Nachvollziehbarkeit, wer welche Beiträge erstellt hat, hat jedoch einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der Beiträge und Vertrauenswürdigkeit der Plattform. Als Verifikationsmechanismen kommen eine Freischaltung per Email, Post-Ident, SMS oder Personalausweis in Frage, die jedoch eine erhebliche Einstiegshürde darstellen.

### **Nutzeridentifikation**

---

Ein weiterer Aspekt ist die Identifikation der Teilnehmer auf der Plattform. Prinzipiell gibt es die Möglichkeiten die Anonymisierung der Teilnehmerbeiträge, der Pseudonymisierung und der eindeutigen Identifizierung mit echtem Namen. Oft ist die Auswahl eine Abwägung aus Datenschutz-Aspekten einerseits und Validität und Verifikation des Partizipationsprozesses an sich andererseits. Damit steht auch eine Nutzeridentifikation im Konflikt mit einer niedrigen Einstiegshürde.

### **Duplikatsvermeidung**

---

E-Diskurse und Eingabeverfahren leiden bei einer großen Anzahl von Nutzer häufig unter dem Problem einer Vielzahl identischer oder ähnlicher Beiträge. Diese Beiträge erscheinen dann trotz fast identischem Inhalt mehrfach auf der Plattform. Diese Redundanz verringert den Überblick und mindert den Qualitätseindruck der Plattform. Duplikatsvermeidung wird deshalb oft als ein wesentlicher Erfolgsfaktor einer inhaltsbasierten Plattform gesehen. So führt digg.com<sup>22</sup> bereits Mechanismen zur Erkennung und Vermeidung von Duplikaten beim Einstellungsprozess ein. Technisch basieren diese Realisierungen der Duplikatsvermeidung entweder auf menschlicher Moderation oder automatischen, computerlinguistische Verfahren zu Bestimmung von Textähnlichkeiten.

---

<sup>21</sup> <http://blog.ostp.gov/flagged-comments/2009-06-04/>

<sup>22</sup> <http://blog.digg.com/?p=866>

## Fallbeispiele

In diesem Kapitel werden nun einige Fallbeispiele untersucht, um die Stärken und Schwächen verschiedener Web 2.0 Techniken im Rahmen von E-Partizipationsverfahren untersucht. Die in Abbildung 5 dargestellte Projektmatrix zeigt alle im Detail untersuchten Projekte und ordnet diese bezüglich der im letzten Kapitel definierten Kategorisierung ein. Neben den bereits beschriebenen Kategorien gibt es noch eine Spalte mit der verwendeten Technologielösung. Während einige Projekte eine Eigenentwicklung einsetzen, verwenden Andere kommerziell oder frei verfügbare Softwarepakete. Einige der in der Matrix dargestellten Projekte werden in diesem Kapitel nicht ausführlich beschrieben, da sie konzeptionell einem anderen Projekt ähneln und damit keinen Erkenntnisgewinn bringen würden. Die anderen Projekte werden kurz vorgestellt und dann im Hinblick auf die Auswirkungen der Technik auf den Erfolg der Beteiligung analysiert.

Projekt	Land	Ebene	Partizipationsform	Initiator	Richtung der Kommunikation				Art des Resultats				Verwertung der Ergebnisse	Struktur der Diskussion/ Meinungsbildung	Qualitätskontrolle				Technik	
					C2C	C2A	A2C		Information	Ranking	Bewertung	Meinungen			Dokument	Sonstiges	Moderation	Collaborative Filtering		Authentifizierung
Trupoli.de	DE	National	Diskurs	C	x									hierarchisch	nein	ja	nein	pseudonym	nein	eigene
Bürgerforum2009.de	DE	National	Diskurs	A	x	x							Anhörng	dynamisch	ja	nein	ja	mit Namen	nein	eigene
Direkt zu...	DE	National	Diskurs	C	x	x							aktiv	linear	ja	nein	ja	mit Namen	nein	Direkt zu ...
epetitionen.bundestag.de	DE	National	Petition	A	x	x						x <sup>(1)</sup>	aktiv	linear	nein	nein	nein	mit Namen	nein	eigene
Abgeordnetenwatch.de	DE	National/Regional	Diskurs	C	x	x							aktiv	linear	nein	nein	nein	mit Namen	nein	eigene
essen-soll-leiser-werden.de	DE	Kommunal	Diskurs	A	x	x							Anhörng	linear	ja	nein	nein	anonym	nein	Ontoptica Dito 4.1
Bürgerhaushalt Stadt Köln	DE	Kommunal	Diskurs	A	x	x							aktiv	linear	ja	ja	nein	pseudonym	nein	Discourse Machine
Bürgerhaushalt Hamburg 2009	DE	Kommunal	Diskurs	A	x	x						x <sup>(2)</sup>	Anhörng	linear	ja	ja	nein	pseudonym	nein	Discourse Machine
Ediscussions Canada	CA	National	Konsultation	A	x								Anhörng	---	nein	nein	nein	mit Namen	nein	eigene
Borger.dk	DK	National	Diskurs	A	x	x						x <sup>(3)</sup>	Anhörng	hierarchisch	nein	nein	ja	mit Namen	nein	eigene
VoicE.Valencia	ES	National	Diskurs	A	x	x						x <sup>(3)</sup>	Anhörng	linear	ja	nein	pseudonym	nein	Gov2demOSS	
EyeOnEarth	EU	EU	Information	A	x								Information	---	nein	nein	nein	anonym	---	Microsoft Virtual Earth
Debate Europe	EU	EU	Diskurs	A	x								Anhörng	linear	ja	nein	nein	pseudonym	nein	phpBB
Your voice in europa	EU	EU	Konsultation	A	x	x							Anhörng	---	nein	nein	nein	mit Namen	nein	eigene
internet-discourse.eu	EU	EU	Diskurs	C	x	x							Anhörng	hierarchisch	ja	ja	nein	mit Namen	nein	DEMOS
New Zealand Police Act	NZ	National	Diskurs	A	x								Anhörng	hierarchisch	ja	ja	nein	unbekannt	ja	Wiki
Bristol Viewfinder	UK	Kommunal	Diskurs	A	x	x							Anhörng	hierarchisch	nein	nein	pseudonym	nein	eigene, Youtube	
Bristol Viewfinder Noise Maps	UK	Kommunal	Information	A	x								Information	---	ja	nein	pseudonym	nein	GoogleMaps	
OpenGov Phase 1	US	National	Diskurs	A	x	x							Anhörng	linear	nein	ja	nein	pseudonym	nein	IdeaScale
OpenGov Phase 2	US	National	Diskurs	A	x	x							Information	hierarchisch	nein	ja	nein	mit Namen	nein	Blog
OpenGov Phase 3	US	National	Diskurs	A	x								Information	linear	nein	ja	nein	pseudonym	ja	Mixedlink
MyIdea4CA, Schwarzenegger	US	Regional	Konsultation	A	x								Anhörng	---	nein	nein	pseudonym	nein	Twitter	
OpenCongress.org	US	National	Diskurs	C	x	x							---	hierarchisch	nein	ja	nein	pseudonym	nein	eigene
PeerToPatent	US	National	Diskurs	A	x							x <sup>(4)</sup>	Anhörng	hierarchisch	nein	ja	nein	pseudonym	nein	eigene
Regulations.gov	US	National	Konsultation	A	x	x							Anhörng	linear	nein	nein	mit Namen	nein	eigene	
thenationaldialogue.org	US	National	Konsultation	A	x	x							Anhörng	linear	nein	ja	nein	pseudonym	nein	eigene

Abbildung 5: Projektmatrix mit Einordnung in Kategorisierung

(1) Mitzeichnung (2) Numerischer Haushaltsvorschlag (3) Abstimmung (Poll) (4) Prior Art Referenzen

## Internationale Projekte

Bei den internationalen Fallbeispielen liegt der Fokus stark auf Projekten der USA, da sich die US-Administration seit der Amtseinführung von Präsident Obama sehr intensiv mit dem Thema E-Partizipation auseinandersetzt. Im ersten Halbjahr 2009 wurden deshalb mehrere Initiativen gestartet, die überwiegend kommerziell verfügbare Technologien nutzen. Auch deshalb ist eine Analyse dieser Fallbeispiele besonders interessant. Zusätzlich wird der Einsatz von Wikis an einem Neuseeländischen Beispiel diskutiert sowie ein Konsultationssystem der kanadischen Regierung untersucht.

### Open Government Initiative: Phase one - Brainstorm

The screenshot shows the 'Open Government Dialogue' website. The main heading is 'OPEN GOVERNMENT DIALOGUE'. Below it, a date 'June 26, 2009' is displayed. The central text reads: 'The Open Government Dialogue is now closed. Because of your participation, this dialogue has generated a rich collection of ideas that will shape the President's commitment to making our government more transparent, participatory, and collaborative. This dialogue represented the first of a three-phase process that is including public input in crafting recommendations on open government. Subsequent phases of the brainstorming that took occurred here, and of subsequent phases in the process, can be found on the White House Office of Science and Technology Policy blog. Visit the White House Open Government Initiative website for more information. The National Academy of Public Administration. On January 27th, the President issued the Memorandum on Transparency and Open Government, calling for an unprecedented level of openness in government in the nation's history. The President outlined three principles for promoting a transparent and open government: transparency, participation, and collaboration. Now, the President is calling on you to help shape how that commitment is realized. This online brainstorming session, open from May 27th to 29th, 2009, will enable the White House to hear your most important ideas relating to open government. This platform allows you to submit ideas, discuss and refine others' ideas, and vote the best ones to the top. We are seeking innovative approaches to policy, specific project suggestions, government-wide or agency-specific instructions, and any relevant examples and stories relating to law, policy, technology, culture, or practice. The National Academy of Public Administration, a Congressionally chartered, non-profit, non-partisan institution, is hosting this brainstorming session on behalf of the White House. The most important themes and ideas to emerge will provide the basis for two more stages of interaction: a Discussion Phase, when we will deepen the conversation about competing topics raised during the brainstorming, and a Drafting Phase, when we will ask you to use a wiki to draft language for recommendations collaboratively. Some questions to consider in formulating ideas include: How might the operations of government be made more transparent and collaborative?' On the left, a 'Categories' sidebar lists various topics with counts. On the right, a 'Getting Started' section provides instructions on how to use the platform.

**Land:** USA, National

**Initiator:** US-Administration

**Ziel:** Ideen zur Implementierung einer offenen und transparenten Regierung sammeln.

**Wann:** 21.Mai-3.Juni 2009

**Quellen:** <http://opengov.ideascale.com/>

Die erste Phase der amerikanischen Open Government Initiative war als Online-Brainstorming konzipiert und sollte Ideen in 18 Bereichen sammeln. Technisch wurde die Beteiligung mit einem System der Firma IdeaScale<sup>23</sup> umgesetzt. Das System erlaubt den Benutzern das Einstellen von kurzen Texten, die dann von anderen Nutzern kommentiert und positiv oder negativ

<sup>23</sup> <http://www.ideascale.com/>

bewertet werden können. Aus der Summe aller Stimmen ergibt sich dann eine Rangliste aller Ideen.

Das System wies eine geringe Einstiegshürde auf, da die Bürger bereits durch ihre Bewertungen an den Ergebnissen partizipieren konnten. So wurden zum Stichtag insgesamt etwa 900 Vorschläge beigetragen und diese über 33.000-mal bewertet. In der Zeit nach dem Stichtag blieb das System noch für einige Wochen offen, um weitere Ideen zu sammeln. Zum Schluss hatten 14926 Benutzer 4.205 Ideen eingestellt, diese 27.126 mal kommentiert und zusammen 367.957 Bewertungen abgegeben. Diese Zahlen sind im Kontext anderer Online-Beteiligungsverfahren sehr gut und zeigen das Potenzial moderner Web 2.0-Technologien, sind bezogen auf die Gesamtbevölkerung der USA (etwa 300 Millionen) jedoch immer noch gering.

