Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten

Der Beteiligungs-Bias als methodisches Instrument zur Bewertung von Beteiligungsverfahren

Christoph Thewes Claudia Saalbach Ulrich Kohler
Universität Potsdam

26. Juni 2014

Christoph Thewes, MA
thewes@uni-potsdam.de

Claudia Saalbach, MA
csaalbac@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Ulrich Kohler
ulrich.kohler@uni-potsdam.de

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Methoden der Empirischen Sozialforschung

August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
Haus 1, Raum 122
+49 (0)331 977-3570

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter dem Förderkennzeichen UM1312934 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Inhaltsverzeichnis

1 Beteiligungs-Bias 3

2 Beteiligungsformen 9
2.1 Offline-Methoden . . . 12
2.1.1 Repräsentative Auswahl . . . 13
2.1.2 Experten-Auswahl . . . 18
2.1.3 Selbstselektion . . . 21
2.2 Online-Methoden . . . 28
2.2.1 Bias-Formel als Bewertungsinstrument . . . 28
2.2.2 Konzept . . . 30
2.2.3 Internetverfügbarkeit . . . 32
2.2.4 Internetanschluss . . . 35
2.2.5 Internetnutzung . . . 35
2.2.6 Aufmerksamkeit . . . 41
2.2.7 Beteiligung . . . 44

3 Fazit 48

4 Literatur 51

5 Anhang 56

Einleitung

Die bundesweit sichtbaren Proteste gegen den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs und die daran anschließende Debatte über neue Verfahren der Bürgerbeteiligung haben klar gemacht, dass bei der Implementierung umweltrelevanter Großprojekte die Bevölkerung eingebunden werden muss (vgl. Herzberg et al. 2012: 11). Hierfür steht ein großes Portfolio an unterschiedlichen Beteiligungsformen zu Verfügung. Aus Sicht dieses Gutachtens sollten bei der Entscheidung zwischen den verschiedenen Beteiligungsformen klare Qualitätskriterien angelegt werden. Insbesondere sollten solche Beteiligungsformen bevorzugt werden, bei denen *alle* relevanten Interessen und Meinungen zu Tage treten und repräsentativ berücksichtigt werden.

Das Gutachten soll eine Entscheidungshilfe für die Wahl von Beteiligungsformen sein. Dazu macht es einen Vorschlag, wie die Repräsentativität der Berücksichtigung von Interessen durch eine Beteiligungsform konzeptionalisiert werden kann (Abschnitt

1). Der Vorschlag orientiert sich an einem Vorgehen, welches zur Qualitätsbeurteilung sozialwissenschaftlicher Umfragen angewandt wird (vgl. Schnell 2012). Entsprechend des Sprachgebrauchs in der sozialwissenschaftlichen Literatur wird das vorgeschlagene Qualitätskriterium als „Beteiligungs-Bias“ bezeichnet.

In Abschnitt 2 des Gutachtens wird die vorhandene Literatur zu Beteiligungsformen nach Informationen über den Beteiligungs-Bias gesichtet und eine erste grobe Einschätzung der so verstandenen Qualität verschiedener Beteiligungsformen gegeben. Dabei konzentriert sich das Gutachten auf Beteiligungsformen, die von Seiten politischer Entscheidungsträger initiiert werden. Innerhalb dieser Einschränkung wird zwischen Offline und Online-Verfahren unterschieden.

Einschränkend sei erwähnt, dass eine exakte Quantifizierung des Beteiligungs-Bias im Rahmen der Begutachtung nicht möglich und nicht beabsichtigt ist. Die exakte Quantifizierung erfordert eine Einzelfallbetrachtung und ist mit der Erhebung der erforderlichen Daten verbunden. Das Gutachten macht aber deutlich, welche Daten im Einzelfall erhoben werden müssen, wie diese auch ohne Datenerhebung grob abgeschätzt werden können und welche Konsequenzen bei der Nutzung spezifischer Beteiligungsformen auch aus der groben Abschätzung des Beteiligungs-Bias gezogen werden können.

1 Beteiligungs-Bias

Die Beteiligung von Bürgern am politischen Willensbildungsprozess auch zwischen den eigens hierfür vorgesehenen Wahlen wird