Gleichzeitig werden jedoch auch die Schwächen dieser Methodik deutlich. Die hohe Anzahl an Beiträgen sorgt beispielsweise für eine regelrechte **Informationsüberflutung**. So ist es für den Einzelnen nicht mehr möglich, alle Beiträge zu begutachten und zu bewerten. Zusammen mit eingeschränkten Sortier- und Suchfunktionen führt dies dazu, dass die Nutzer sich verstärkt mit denjenigen Themen beschäftigen, die auf einfachem Wege erreichbar sind. Dies sind zum Beispiel die Beiträge, die bereits eine hohe Bewertung aufweisen. Dies führt zum Effekt der **Selbstverstärkung**, der dazu führt, dass Ideen, die es auf die Titelseite schaffen überproportional häufig bewertet werden und so kaum noch von einem Titelplatz verdrängt werden können.

Da gemäß den Regeln des Brainstormings keine Filterung der Ideen vorgenommen wurde, waren **Themenverfehlungen** jedoch keine Seltenheit. So wurden sowohl Beiträge zur Legalisierung von Marihuana als auch Fragen nach der Geburtsurkunde von Präsident Obama eingestellt. Eine Filterung oder Verschiebung dieser Ideen in eine gesonderte Kategorie durch einen Moderator oder die Benutzer selbst war nicht vorgesehen. Diese Themen gewannen zusätzlich an Bedeutung, als einige Interessengruppen ihre Mitglieder explizit auf das System hinwiesen und so die Bewertung mit überlegenen Nutzerzahlen **manipulieren** konnten<sup>24 25</sup>, wie der folgende Screenshot vom 2.7.2009 zeigt.

---

<sup>24</sup> <http://derstandard.at/fs/1245670080525/Webstrategie-Obamas-zeigt-erste-Schwachstellen>

<sup>25</sup> <http://bits.blogs.nytimes.com/2009/06/23/can-the-wonks-beat-the-trolls-on-government-sites/?scp=2&sq=marihuana%20opengov&st=cse>

The screenshot shows the 'OPEN GOVERNMENT DIALOGUE' website interface. At the top, it features the National Academy of Public Administration logo and the title 'OPEN GOVERNMENT DIALOGUE'. Below the title, there's a navigation bar with 'Back To Open Government Brainstorm' and 'All Ideas'. A 'new idea' button is visible. The main content area is divided into a left sidebar with 'Categories' and a main list of ideas. The categories include: 1. Transparency (46 ideas), 2. Participation (43 ideas), 3. Collaboration (36 ideas), 4. Capacity Building (33 ideas), and 5. Legal & Policy Challenges (33 ideas). The main list shows three ideas:

- A Failure to Prioritize - the Never-Ending Birth Certificate Issue**: 1954 votes, 'Looks Promising', 'I'm Not So Sure'. Description: 'Is this issue more important than coming up with new ideas on how to house the homeless, develop energy independence, protect our borders from terrorists, provide jobs for unemployed workers, etc., etc.?'
- Support a 72-Hour Mandatory Public Review Period on Major Spending Bills**: 1296 votes, 'Looks Promising', 'I'm Not So Sure'. Description: 'In effort to help eliminate billions of dollars in wasteful spending, I recently announced my support for a 72-hour mandatory minimum public review period on all major spending bills brought before Congress.'
- Remove Marijuana from Schedule I of the Controlled Substances Act**: 1183 votes, 'Looks Promising', 'I'm Not So Sure'. Description: 'Please direct the DEA to remove marijuana from Schedule I and correctly classify it under the definitions that the Controlled Substances Act (CSA) provides.'

Die Bewertung wurde nicht zum expliziten Auswahlkriterium deklariert und stattdessen von Moderatoren durchgeführt. Insofern wurden durch die manipulierte Abstimmung keine Entscheidungen beeinflusst. Damit stellt sich jedoch die Frage, ob ein solches Bewertungsschema, das eine Rangfolge der Beiträge erzeugt, in solch einem Fall sinnvoll ist. Ein Schema, das die Qualität der Ideen und nicht die Zustimmung der Nutzer verwendet könnte in solchen Fällen geeigneter sein.

## Open Government Initiative: Phase two - Discuss



**Land:** USA, National

**Initiator:** US-Administration

**Ziel:** Diskussion der Extrakte aus der ersten Phase.

**Wann:** 3.-21.Juni 2009

**Quellen:** <http://blog.ostp.gov/>

Für die zweite Phase der Open Government Initiative wurden die Ergebnisse der ersten Phase von Moderatoren zusammengefasst und für eine Diskussion aufbereitet. Das Thema wurde hierzu in drei Themengebiete (Transparenz, Partizipation und Kollaboration) aufgeteilt und separat diskutiert. Die technologische Plattform für die Diskussion war ein Weblog mit erweiterter Kommentarfunktion. Relevante Fragen zu jedem Teilaspekt wurden in Weblog Beiträgen zusammengefasst und konnten dort von den Teilnehmern kommentiert werden.

Während der Diskussionszeit wurden zwischen 25 und 226 Kommentare pro Thema abgegeben. Damit fiel die Beteiligung deutlich geringer aus, als bei der ersten Phase. Dies ist möglicherweise auf die höheren Einstiegshürden zurückzuführen. Zwar konnten auch hier Beiträge bewertet werden, diese Funktion war jedoch nicht so offensichtlich, da sie nicht so prominent

hervorgehoben wurde. Damit war für eine Beteiligung an der Diskussion ein Textbeitrag notwendig, eine Voraussetzung, die viele Bürger abgeschreckt haben dürfte. Eine weitere Hürde könnte die mäßige Benutzbarkeit der Seite gewesen sein. So werden die Kommentare linear präsentiert. Das Blättern zu weiteren Kommentaren ist jeweils nur zur nächsten Seite möglich. Eine Übersicht über Menge der übrigen Seiten und Kommentare fehlt ganz. Dafür konnte die Qualität der Beiträge in dieser Phase deutlich gesteigert werden. Verantwortlich hierfür waren vermutlich die Möglichkeit Themenverfehlungen zu melden und in einen gesonderten Bereich zu verschieben. Zusätzlich erlaubt die Bewertung der einzelnen Kommentare eine Filterung nach deren Qualität, was das Auffinden relevanter Inhalte erleichtert. Vermutlich ist die höhere Qualität jedoch auch auf die hohen Einstiegshürden zurückzuführen. Nur Nutzer, die ernsthaft an einem Beitrag interessiert waren nahmen sich die Zeit, die Hürden zu überwinden.

## Open Government Initiative: Phase three - Draft

The image shows two screenshots from the Open Government Initiative website. The left screenshot is titled "Open Government Directive, Phase Three: Drafting" and contains the following text:

President Obama issued a Memorandum on Transparency and Open Government in which he called for recommendations on making the government more transparent, participatory, and collaborative.

The White House Open Government Initiative is crafting these recommendations in an open fashion with your input. An initial Brainstorming phase in late May asked you to identify topics for the recommendations. The Discussion phase in early June explored those topics in greater depth.

Today, we ask you to work together through July 6th to draft recommendations that translate good ideas and lofty principles into specific actions that can be taken to achieve open government.

**Here is what we are asking you to do:**

1. Watch the video explaining how to use MixedInk.
2. Choose a topic.
3. Write your own set of recommendations, remix different ideas to form a new set of recommendations, and/or rate different versions to help choose the best set of recommendations for a given topic.

Recommendations should be concise and address:

- Who? - Who is being directed to do what?
- What? - What is the recommendation designed to achieve?
- Why? - Why is it important?
- How? - How will success be measured?

Each topic can include several recommendations. These recommendations will inform the drafting of an "Open Government Directive" to Executive branch agencies.

For more information on the White House Open Government Initiative, please visit [www.whitehouse.gov/open](http://www.whitehouse.gov/open). Please read the FAQ below to learn more about how to write a recommendation. Please click here for a tutorial on how to use this tool. Now click on a topic to get started drafting.

**Update 06/26/09:**

A number of you have told us that there is great excitement about the drafting process in your communities, but that it has taken time to raise awareness about this important effort. We've heard you and have decided to extend the time period for drafting and voting.

Drafting of recommendations will now continue through 11:59pm Eastern Friday, July 3rd. Voting will stay open through the holiday weekend, until 11:59pm Eastern Monday, July 6th.

Thank you for your enthusiastic participation. Help us continue to spread the word!

The right screenshot shows the "Enhancing Citizen Participation" portal with a list of topics and a detailed view of the "Review" page for the topic "Review Legal Barriers to Participation".

**Land:** USA, National

**Initiator:** US-Administration

**Ziel:** Erstellen einer Bürgererklärung als Grundlage für die weitere Arbeit.

**Wann:** 22.Juni-6.Juli 2009

**Quellen:** <http://www.mixedink.com/OpenGov/>

In der dritten Phase der Open Government Initiative waren die Bürger aufgerufen, Positionspapiere für 16 Themen in den Bereichen Transparenz, Partizipation und Kollaboration zu entwerfen. Als technologische Plattform kam

ein System der Firma MixedInk<sup>26</sup> zum Einsatz. Das MixedInk-System erlaubt jedem Teilnehmer einen eigenen Text zu entwerfen. Dabei ist die Wiederverwendung von Textpassagen aus anderen Dokumenten gewünscht und wird auch technisch gut unterstützt. Autoren eines solchen Remixes sind dann der Remixer sowie alle Autoren der verwendeten Textpassagen. Eine Diskussion kann in Form von Kommentaren zu jedem Text stattfinden. Die finale Version wird schließlich mit Hilfe eines 10-Sterne-Bewertungssystems ermittelt. Der im Mittel am höchsten bewertete Vorschlag wird dann zum Bürgerdokument.

An dieser Phase der Beteiligung nahmen 375 Bürger teil, die zusammen 305 Entwürfe verfassten und diese 2.256-mal bewerteten<sup>27</sup>. Damit liegt die Beteiligung in etwa auf dem Niveau der zweiten Phase, also deutlich unter dem Ansturm der ersten Phase. Diese geringe Beteiligung ist auch hier möglicherweise auf die **hohe Einstiegshürde** zurückzuführen.

Obwohl die Technik darauf ausgelegt ist Texte wieder zu verwenden, zeigt sich in der Praxis, dass diese Funktion kaum genutzt wird. Sieht man sich die besten 9 Entwürfe zu allen 16 Themen an, dann sind von diesen 156 Texten nur 20 als Remix entstanden. Ein Grund dafür könnte das Bewertungssystem sein, da es nur die Bewertung des gesamten Textes erlaubt. Sind nur Teile eines Textes gut, andere jedoch nicht, dann dürfte die mittlere Bewertung durchwachsen ausfallen und der Text wird unter Umständen nicht für einen Remix in Betracht gezogen. Ein weiterer Schwachpunkt des Systems ist die absolute Bewertung der Texte. Zum Einen wird die Anzahl der Bewertungen nicht berücksichtigt, sodass ein Text mit wenigen sehr guten Bewertungen vor einem Text mit vielen guten Bewertungen erscheint. Zum Anderen ist es schwer einen bereits sehr gut bewerteten Text noch zu verbessern, da wenige schlechte Bewertungen die Gesamteinstufung mindern können. Die geringe Beteiligung führt zusammen mit der fehlenden Authentifizierung der Nutzer außerdem zu einer hohen **Anfälligkeit für Manipulationen**.

---

<sup>26</sup> <http://www.mixedink.com/>

<sup>27</sup> <http://blog.ostp.gov/2009/07/08/conclusion-of-phase-three-of-drafting-recommendations-for-the-open-government-directive/>

## Regulations.gov Exchange

The screenshot displays the Regulations.gov Exchange website interface. At the top, there are navigation links for Home, Contact Us, Help, and Log In. The main header reads 'regulations.gov EXCHANGE'. Below this, there is a section titled 'Help Improve Regulations.gov' with a video player and a 'Join a Discussion' button. The 'Join a Discussion' section includes a 'New Regulations.gov Features' subsection with a 4.8/5 star rating and a 'Download Regulatory Data' subsection with a 4.8/5 star rating. There are also 'RSS Feeds' and 'My Regulations Profile' sections. On the right side, there is a 'Click Here to Learn More about other Important Features and our Design Process' link, a 'Rate this Item' section with a 4.7/5 star rating, and a 'Posts' section. The first post is titled 'Banning of VICODIN...' and includes a video player and a 'Log in or register to post comments' link. Below the post, there are 'Additional Suggestions' and 'Interactive Public Dockets' sections.

**Land:** USA, National

**Initiator:** US-Administration

**Ziel:** Diskussion über die Modernisierung von Regulations.gov

**Wann:** 21.Mai-21.Juli 2009

**Quellen:** <http://www.regulations.gov/exchange/>

Regulations.gov Exchange möchte die Bürger an einer Diskussion über die neue Gestaltung des Konsultationssystems Regulations.gov beteiligen. Das vorgeschlagene neue System wird in einem 2-Minuten Video<sup>28</sup> vorgestellt. Zur Diskussion werden vier Diskussionsbereiche angeboten. Kommentare werden hierarchisch dargestellt, wobei die oberste Ebene so sortiert ist, dass die neusten Beiträge zuerst erscheinen. Moderatoren begleiten die Diskussion intensiv und kommentieren Beiträge der Teilnehmer zeitnah.

Trotz der recht langen Beteiligungsdauer von 2 Monaten sind zum 15.7.2009 erst 165 Beiträge eingegangen (incl. Moderation). Die geringe Beteiligung ist vermutlich auf die sehr eingeschränkte Zielgruppe zurückzuführen. Die eingereichten Beiträge sind weitestgehend von hoher Qualität, was wahrscheinlich an der konkreten Diskussionsgrundlage, dem Video, der kleinen Teilnehmergruppe liegt und der intensiven Moderation liegt.

<sup>28</sup> <http://www.regulations.gov/exchange/video/introvideo.may14.swf>

## New Zealand Police Act Wiki



**Land:** Neuseeland, National

**Initiator:** Regierung Neuseeland

**Ziel:** Erstellung eines Entwurfs für ein neues Polizeigesetz

**Wann:** 2007-2008

**Quellen:** <http://collaborationproject.org/display/case/New+Zealand+Police+Act> und <http://www.stuff.co.nz/47127>

2007 wurde sollte das Polizeigesetz von Neuseeland modernisiert werden. Bei diesem Verfahren wurde der Öffentlichkeit die Gelegenheit gegeben mit Hilfe eines Wikis einen eigenen Vorschlag für ein Polizeigesetz zu entwerfen. Da die Internetseite nicht mehr erreichbar ist, bezieht sich diese Analyse auf oben genannte sekundäre Quellen.

Das Wiki startete mit dem alten Gesetzestext und konnte von diesem Punkt an von allen Teilnehmern bearbeitet werden. Das Ergebnis enthielt sowohl neue Ideen als auch Kompromisse zu kontroversen Themen und wurde aus diesem Gesichtspunkt als Erfolg gewertet. Allerdings wurde dies mit einem **hohen Moderationsaufwand** erreicht, da bis zu vier Mitarbeiter vollzeit mit der Moderation des Wikis beschäftigt werden mussten. Probleme traten vor allem bei Themen auf, die für den einzelnen Bürger unangenehm, für die Sicherheit der Gesellschaft aber unerlässlich sind, wie zum Beispiel die Strafen für Geschwindigkeitsüberschreitungen im Straßenverkehr. Zusätzlich galt es außerdem Vandalismus zu bekämpfen, der auch in der Wikipedia keine Seltenheit ist.

Die Ansicht, dass mit Hilfe von Wikis erstellte Texte die Meinung aller beteiligten widerspiegeln ist jedoch umstritten<sup>29 30</sup>. Gegensätzliche Meinungen gehen im Kompromiss in der Regel verloren, obwohl möglicherweise beide Positionen wertvoll gewesen wären.

<sup>29</sup> <http://www.netzeitung.de/internet/454939.html>

<sup>30</sup> [http://www.edge.org/3rd\\_culture/lanier06/lanier06\\_index.html](http://www.edge.org/3rd_culture/lanier06/lanier06_index.html)

## EDiscussions Canada

The image displays two screenshots of the EDiscussions Canada website. The left screenshot shows the 'Current eDiscussion' page for 'The Arctic: Now Closed' with a discussion topic and a table of contents. The right screenshot shows the 'eDiscussion topic: Canada's Engagement in the Americas' page with a table of contents and a list of discussion topics.

**Land:** Kanada, national

**Initiator:** Foreign Affairs and International Trade, kanadische Regierung

**Ziel:** Meinungen zu außenpolitischen Themen einholen

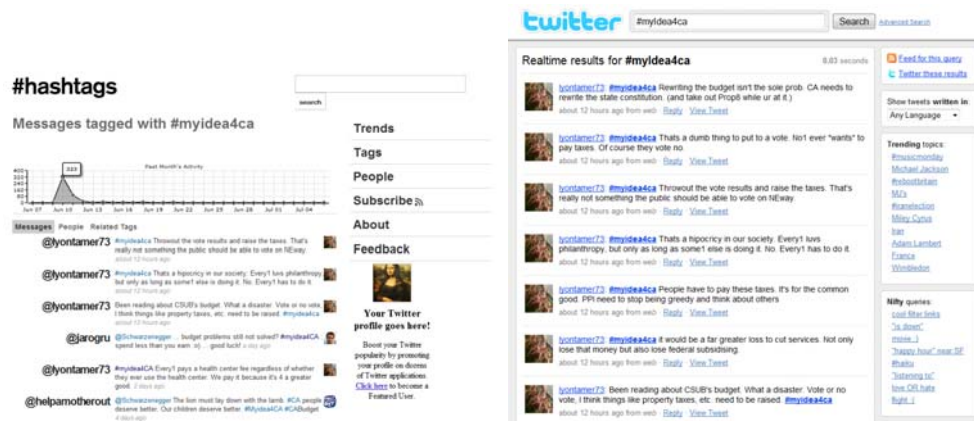
**Wann:** seit November 2004

**Quellen:** <http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/>

Auf EDiscussions Canada sind Konsultationen zu außenpolitischen Themen der kanadischen Regierung zu finden. Da es sich um eine Konsultation handelt findet weder ein Dialog zwischen den Bürgern noch zwischen den Bürgern und der Administration statt. Die Konsultationen werden mit viel Hintergrundmaterial vorbereitet, das einen Überblick über das Thema geben soll. Bürger und Nicht-Regierungs-Organisationen können dann eine Stellungnahme einreichen, die auf der Webseite veröffentlicht wird. Nach Ablauf der Konsultation werden die Stellungnahmen durch die Regierung zusammengefasst und kommentiert. Die endgültige Entscheidung über die Außenpolitik bleibt bei der Regierung.

Bei den meisten Konsultationen werden nur wenige Stellungnahmen eingereicht. Dies könnte den Grund haben, dass das Angebot auch Universitäten und Organisationen adressiert und diese in der Regel sehr fundierte Stellungnahmen abgeben. Kurze Stellungnahmen Einzelner zu Teilaspekten werden durch das System nicht gefördert. Trotzdem kann es bei kontroversen Themen zu einer **Informationsüberflutung** kommen (siehe Beispiel "Engagement in the Americas"). Hier wurden 427 Stellungnahmen eingereicht. Es ist anzunehmen, dass viele der Argumente in mehreren Stellungnahmen vorkommen, also Duplikate sind. Die so generierte Informationsflut, die durch die Organisatoren der Konsultation ausgewertet werden muss, ist also größer als notwendig.

## MyIdea4CA



**Land:** Kalifornien, USA

**Initiator:** Gouverneur von Kalifornien, USA

**Ziel:** Sammeln von Ideen zur Konsolidierung des Haushalts

**Wann:** 10. Juni 2009

**Quellen:** <http://www.dailykos.com/storyonly/2009/6/9/740604/-Schwarzenegger-asks-for-CA-budget-ideas,-via-Twitter>

Mitten in der Diskussion um die Konsolidierung des Kalifornischen Haushalts rief Gouverneur Schwarzenegger seine Twitter<sup>31</sup>-Anhänger dazu auf, Vorschläge für Einsparmaßnahmen zu twittern. Dazu sollte das Hashtag #MyIdea4CA verwendet werden. Diese Form der Bürgerbeteiligung weist eine **extrem niedrige Einstiegshürde** auf, da alle Follower von Gouverneur Schwarzenegger bereits bei Twitter angemeldet und auch mit dem System vertraut waren. Der Aufruf wurde außerdem weiter über Twitter verbreitet und fand auch den Weg in herkömmliche Online-Medien.

Das Interesse an der Aktion ließ jedoch innerhalb weniger Tage bereits wieder nach, wie die Statistik des Online-Dienstes #hashtags zeigt. Ein Großteil der etwa 500 Nachrichten mit dem #MyIdea4CA-Hashtag wurde am 10. und 11. Juni verschickt. Untersucht man die versendeten Nachrichten, dann zeigt sich auch, dass **Themenverfehlungen** und Spam keine Seltenheit waren.

Außerdem lassen sich komplexe Ideen mit der Nachrichtenbeschränkung auf 140 Zeichen nicht in einer Nachricht formulieren. In solchen Fällen werden entweder mehrere Nachrichten aneinandergehängt oder es wird auf eine externe Webseite verlinkt. Durch die fehlende Struktur der einzelnen Nachrichten wird eine Diskussion schwierig. Das Ergebnis sind deshalb eine

<sup>31</sup> <http://www.twitter.com/>

große Anzahl unabhängiger Nachrichten, die zu großen Teilen das Thema verfehlen.

Insgesamt scheint die Idee, Mainstream-Medien mit einer sehr geringen Einstiegshürde zu verwenden, gut zu sein. Die technologischen Rahmenbedingungen für eine sinnvolle Beteiligung werden von Twitter jedoch z.Z. noch nicht erfüllt.

## Europäische Projekte

Bei den hier beschriebenen europäischen Projekten handelt es sich überwiegend um Initiativen der Europäischen Kommission. Hinzu kommen zwei Projekte aus Großbritannien, die innovative Technologien verwenden und deshalb interessant sind.

### Debate Europe



**Land:** Europa, multinational

**Initiator:** Europäische Kommission

**Ziel:** Diskutieren über verschiedene europäische Themen.

**Wann:** seit Januar 2008

**Quellen:** <http://europa.eu/debateurope/>

Debate Europe ist ein Diskussionsforum der europäischen Kommission für die Bürger der Mitgliedsstaaten. Das Forum basiert auf der weit verbreiteten Software phpBB<sup>32</sup>. Da in der Europäischen Union derzeit 23 verschiedene Amtssprachen gesprochen werden, ist das Forum in je ein Unterforum pro Sprache aufgeteilt. Dadurch ist zwar gewährleistet, dass jeder Bürger in einer

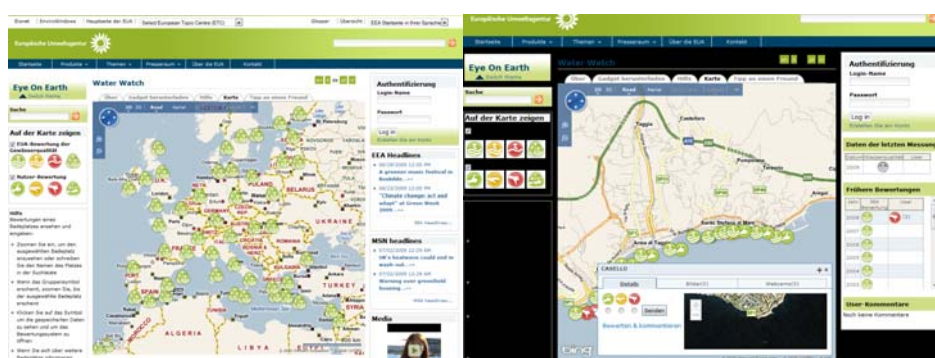
<sup>32</sup> <http://www.phpbb.com/>

ihm bekannten Sprache diskutieren kann, das grundsätzliche Problem der **Mehrsprachigkeit** ist jedoch nicht gelöst. Der derzeitige Ausweg für die Bürger ist Englisch als gemeinsame Kommunikationsform. Dies lässt sich an der vielfach höheren Anzahl Beiträgen im englischen Forum und der **mangelnden Beteiligung** in den anderen Foren deutlich ablesen. Jedoch kann man nicht davon ausgehen, dass alle Bürger fließend Englisch lesen und schreiben können, sodass einige Bürger effektiv vom Austausch mit Bürgern anderer Mitgliedsstaaten ausgeschlossen werden.

Die einzelnen Unterforen selbst sind in verschiedene Themengebiete unterteilt und werden moderiert. Der Moderator ist jedoch nur dafür zuständig, Beiträge, die gegen die Forumsregeln verstoßen zu entfernen. Im Extremfall werden Benutzer auch ganz gesperrt. Inhaltlich beteiligen sich die Moderatoren nicht an der Debatte. Diskussionsbeiträge von Seiten der Europäischen Kommission konnten nicht gefunden werden und eine Verwendung der Diskussionsergebnisse ist ebenfalls nicht explizit vorgesehen. Somit haben die Foren lediglich die Funktion, die Kommunikation der Bürger untereinander zu unterstützen. Eine echte Beteiligung ist nicht möglich.

Die Nutzung der Plattform zumindest im englischen Forum ist hoch. Obwohl dies erfreulich ist, ist die zugrundeliegende Technik nicht geeignet mit den Massen an Beiträgen umzugehen. Bei *heißen* Themen kommt es zur **Informationsüberflutung** mit hunderten Beiträgen. Sobald eine gewisse Menge an Beiträgen erreicht ist kommt es zudem zu Duplikaten, da neue Benutzer sich nicht die Mühe machen alle vorherigen Informationen zu lesen. Die sinnvolle Nutzung der Diskussionsergebnisse wird somit verhindert.

## Eye On Earth



**Land:** Europa, multinational

**Initiator:** Europäische Kommission

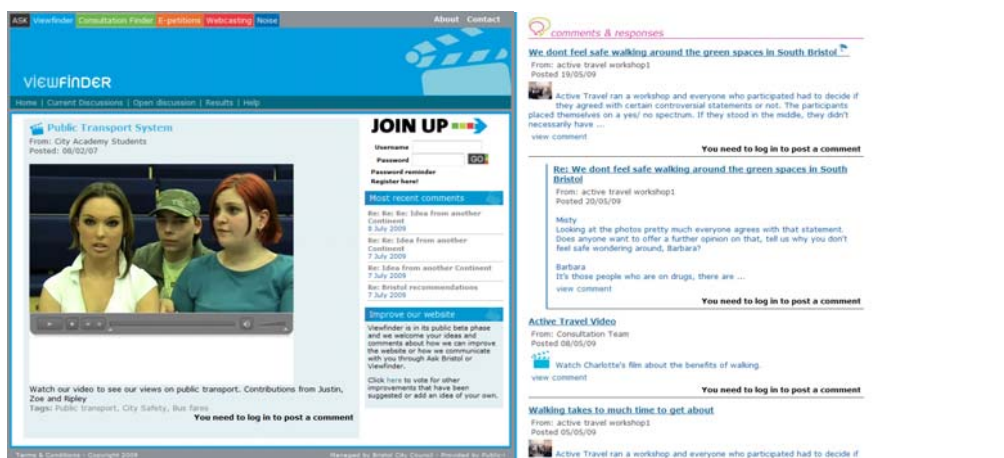
**Ziel:** Informationsportal für die Wasserqualität in europäischen Gewässern.

**Wann:** seit Juli 2008

**Quellen:** <http://www.eyearth.eu/> und <http://www.eea.europa.eu/highlights/heading-for-your-favourite-beach-is-the-bathing-water-clean>

Die Webseite Eye on Earth der europäischen Umweltagentur ist primär ein Informationsportal. In einem geografischen Informationssystem werden die Messdaten der Agentur zur Wasserqualität an Europas Badestränden dargestellt. Zusätzlich können Bürger jedoch auch ihre eigene Einschätzung der Wasserqualität abgeben und so neben dem offiziellen Messwert auch eine Bürgereinschätzung bestimmen. Die einzelnen Bewertungen können noch dazu kommentiert werden, um anderen Bürgern weitere Informationen zu geben. Die Verwendung einer gängigen Landkartentechnologie erleichtert das Auffinden des gewünschten Badeorts. Auch die sonstige **Bedienung** ist **einfach** und die **Einstiegshürde** ist **niedrig**, da eine Bewertung auch ohne Anmeldung abgegeben werden kann. Gleichzeitig bringt dies jedoch auch die Gefahr von **Manipulationen** mit sich. Kommentare werden zwar erst nach Prüfung durch einen Moderator freigeschaltet, die Bewertungen werden jedoch sofort unternommen. Hinzu kommt die bisher geringe Beteiligung der Bürger. Nur an wenigen Badeorten sind Bewertungen durch Bürger eingegangen. Dies lässt sich jedoch mit dem geringen Alter des Angebots und der einhergehenden Unbekanntheit erklären.

## Bristol Viewfinder



**Land:** England, kommunal

**Initiator:** Stadt Bristol

**Ziel:** Über aktuelle Themen der Stadt diskutieren.

**Wann:** seit Februar 2007

**Quellen:** <http://www.askbristol.com/viewfinder.php>

Das Viewfinder Portal der Stadt Bristol ist der Zugangspunkt für Konsultationen und Diskussionen zu aktuellen Fragen der Stadt. Der Diskussionsbereich ermöglicht es Bürgern ihre Meinungen zu verschiedenen Themen, wie z.B.

einem Programm für mehr Bewegung, zu veröffentlichen. Die Verwertung der Ergebnisse wird dabei in der Einleitung klar definiert. Beiträge können wiederum kommentiert werden, wodurch eine einfache Diskussion ermöglicht wird. Die Beteiligung an den Diskussionen ist jedoch eher gering, das eben erwähnte Thema erhielt in einem Zeitraum von knapp 3 Monaten (23.4.-14.7.) lediglich 32 Kommentare. Konkrete Gründe für die **mangelnde Beteiligung** sind nicht ersichtlich.

Positiv zu bemerken ist, dass auch Videokommentare erlaubt werden. Die meisten dieser Videobeiträge werden jedoch von der Moderation eingestellt, um die Diskussion zu leiten. Die Benutzbarkeit der Seite ist jedoch nicht optimal. Beiträge können erst nach einem Klick vollständig gelesen werden und alle Kommentare werden auf einer einzigen Seite angezeigt, ohne Möglichkeiten zum Filtern oder sortieren. Diese Darstellungsweise würde bei einer steigenden Beteiligung zu zusätzlichen Problemen mit der Benutzbarkeit führen.

## Bristol Noise Map



**Land:** England, kommunal

**Initiator:** Stadt Bristol

**Ziel:** Bürger über Lärm informieren und besonders laute/ruhige Orte identifizieren.

**Wann:** 13. Januar - 31. Oktober 2009

**Quellen:** <http://www.bristolstreets.co.uk/#h/pages/citizenscape-intro.php>

Die Bristol Noise Map ist ein Informationsangebot der Stadt Bristol. Die in einer Studie ermittelte Lärmbelastung im Stadtgebiet wird hier über eine Straßenkarte von Bristol gelegt. So können sich die Bürger informieren, wie laut es in verschiedenen Vierteln der Stadt ist. Zusätzlich können die Bürger ihre Erfahrungen mit ruhigen Orten hinterlassen und Orte benennen, an denen etwas gegen den Lärm getan werden könnte. Dazu verknüpfen die Bürger einen eigenen Kommentar mit einer bestimmten Stelle auf der Landkarte. Andere Benutzer können diese Stelle dann ebenfalls kommentieren.

Die Verwendung eines geografischen Informationssystems (GIS) vereinfacht die Bedienung des Angebots, da eine umständliche Suche nach Kommentaren entfällt. Es ist auf den ersten Blick erkennbar, auf welche Straße in der Stadt sich ein Kommentar bezieht. Die Kommentarfunktion ist allerdings eher auf Einzelkommentare ausgerichtet und unterstützt keine weitergehende Diskussion. Eine Verwertung der Kommentare durch die Administration ist nicht vorgesehen, womit das System hauptsächlich zur Kommunikation zwischen den Bürgern zum Einsatz kommt. Für den Dialog mit der Administration ist eine parallel angelegte Konsultation im Bristol Viewfinder angelegt, der hier ebenfalls besprochen wird.

Bis zum 14.7.2009 wurden insgesamt 101 Kommentare abgegeben. Damit fällt die tatsächliche Beteiligung eher gering aus. Dies kann seinen Ursprung in mangelnder Werbung für das Angebot haben, aber auch im fehlenden Kommunikationskanal zur Administration. Insgesamt ist die Einbeziehung von GIS-Technologien jedoch als sehr hilfreich zur Darstellung und Vermittlung von Informationen einzuschätzen. Brady Forrest (O'Reilly) schätzt GIS sogar als Killer-Anwendung<sup>33</sup> für E-Government-Anwendungen im Web 2.0 ein.

## Your Voice in Europe

The screenshot displays the 'Your Voice in Europe' website interface. At the top, there are navigation tabs for 'Konsultationen', 'Diskussionen', 'Ihre Erfahrungen', and 'Anschließen (Link)'. Below the navigation, there is a section titled 'Konsultationen nach Politikbereichen' with a tree view of various policy areas. The main content area is titled 'Die neuesten öffentlichen Konsultationen' and lists several ongoing consultations with details such as 'Thema & Beschreibung', 'Politikbereich', 'Zielgruppe', and 'Schlussdatum'. To the right, there is a form for 'Interactive Policy Making Online consultations' with a dropdown menu for 'consumer organisation' or 'other', and several questions about the user's experience with the consultation process, such as 'How many enquiries did you collect in 2008?' and 'How many complaints did you collect in 2008?'. The form also includes a section for 'Please disaggregate results according to the different groups' and a 'Yes/No' selection for each question.

**Land:** Europa, multinational

**Initiator:** Europäische Kommission

**Ziel:** Konsultationen zu verschiedenen Themen.

**Wann:** seit 2001

**Quellen:** [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm)

Your Voice in Europa ist das zentrale Portal für Konsultationen der Europäischen Kommission. Die einzelnen Konsultationsangebote können nach verschiedenen Kriterien sortiert und gefiltert werden. Nach Ablauf einer

<sup>33</sup> <http://radar.oreilly.com/2009/07/recovery-mapping-arra-spending.html>

Konsultation werden hier auch die Ergebnisse dokumentiert. Die einzelnen Konsultationen sind mehrheitlich mit dem Open Source Tool Interactive Policy Making<sup>34</sup> (IPM) implementiert. IPM erlaubt das Erstellen von Online-Fragebögen sowie deren Auswertung. Dabei wird das Problem der **Mehrsprachigkeit** in der Europäischen Union mit Hilfe einer Offline-Übersetzung gelöst. Der fertige Fragebogen ist dann in allen Amtssprachen der EU verfügbar. Teile des Fragebogens, die nicht als Freitext konzipiert sind können dann zusätzlich automatisiert ausgewertet werden. Freitextfelder werden außerdem nur selten verwendet, was die qualitative Meinungsäußerung der Bürger einschränkt. Da die eingesendeten Daten gar nicht oder erst nach Ablauf der Konsultation veröffentlicht werden ist weder ein Dialog mit der Administration möglich, noch ein Dialog zwischen den Bürgern.

## Deutsche Projekte

Die letzten Fallstudien in diesem Abschnitt haben ihren Ursprung in Deutschland. Es werden sowohl private Initiativen als auch offizielle Angebote der Verwaltung untersucht. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet ein breites Spektrum an Beteiligungsformaten abzudecken.

### Abgeordnetenwatch.de

The image shows a screenshot of the Abgeordnetenwatch.de website. On the left is the profile of Christoph Strässer (SPD), including his name, birth year (1968), profession (Politikwissenschaftler), and a list of memberships. On the right is a list of international questions (Internationalität) with dates and the names of the questioners. The questions are:

- 10.06.2009: Frage von Jürgen Löwiner: Sehr geehrter Herr Strässer, werden Sie bei einer Wiederwahl im Herbst 1) gegebenenfalls für zusätzliche deutsche Soldaten in Afghanistan stimmen? 2) werden Sie weiter für eine Verlängerung des Afghanisten-Einsatzes stimmen? Mit freundlichen Grüßen Jürgen Löwiner
- 17.06.2009: Anfrage von Christoph Strässer: Sehr geehrter Herr Löwiner, ich bedanke mich für Ihre Anfrage und verstehe Ihr Interesse an dieser wichtigen außenpolitischen, aber auch menschenrechtspolitischen Frage. Selbstverständlich kann ich Ihnen die Fragen freudig und abschließend beantworten. Wie Sie an meinen Reden im Bundestag und meinem Abstimmungsverhalten in den letzten Abstimmungen zu den verschiedenen Afghanistanensätzen der Bundeswehr entnehmen können, lehne ich nicht allein Einsätze vorbehaltlos gegenüber. Zum jetzigen Zeitpunkt sehe ich keine Veranlassung das Kontingent deutscher Soldaten zu erhöhen. Lediglich wird es aber darauf ankommen, was sich die konkrete Situation vor Ort in einem halben Jahr darstellt. Unabhängig davon stehe ich als Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagfraktion der zivilen Aufbau im Vordergrund. Hier müssen verstärkte Anstrengungen unternommen und die Mittel weiter erhöht werden. Letztlich gilt aber: kein Wiederaufbau ohne Sicherheit, keine Sicherheit ohne Wiederaufbau. Mit freundlichen Grüßen Christoph Strässer

**Land:** Deutschland, national

**Initiator:** Parlamentwatch e.V.

**Ziel:** Abstimmungsverhalten und Arbeit der Mitglieder des deutschen Bundestages transparenter machen.

**Wann:** seit 8. Dezember 2006

**Quellen:** [http://www.abgeordnetenwatch.de/02\\_08\\_2007-798-44.html](http://www.abgeordnetenwatch.de/02_08_2007-798-44.html)

<sup>34</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/ipm>

<http://www.abgeordnetenwatch.de/>  
<http://www.heise.de/newsticker/Abgeordnetenwatch-verzeichnet-deutliche-Steigerung-der-Besucherzahlen--/meldung/141989>

Abgeordnetenwatch ist ein Portal des Parlamentwatch e.V. und soll die Arbeit von Parlamentariern auf verschiedenen Ebenen (EU, Bund und Länder) transparent machen. Dazu werden öffentlich verfügbare Daten über die Politiker veröffentlicht und deren Abstimmungsverhalten dokumentiert. Eine der wichtigsten Funktionen für die Bürger ist jedoch die Möglichkeit den Abgeordneten Fragen zu stellen, die diese dann beantworten. In Irland<sup>35</sup>, Österreich<sup>36</sup> und Luxemburg<sup>37</sup> werden ähnliche Portale betrieben, die auf derselben Technik basieren. Aber auch in anderen Ländern gibt es vergleichbare Portale mit eigener Technik (z.B. OpenCongress.org in den USA<sup>38</sup>).

2008 hatte die Plattform 2,8 Millionen Benutzer, eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr<sup>39</sup>. Die Teilnehmer schrieben über 26.500 Fragen an die gelisteten Politiker von denen fast 23.000 beantwortet wurden. Diese Popularität erzeugt einen gewissen Druck auf die Politiker, der dafür sorgt, dass sich immer mehr von ihnen auch auf die ihnen gestellten Fragen antworten.

Die große Anzahl der aktiven Nutzer sorgt jedoch sowohl bei den Bürgern als auch bei den Politikern für eine **Informationsüberflutung**. Die Bürger sind trotz einer Suchfunktion kaum noch in der Lage bereits beantwortete Fragen nach der Antwort auf ihre Anliegen zu durchsuchen und stellen so häufig Fragen doppelt. Obwohl eine manuelle Filterung der Fragen durch ein Moderationsteam gemäß der Nutzungsregeln stattfindet, erreichen die Politiker häufig viel zu viele Anfragen. Diese sehen sich häufig kaum noch in der Lage die vielen Anfragen neben ihrer Hauptbeschäftigung noch zu beantworten, wie man am Beispiel des Bundestagsabgeordneten Wiefelspütz sehen kann<sup>40</sup>. Mit zunehmender Popularität des Portals wird sich dieses Problem auf beiden Seiten noch verstärken, wenn keine Lösungen gefunden werden, um **Duplikate** und **Themenverfahrungen** effektiv und effizient zu vermeiden.

---

<sup>35</sup> <http://candidatewatch.ie/>

<sup>36</sup> <http://meinparlament.at/>

<sup>37</sup> <http://politikercheck.lu/>

<sup>38</sup> <http://www.opencongress.org/>

<sup>39</sup> <http://www.heise.de/newsticker/Abgeordnetenwatch-verzeichnet-deutliche-Steigerung-der-Besucherzahlen--/meldung/141989>

<sup>40</sup> <http://www.politik-digital.de/wiefelsp%C3%BCtz-abgeordnetenwatch>

## Bürgerforum2009.de



**Land:** Deutschland, national

**Initiator:** Bertelsmann Stiftung und Heinz Nixdorf Stiftung

**Ziel:** Entwurf eines Bürgerprogramms für Europa.

**Wann:** Februar-April 2009

**Quellen:** <http://www.buergerforum2009.de/d/> und <http://www.zebralog.de/de/000256.html>

Ziel des Bürgerforums 2009 war der Entwurf einer gemeinsamen Bürgererklärung. Die 361 Teilnehmer wurden zufällig ermittelt. Ausgehend von einem ersten gemeinsamen Arbeitstreffen aller Teilnehmer, bei dem Herausforderungen identifiziert wurde, startete dann die Online-Phase. In dieser Phase wurden die Teilnehmer in Gruppen eingeteilt, die je eine Herausforderung auf einmal zu bearbeiten hatten. Dabei wurde mit einer Reihe von Lösungsansätzen begonnen, die bei dem ersten Treffen gewonnen wurden. Die Aufgabe der einzelnen Gruppen war es nun die Lösungsansätze zu überarbeiten, sodass alle Gruppenmitglieder mit dem Inhalt weitestgehend einverstanden waren. Dazu wurde ein Bürgerredakteur ernannt, der über die gesamte Zeit für die Überarbeitung der Texte zuständig war. Änderungsvorschläge konnten von allen eingereicht und auch kommentiert werden. War der Vorschlag ausreichend diskutiert wurde er vom Bürgerredakteur umgesetzt und als abgeschlossen markiert. So bleiben immer nur die offenen Änderungsvorschläge sichtbar. Die so erstellten Lösungsvorschläge wurden dann innerhalb der Gruppe bewertet und nur der Beste ging in das allgemeine Dokument ein. Abschließend wurden alle Beiträge noch einmal von allen Teilnehmern auf den zwei Achsen Dringlichkeit und Wichtigkeit bewertet.

Das Ergebnis des Bürgerforums 2009 wurde als Erfolg gewertet. Das verwendete Verfahren zum kollaborativen Schreiben wurde mit der Software

„discourse machine 5“<sup>41</sup> implementiert und hat nach Aussage der Moderatoren hier gut funktioniert. Allerdings waren am Bürgerforum "nur" 361 Bürger beteiligt, eine Zahl die zwar beachtlich, im Kontext des Internets jedoch eher gering ist. Deshalb stellen die Ausrichter des Forums die Eignung ihres Ansatzes für tausende von Nutzern selbst in Frage<sup>42</sup>. Der persönliche Bezug, den die Teilnehmer auf den Präsenzveranstaltungen zueinander aufbauen konnten, hatte möglicherweise ebenfalls einen Einfluss auf den positiven Verlauf der Online-Phase. In einem offenen Kontext wie dem Internet kann nicht unbedingt damit gerechnet werden, dass alle Teilnehmer an einem Strang ziehen und sich positiv verhalten.

## Bürgerhaushalt Hamburg 2009

**Land:** Deutschland, regional

**Initiator:** Stadt Hamburg

**Ziel:** Bürgermeinungen zum Stadthaushalt 2009 einholen.

**Wann:** 16.Juni - 10.Juli 2009

**Quellen:** <http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/>

Der Bürgerhaushalt der Stadt Hamburg 2009 ist ein aktuelles Beispiel für die vielen Bürgerhaushaltsprojekte, die inzwischen in Deutschland durchgeführt

<sup>41</sup> [http://binary-objects.de/index.php?page=software&id\\_page=3](http://binary-objects.de/index.php?page=software&id_page=3)

<sup>42</sup> <http://www.zebralog.de/de/000256.html>

werden. Neben einem Diskussionsforum erhielten die Bürger auch die Möglichkeit das Budget der Stadt bis zum Jahr 2020 zu planen. Die mit dem "binary objects e-participation framework 6.0" implementierte Beteiligung besticht durch gute Hintergrundinformationen und eine aktive Moderation. Insgesamt meldeten sich 550 Benutzer an, die 245 Haushalte einreichten und insgesamt fast 2.000 Beiträge verfassten<sup>43</sup>.

Allerdings meldeten einige Benutzer im Hilfeforum Probleme mit der Bedienung des Angebots. Einigen Benutzern war die Bedeutung der Schieberegler in der Haushaltsplanung unklar, andere beschwerten sich über fehlende Filtermöglichkeiten in der Diskussionsansicht. Hier ließe sich das Angebot also noch deutlich verbessern. Was mit den fehlenden Filtermöglichkeiten gemeint ist wird schnell klar, wenn man das Begründungsforum betrachtet. Hier werden alle Textbeiträge abgelegt, die von den Bürgern als Kommentare zu ihren Einstellungen des Bürgerhaushalts eingegeben wurden. Diese Kommentare machen etwa 65% der Gesamtbeiträge aus. Durch die automatische Übernahme haben diese Beiträge jedoch immer denselben Titel, was dazu führt, dass ihr eigentlicher Inhalt in der Diskussionsansicht auf den ersten Blick nicht zu erkennen ist. Außerdem macht es ihre Anzahl nahezu unmöglich relevante Beiträge zu identifizieren und zu kommentieren. Im Hauptforum und im Forum "Mögliche Einsparungen" blieb die Beitragsmenge überschaubar, sodass die hier gewählte lineare Darstellung aller Themen noch praktikabel war.

Für die letzten drei Tage des Beteiligungsverfahrens konnten die Bürger zusätzlich in Themenwikis Dokumente zu einigen wiederkehrenden Vorschlägen bearbeiten. Hier wurde durch die Moderation eine erste Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge geliefert, um den Vorgang zu starten. Da der Zeitraum für diese Phase sehr kurz war konnten leider keine Daten über die tatsächliche Nutzung der Wikis erhoben werden.

---

<sup>43</sup> [http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/discoursemachine.php?page=detail&id\\_item=6398](http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/discoursemachine.php?page=detail&id_item=6398)

## Direkt zur Kanzlerin

**Land:** Deutschland, national

**Initiator:** direktzu GmbH

**Ziel:** Die wichtigsten Fragen der Bevölkerung an die Kanzlerin weiterleiten.

**Wann:** seit 3. Oktober 2006

**Quellen:** <http://direktzurkanzlerin.de/> und <http://www.heise.de/newsticker/Heisser-Online-Draht-zur-Bundeskazlerin--/meldung/78726>

Die Webseite Direkt zur Kanzlerin ist ein Angebot der direktzu GmbH. In Kooperation werden hier Woche für Woche Fragen der Bürger gesammelt und bewertet. Die am besten bewerteten Fragen werden dann durch das Bundeskanzleramt offiziell beantwortet. Die Webseite ist klar strukturiert und die Bedienung einfach. Die Verwertung der Abstimmungsergebnisse ist eindeutig definiert und für jeden Benutzer ersichtlich. Die Bewertung erfolgt mit der Daumen-hoch/runter-Metapher. Die Stimmen werden gegeneinander verrechnet und die Fragen mit den meisten verbleibenden positiven Stimmen stehen dann an erster Stelle. Um abstimmen zu können muss sich der Benutzer mit einer Email-Adresse anmelden. **Manipulationen** des Abstimmungsergebnisses können so jedoch nicht verhindert werden, da Email-Adressen leicht generiert werden können. Manipulationen sind bei diesem Angebot besonders interessant, da mit Ihnen die Fragen beeinflusst werden können, die durch das Bundeskanzleramt beantwortet werden. Fragen, die nicht den Regeln entsprechen werden jedoch von Moderatoren entfernt.

## EPetitionen.Bundestag.de

The screenshot shows the EPetitionen.Bundestag.de website interface. On the left, there is a navigation menu with options like 'Überblick über öffentliche Petitionen' and 'Petitionen in der parlamentarischen Prüfung'. The main content area displays a list of petitions with columns for 'Petition', 'Datum', 'Anzahl Mitzeichner', and 'Anzahl Beiträge'. One petition is highlighted: 'Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten' with 1341 Mitzeichner and 11208 Beiträge. To the right, a detailed view of this petition is shown, including a title, a description, and a list of forum posts with columns for 'Beitrag', 'Beantwortet', 'Aufgabe', and 'Letzter Beitrag'.

**Land:** Deutschland, national

**Initiator:** Deutscher Bundestag

**Ziel:** Elektronischer Weg Petitionen an den Deutschen Bundestag zu richten

**Wann:** seit 13. Oktober 2008 (Probetrieb seit 2005)

**Quellen:** <https://epetitionen.bundestag.de/index.php> und [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/22448619\\_kw42\\_e\\_petitionen/](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/22448619_kw42_e_petitionen/)

Das Online-Petitionssystem des deutschen Bundestages ermöglicht neben der Mitzeichnung von eingestellten Petitionen auch die Diskussion dieser Petitionen. Erreicht eine Petition die notwendige Anzahl Mitzeichnungen wird sie vom Petitionsausschuss des Bundestages beraten und in der Regel auch mit einer Stellungnahme beantwortet. Die Kommunikation findet also nach klaren Regeln in beide Richtungen statt.

Das Diskussionsforum, was jeder Petition zugeordnet wird basiert auf der Open Source Software SMF<sup>44</sup>, einem klassischen Forum. Die Beiträge in den Foren werden von einem Moderator überprüft und bei Verstößen gegen die Forenregeln gegebenenfalls gelöscht. Eine inhaltliche Moderation findet nicht statt. Eine Verwertung der Ergebnisse der Online-Diskussion ist nicht vorgesehen.

Populäre Themen lassen diese Art der Diskussion jedoch zusammenbrechen. Zum Beispiel eine Petition gegen die "Zensurierung und Sperrung von Internetseiten" vom Mai 2009<sup>45</sup>, die 134.015 Mitzeichner fand und 11.208 Forenbeiträge zur Folge hatte. Die schiefe Anzahl an Beiträgen hatte zur Folge, dass der Haupt-Diskussionsstrang nach 1.098 Beiträgen (74 Seiten) geteilt werden musste. Der neu gegründete Diskussionsstrang erreichte bis zur Schließung des Forums nach Ende der Mitzeichnung ebenfalls 1.139 Beiträge.

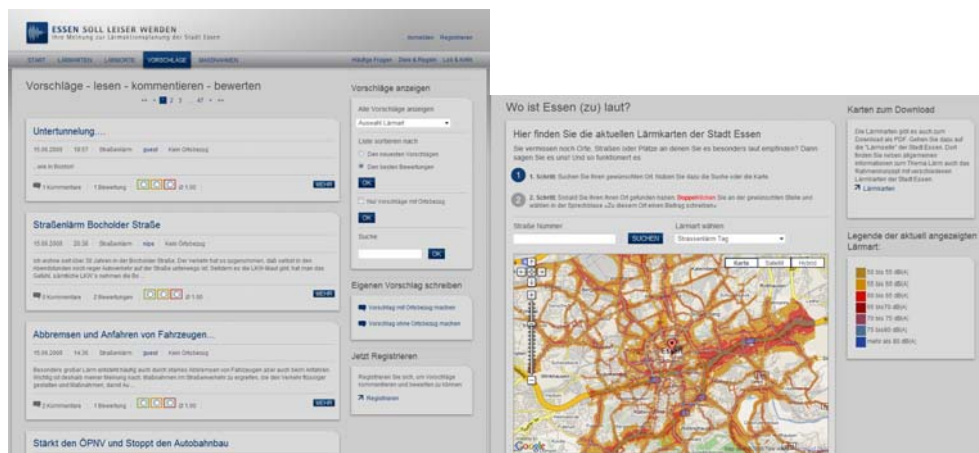
<sup>44</sup> <http://www.simplemachines.org/>

<sup>45</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=p petition:sa=details:petition=3860>

Bei solch einer **Informationsüberflutung** verlieren die einzelnen Beiträge jede Bedeutung, da es für den normalen Benutzer unmöglich wird das bereits gesagte zu erfassen, zu verarbeiten. Es ist ihm also auch nicht möglich die Diskussion vorwärts zu bringen, da er voraussichtlich bereits vorhandene Beiträge duplizieren und bereits erfolgte Klarstellungen ignorieren wird. Dieser Effekt wird vor allem durch die lineare Diskussionsstruktur verstärkt, der es nicht möglich macht Beiträge in ihrem lokalen Kontext zu kommentieren, da neue Beiträge immer hinten angehängt werden.

Ein weiteres Problem ist die Manipulationsanfälligkeit der Mitzeichnung. Da eine Petition eine reale politische Auswirkung hat, ist der Anreiz das Ergebnis zu manipulieren hier besonders hoch. Für die Anmeldung sind lediglich eine Email-Adresse und ein Name mit dazugehöriger Postadresse in Deutschland notwendig. Email-Adressen lassen sich leicht generieren und Adressen vieler Personen sind öffentlich verfügbar sind. Mit diesen Informationen wäre es möglich eine große Zahl an Benutzern zu registrieren und eine gewünschte Petition zu unterzeichnen. Auf diese Weise könnten Störer leicht ihre Petition in die Prüfung durch den Petitionsausschuss bringen. Reale Fälle solcher Manipulationen sind bisher nicht bekannt.

## Essen-Soll-Leiser-Werden.de



**Land:** Deutschland

**Initiator:** Stadt Essen, kommunal

**Ziel:** Information über aktuelle Lärmsituation, Hinweise und Vorschläge zur Lärmreduzierung

**Wann:** 15.Juni - 10.Juli 2009 (Phase 1)

**Quellen:** <https://www.essen-soll-leiser-werden.de/>

Die Stadt Essen startete am 15.Juni 2009 ein Projekt zur Lärmreduzierung im Stadtgebiet unter Einbeziehung der Bürgermeinung. In der ersten Phase konnten die Bürger die aktuelle Lärmsituation auf einer Landkarte begutachten

und Vorschläge zur Lärminderung einbringen. Damit ist das Konzept ähnlich dem der Stadt Bristol. Das Portal bietet ausreichend Hintergrundinformationen, um den Bürger mit dem Thema Lärm vertraut zu machen und definiert klar, wie die Vorschläge im weiteren Projektverlauf verwendet werden.

Insgesamt wurden 910 Vorschläge und 688 Kommentare zu den Vorschlägen abgegeben<sup>46</sup>. Allerdings wurden 382 der 910 Vorschläge erst in den letzten 3 Tagen der Beteiligung eingegeben, was auf eine erneute Medienpräsenz schließen lässt. Die vergleichsweise geringe Zahl an Kommentaren lässt außerdem darauf schließen, dass die Kommentarfunktion nicht häufig genutzt wurde. Ursache dafür ist möglicherweise die der Aufbau der Vorschlagsfunktion. Erstellt wurden diese Vorschläge, indem auf einen Punkt in der Lärmkarte geklickt wurde, um den Vorschlag in einem räumlichen Bezug zu setzen. In dieser Übersicht waren die bisherigen Vorschläge jedoch vor dem Ende der Phase nicht sichtbar. Die bereits eingereichten Vorschläge konnten lediglich in einer linearen Liste begutachtet werden, die sich nach Bewertung oder Datum sortieren ließ. Die Vorschläge ließen sich zwar nach Lärmart filtern, da die meisten Vorschläge jedoch in der Kategorie Straßenlärm abgegeben wurden blieben hier immer noch über 600 Vorschläge übrig. In einer linearen Liste bedeutet diese Anzahl, dass bis zu 60 Seiten angesehen werden müssen, um einen bestimmten Vorschlag zu finden. Diese **Informationsflut** hat vermutlich dazu geführt, dass sich die meisten Bürger sich mit ihren Kommentaren auf die neusten Vorschläge beschränkt haben. Seit dem Ende der ersten Phase sind alle Vorschläge, die an einen Ort gekoppelt wurden in einer einzigen Landkarte verzeichnet. Auf diese Weise ist es nun leicht Vorschläge in der eigenen Straße zu finden. Wäre diese Funktion bereits früher verfügbar gewesen hätte es möglicherweise mehr Kommentare gegeben.

Vorschläge konnten außerdem mit den Farben rot, gelb und grün bewertet werden. Die Liste der am besten bewerteten Vorschläge enthält jedoch nur Vorschläge mit maximal drei Bewertungen. Dies lässt den Schluss zu, dass ein numerischer Mittelwert aller Bewertungen berechnet wurde. Damit erreicht eine einzelne positive Bewertung bereits den maximalen Wert und kann nicht mehr übertroffen werden. Die Anzahl der Bewertungen scheint keine Rolle gespielt zu haben. Die Bewertung der Vorschläge wird jedoch nicht in die Auswertung der Ergebnisse einbezogen. Insofern erscheint die Verfügbarkeit dieser Funktion ohnehin fraglich.

---

<sup>46</sup> <https://www.essen-soll-leiser-werden.de/dito/web?action=content&journal=5&view=cnt>

## Trupoli.de



**Land:** Deutschland, national

**Initiator:** Trupoli AG

**Ziel:** Aussagen von Politikern bewerten und diskutieren.

**Wann:** seit November 2007

**Quellen:** <http://www.trupoli.com/de/> und <http://www.heise.de/newsticker/Bewertungsplattform-fuer-Politiker-am-Start--/meldung/99409>

Trupoli ist eine Plattform der Trupoli AG zur Bewertung und Diskussion von Politikeraussagen. Aussagen von Politikern, die durch andere Medien belegt werden können, werden entweder von der Moderation eingestellt oder von den Teilnehmern vorgeschlagen.

Die Bewertungskategorien für die Aussagen sind: Glaubwürdigkeit, Zustimmung und Wichtigkeit. In jeder der Kategorien kann eine numerische Bewertung zwischen +5 und -5 abgegeben werden. Die Bewertungen aller Teilnehmer werden gemittelt und ergeben so die aktuelle Bewertung einer Aussage. Zusätzlich wird ein aggregierter Wert für alle Aussagen eines Politikers gebildet, sodass die allgemeine Stimmung der Trupoli-Teilnehmer in Bezug auf diesen Politiker ermittelt werden kann. Dieser aggregierte Wert wird zusätzlich in seiner zeitlichen Veränderung erfasst und lässt so Trends erkennen. Die Aufsplittung der Bewertung in drei Teilaspekte hat den Vorteil, dass Meinung differenziert werden können. Außerdem wird klar, was genau bewertet werden soll. Die Bewertungsfunktion bietet außerdem eine **niedrige Einstiegshürde** für eine Beteiligung an der Plattform.

Neben der Bewertung von Aussagen können diese auch kommentiert werden. Das Kommentarsystem ist hierarchisch aufgebaut, das heißt, dass Kommentare wiederum kommentiert werden können. Die Darstellung ist jedoch linearisiert, was bei einer großen Anzahl von Kommentaren unübersichtlich werden kann. Kommentare können jedoch ebenfalls bewertet werden und lassen sich dann

nach ihrer Bewertung filtern. Auf diese Weise bleibt die Menge der Kommentare beherrschbar. Voraussetzung ist allerdings, dass genügend Nutzer die Bewertungsfunktion benutzen.

Um die Nutzer zu Bewertungen und Kommentaren zu animieren wird außerdem ein Anreizsystem eingesetzt. Einige Aktivitäten bringen dem Teilnehmer sogenannte Trupunkte, die ihn als erfahrenen Trupolisten erkennbar machen. Solche Anreize werden notwendig, da die Plattform keinerlei Auswirkung auf die reale Welt hat. Politiker beteiligen sich nicht an den Diskussionen und die Ergebnisse der Abstimmung werden auch nicht von der Öffentlichkeit wahrgenommen solange die Nutzerzahlen sich nicht in den Millionen befinden. Erst dann wären die Ergebnisse in gewissem Maße repräsentativ und könnten ein wichtiger Indikator für Politiker sein.

## Auswertung

### Identifizierte Probleme

Im Rahmen einer qualitativen Analyse wurde die untersuchte Auswahl an Partizipationsprojekten näher bewertet. Dabei wurde darauf geachtet, aktuelle Entwicklungen und den aktuellen Stand der Technik mit der Projektauswahl abzudecken. Durch die selektive Auswahl der Projekte sind keine quantitativen Aussagen möglich, dennoch sind auf Basis der entwickelten Qualitätskriterien so typische Probleme aufzeigbar. Teils sind schwerwiegende Probleme im Praxiseinsatz der betrachteten Partizipationsinitiativen festgestellt worden. Das Zustandekommen und mögliche Ursachen dafür sind Teil der nun folgenden Erläuterung. Mögliche Auswege oder Lösungen zur Vermeidung dieser Probleme sind nicht Teil dieses ersten Berichts.

### Informationsüberflutung

Eine Informationsüberflutung (engl. Information Overload) tritt dann auf, wenn so viele Informationen (hier: Beiträge, Kommentare, Meinungen oder Vorschläge) vorliegen, dass es unmöglich wird eine Entscheidung zu treffen bzw. sich eine Meinung zu bilden. Grosse Mengen an Daten verhindern eine vollständige Verarbeitung durch den Menschen. Aus einer großen Menge an Informationen können relevante Teile nur schwer extrahiert oder gefiltert werden. Dazu müssten sämtliche Beiträge zuvor untersucht werden. Tritt eine Informationsüberflutung auf, kann das eigentliche Ziel eines Beteiligungsverfahrens in der Regel nicht mehr erreicht werden.

Ein typisches Beispiel einer solchen Informationsüberflutung findet sich auf der E-Partizipationsplattform [epetitionen.bundestag.de](http://epetitionen.bundestag.de) (siehe Abbildung 6). Besonders populäre Themen lassen hier das traditionelle Konzept einer linearen Diskussion zusammenbrechen. Die Petition im Beispiel generierte über 11.000 Forenbeiträge. Der Hauptdiskussionsstrang musste nach 1.098 Beiträgen, die auf 74 Seiten dargestellt wurden, geteilt werden. Der neue Diskussionsstrang erhielt dann ebenfalls über 1.000 Beiträge. Dem individuellen Teilnehmer einer solchen Plattform ist es im Einzelnen nicht möglich jeden Beitrag zur Kenntnis zu nehmen. Eine Fortsetzung der Diskussion erfolgt immer nur auf Basis der Kenntnis eines geringen Teiles der vorangegangenen Diskussion. Dies fördert die Eingabe von identischen Beiträgen und Argumenten, die zuvor bereits diskutiert wurden.

Betreff	Begonnen von	Antworten	Aufufe	Letzter Beitrag
Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten - 2 ... 29 60	DBT_Moderator 3	894	36733	Heute um 11:01:09 von Nutzer4120
Hinweis der Moderation: Mitzeichnungsmöglichkeit per Brief oder Fax	DBT_Moderator 6	0	3229	18. Mai 2009, 19:27:53 von DBT_Moderator 6
Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten - 2 ... 73 74	darktwit	1097	73470	09. Mai 2009, 21:16:23 von Greenorb
Mit der Bitte um Beachtung!	DBT_Moderator 6	0	26889	06. Mai 2009, 14:38:22 von DBT_Moderator 6
Neues in der Presse * 1 2 ... 24 25 *	LegalerNetzNutzer	370	15410	Heute um 11:10:22 von NutzerDenTag

Abbildung 6: Informationsüberflutung am Beispiel

Christian Heise<sup>47</sup> stellt damit zu Recht die Frage, wie eine Skalierbarkeit elektronischer Partizipationskanäle aussehen kann. Wenn Partizipationsangebote unter der Last der Beiträge zusammenbrechen, können diese überhaupt einen relevanten Beitrag zur E-Demokratie liefern? Es bedarf dazu Maßnahmen, die definierte Qualitätskriterien einer Plattform, wie z.B. Übersichtlichkeit, wahren, ohne zugleich die Einstiegshürde für den Nutzer zu erhöhen.

Clay Shirky diskutierte auf der Web 2.0 Expo bereits 2008 erste Lösungsansätze zur Informationsüberflutung. In einer Präsentation mit dem Titel "It's Not Information Overload. It's Filter Failure" propagierte er verschiedene Filtertechnologien als Lösung. Weitere Lösungsansätze, die auch in der Praxis schon angewendet wurden sind die Trennung von Ideen- und Bewertungsphase sowie Techniken der Duplikaterkennung.

## Selbstverstärkung

Selbstverstärkung (engl. Information Cascade<sup>48</sup>) ist ein formales Konzept aus der beobachtenden Lerntheorie [10]. Dieser Effekt tritt auf, wenn Leute durch Beobachtung anderer, sich deren Entscheidungen anschließen, ohne selbst

<sup>47</sup> <http://www.e-demokratie.org/gedanken/wenn-das-internet-zum-politikum-wird/>

<sup>48</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Information\\_cascade](http://en.wikipedia.org/wiki/Information_cascade)

über alle Möglichkeiten zu reflektieren. Dadurch kann es u.U. zu Fehlentscheidungen kommen. Übertragen auf das Problem der politischen Meinungsbildung im Web 2.0 bedeutet dies folgendes. Erlangt der Nutzer Kenntnis über das öffentlichen Meinungsbild zu einem vorgegebenen Thema und wird er dann zu einer Entscheidung aufgefordert, so orientiert er sich an der überwiegenden vorherrschenden Meinung. Somit würden negative oder positive Standpunkte sich immer weiter selbst verstärken, ohne dass über die Zeit die Betrachtung eventuell neu vorliegender Erkenntnisse einfließt. Der Effekt der Selbstverstärkung tritt bei den untersuchten Projekten insbesondere dann auf, wenn häufig besuchte oder gut bewertete Themen auf der Plattform gesondert hervorgehoben werden. Der Nutzer wird häufig diese bevorzugten Themen oder Meinung auch seinerseits wieder bevorzugen. So entstehen wenige Beiträge mit sehr vielen Kommentaren und viele Beiträge mit wenigen Kommentaren.

Ein prominentes Beispiel, welches diese Problematik aufzeigt, ist die Phase 1 der Open Government Initiative (Abbildung 7). Hier führten sehr begrenzte Sortier- und Suchfunktionen dazu, dass Nutzer bevorzugt diejenigen Themen auswählten, die auf einfachem Wege erreichbar sind. Dies waren die Beiträge, die bereits eine hohe Bewertung aufwiesen und somit prominent auf der Startseite hervorgehoben wurden. Dies führt dazu, dass Beiträge, die es auf die Titelseite schafften, überproportional häufig wieder bewertet wurden und so schwer von ihrer prominenten Position verdrängt werden konnten.



Abbildung 7: Selbstverstärkung am Beispiel

Erste Lösungsvorschläge gegen eine Selbstverstärkung, die gezielt auf ihre Tauglichkeit zu prüfen wären, sind eine Gleichgewichtung der Beitragsempfehlungen zur gleichmäßigen Verteilung der Klickrate. Insbesondere kann hier der Fokus auf inversen Tagclouds liegen. Dabei werden Begriffe nicht hervorgehoben, wenn sie bereits prominent sind. Sondern Beiträge mit wenig Aufmerksamkeit werden herausgestellt, um ihre Klickrate zu erhöhen und eine Gleichgewichtung zu erreichen.

## Manipulationsanfälligkeit

---

In der Anonymität des Internets bieten Beteiligungsplattformen ein relevantes Ziel für Manipulationen. Dies sind gezielte und verdeckte Einflussnahmen, mit dem Ziel die Wahrnehmung und das Verhalten von Einzelpersonen und Gruppen entlang der gewünschten Richtung zu beeinflussen.

Da gezielte PR durch offenes **Lobbying** auf entsprechenden Plattformen zumeist durch reguläre Plattformteilnehmer entlarvt und abgestraft werden kann, wird vorwiegend verdeckt Lobbying betrieben und versucht entsprechende Maßnahmen als Initiative der gewöhnlichen Plattformteilnehmer aussehen zu lassen. Eine solche Form der Manipulation bezeichnet man als **Astrourfing**<sup>49</sup>. Astrourfing meint die einseitige Propaganda durch eine Interessengruppe indem die öffentliche Meinung durch gezielte Mittel, die eine Graswurzelbewegung vortäuschen soll, beeinflusst wird. Opfer hierfür sind sowohl klassische Medien mit Partizipationskanal als auch neuartige Internet-Meinungsbildungsplattformen. So sind etwa Beispiele bekannt, bei denen durch gezielte Leserbriefe an traditionelle Printmedien, eine dezentrale Bewegung vorgetäuscht wurde, die tatsächlich von einer zentralen Kampagne ausgingen. Auch im Internet ist es möglich bestimmte Themen forciert mit einer ausgewählten Nutzergruppe zu übernehmen (Beispiel: Manipulationen von Wikipedia durch Scientology<sup>50</sup>).

Als weiteres Problem der Manipulationsanfälligkeit wurde bei einem breiten Spektrum der Projekte eine fehlende **Nutzeridentifizierung** festgestellt. So war im Rahmen des Bürgerhaushaltes Hamburg 2009 eine Abstimmung für jeden ohne Anmeldung möglich. So konnten Mehrfachstimmen verteilt werden oder auch von Teilnehmer außerhalb der Region Hamburg abgestimmt werden. Viele der untersuchten Partizipationssysteme wiesen kaum Authentifizierungs- und Identifizierungsmechanismen auf. Aus Sicht der Plattformbetreiber ist dies eine Verringerung der Einstiegshürde, um mehr Nutzer für die Plattform gewinnen zu können. Damit bleibt das Partizipationsangebot aber schließlich manipulationsanfällig und die Validität der daraus gewonnenen Ergebnisse ist fraglich. Bis heute waren Manipulationen bei Beteiligungsverfahren in der Regel kein Problem. Dies könnte sich jedoch mit zunehmender Bedeutung dieser Instrumente verändern.

## Themenverfehlung

---

Inhaltsbasierte Plattformen, die ohne Moderation oder andere Regulierungsmechanismen auskommen, sind anfällig für das Einstellen von irrelevanten Inhalten, die das Ziel der Plattform verfehlen. So können z.B. unerwünschte Werbebeiträge (**Spam**) die Beteiligungsplattform beeinträchtigen. Ab einer gewissen Verbreitung leiden viele Kommunikationsmedien unter

---

<sup>49</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Astrourfing>

<sup>50</sup> [http://www.chip.de/news/Wegen-Manipulation-Wikipedia-verbannt-Scientology\\_36686826.html](http://www.chip.de/news/Wegen-Manipulation-Wikipedia-verbannt-Scientology_36686826.html)

massiver unerwünschter Werbelast, die z.T. automatisiert versendet wird und damit den Nutzwert der Plattform erheblich schmälert. **Vandalismus** wird häufig von Störern eingesetzt um den Zweck der Beteiligungsplattform zu beeinträchtigen. Meist nicht intendiert sind hingegen Themen, welche durch reguläre Nutzer der Plattform eingestellt werden, aber den Themenrahmen der Plattform nicht treffen (kurz: **Off-Topic** sind).

## Mangelnde Beteiligung

---

Bei einzelnen Initiativen ist eine mangelnde Beteiligung der Bürger am Partizipationsangebot festzustellen. Dies äußert sich dann in einer geringen Anzahl teilnehmender Nutzer und damit verbunden auch einer geringen Anzahl an Beiträgen. Üblicherweise kommt es dann zu keiner gegenseitigen Bezugnahme in den Beiträgen. Ein Diskurs kommt gar nicht erst zustande. Ein einheitlicher Grund konnte dafür nicht festgestellt werden. Vielmehr kann eine geringe Beteiligung auf eine Vielzahl von Gründen, die auch in Kombination auftreten können, zurückgeführt werden. Diese Gründe umfassen:

- Mangelnde Aufmerksamkeit durch **fehlendes Marketing** für das Beteiligungsangebot
- **Zugangsbeschränkungen** in Form von
  - Identifizierungsverfahren als Teilnahmevoraussetzung
  - Beteiligungsmöglichkeiten in nur eingeschränkten und kurzen Zeitfenstern
  - anderweitigen **Einstiegshürden**
- **Fehler in der Benutzbarkeit und Gebrauchstauglichkeit** der technischen Umsetzung des Partizipationsverfahrens

Um der immer größer werdenden Konkurrenz von Beteiligungsangeboten zu entgegnen, bedarf es einer knappen Ressource im Internet: der Aufmerksamkeit der Benutzer. Diese gilt es durch geeignete Konzepte zu gewinnen und vor allem zu halten, um eine Beteiligung des Bürgers am Angebot zu gewährleisten.

## Mehrsprachigkeit

---

Als besondere Problematik hat sich bei Partizipationsprojekten im europäischen Rahmen die Mehrsprachigkeit herausgestellt. Projekte auf nationaler Ebene müssen meist nur eine Sprache, die Amtssprache, unterstützen. Im europäischen Rahmen ist dies anders. Hier muss dem Teilnehmer aus dem gesamten europäischen Raum die Gelegenheit gegeben werden, jeweils in ihrer Amtssprache am Partizipationsangebot teilzunehmen. Erreicht wird dies oft durch naive Lokalisierung des Angebots an die jeweiligen Sprachen. So existieren auf der Plattform *Debate Europe* beispielsweise einzelne, getrennte Foren für jedes Mitgliedsland. Ein umfassender, multinationaler Informationsaustausch ist somit nur sehr eingeschränkt möglich. Eine direkte Kommunikation von Teilnehmer verschiedener unterschiedlicher

Mitgliedsstaaten ohne gegenseitige Sprachkenntnis ist nicht möglich. Diese wäre aber gerade für eine Debatte im Kontext des vereinten Europas wünschenswert. Im offiziellen politischen Geschehen werden Inhalte daher professionell in jede der Mitgliedssprachen übersetzt. Dieser Aufwand ist bei Beteiligungsplattformen bisher nicht getrieben worden. Auch wehren sich Plattformteilnehmer vehement gegen die Festlegung einer einheitlichen, einzig gültigen Sprache wie ein Beispiel<sup>51</sup> auf der Plattform *Debate Europe* zeigt. Zusammenfassend ist die Problematik der Mehrsprachigkeit von Partizipationsprojekten bisher nur unzureichend gelöst und bedarf neuer innovativer Lösungskonzepte.

## Identifizierte Trends

Insbesondere unter Berücksichtigung der ersten Jahreshälfte 2009 lässt sich beobachten, dass gerade in den USA verstärkt auf kommerziell verfügbare, einfache Lösungen gesetzt wird, um E-Partizipationsverfahren umzusetzen. Neben den Produkten der Firmen IdeaScale und MixedInk wurde auch der Dienst Twitter verwendet, um schnell eine Beteiligung zu initiieren. Diese Lösungen sind kostengünstig zu betreiben, einfach und schnell eingerichtet. Außerdem ist die Bedienung dieser Werkzeuge vielen Internetnutzern bereits von anderen Gelegenheiten bekannt und verringert so die Einstiegshürde. Allerdings sind einige dieser Systeme noch nicht auf die speziellen Begebenheiten einer Bürgerbeteiligung ausgerichtet, sodass nicht immer das gewünschte Ergebnis erreicht werden kann. Insbesondere für zeitlich befristete Angebote könnte der Vorteil durch geringere Implementierungs- und Betriebskosten sowie die kürzere Einführungszeit jedoch entscheidend sein.

Ein weiterer Aspekt ist die oft mangelnde Skalierbarkeit von derzeitigen Beteiligungsangeboten. Ein Großteil der hier identifizierten Probleme, wie Informationsüberflutung, Themenverfehlung und Selbstverstärkung, ist auf zu große Nutzerzahlen zurückzuführen. Einige Projekte kämpfen zwar mit einer zu geringen Beteiligung, jedoch belegen Studien, dass die Anzahl der Internetnutzer in Deutschland kontinuierlich steigt [11,12]. So ist zu vermuten, dass auch der Anteil derjenigen Bürger, die sich über das Internet mit Politik befassen mit zunehmendem Bekanntheitsgrad der entsprechenden Angebote, steigen wird. Werden keine konzeptuellen Maßnahmen getroffen, um dieser Nutzerflut Herr zu werden, steigt der Moderationsaufwand ins Unermessliche oder der Nutzen der Angebote sinkt.

---

<sup>51</sup> <http://forums.ec.europa.eu/debateeurope/viewtopic.php?t=10698>

## Zusammenfassung

Die Studie stellt eine Reihe von aktuellen, ausgewählten E-Partizipationsverfahren mit ihren grundlegenden Charakteristiken vor. Aus den untersuchten Partizipationsverfahren wurden Trends und Lücken im Stand der Technik abgeleitet. Dazu wurden im nationalen und internationalen Kontext Beispiele ausgewählt die aktuelle Web 2.0 Technologien zur Umsetzung der E-Partizipation einsetzen.

Auf Basis einer eigenen Kategorisierung wurden diese Projekte dann eingeordnet und untersucht. Die Kategorisierung umfasst Kriterien wie Partizipationsform, Verwaltungsebene, Initiator und Kommunikationsrichtung sowie Art der Verwertung, Form der Qualitätskontrolle und Struktur der Diskussion. Fokus der Arbeit lag dabei auf der Partizipationsform E-Diskurs. Hier wurden politische Meinungsbildungsplattformen auf ihre Eignung zum elektronischen Diskurs analysiert. Neben der Kategorisierung wurden die untersuchten Projekte qualitativ bewertet, zum Einen auf Basis von Umsetzungsproblemen technischen Ursprungs, zum Anderen aber auch unter Aspekten des Erfolgs der Beteiligung.

Die Arbeit schließt mit Auflistung von identifizierten Trends. Dies sind primäre mangelnde Skalierbarkeit von derzeitigen E-Diskursangeboten und kulturelle Unterschiede bei der Ausprägung und im Einsatz von Partizipationsprojekten im Allgemeinen. Detailliert wird über die aufgetretenen Probleme im Bereich Informationsüberflutung, Selbstverstärkung, Manipulationsanfälligkeit, Themenverfehlung, Beteiligungsmangel und Mehrsprachigkeit berichtet.

## Literatur

1. Albrecht, Steffen; Kohlrausch, Niels; Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara; Märker, Oliver; Trénel, Matthias; Vorwerk, Volker; Westholm, Hilmar; Wiedwald, Christian: [E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government](#). Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Bremen, 2008.
2. Behörden Spiegel: "CIO's übertönen großen Teich", Juni 2009.
3. Behörden Spiegel Online: "[Eckpunktepapier zu einer nationalen E-Government-Strategie](#)". abgerufen am 17.7.2009.
4. Willi Kaczorowski, Anke Domscheit, Thomas Langkabel, Matthias Martin, Rolf Moritz, Dirk Arendt: "[Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung](#)". Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Hrsg.), 2008.
5. Bearing Point GmbH: "[Elektronische Bürgerbeteiligung in Deutschland](#)". Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Dezember 2008.
6. OECD, "[Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services](#)". ISBN 9789264048867, 8. Juni 2009.
7. Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns (Band 1: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft). ISBN 3-518-28775-3. Frankfurt am Main, 1981.
8. Spiegel-Online: "[Mehrheit der Deutschen zweifelt an der Demokratie](#)", 2. November 2006.
9. Andreas Meier: „[Informationsmanagement für NPO's, NGO's et al. Strategie, Organisation und Realisierung](#)“. S. 114, Springer, 2006.
10. Bikhchandani, S., Hirshleifer, D., and Welch, I.: A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades. Journal of Political Economy, Vol. 100, Ausgabe 5, S. 992-1026, 1992.
11. Forschungsgruppe Wahlen e.V.: "[Internet-Strukturdaten, Repräsentative Umfrage - II. Quartal 2009](#)", Mannheim, 21.7.2009.
12. Initiative D21 e.V.: "[\(N\)Onliner-Atlas 2009](#)", Juni 2009.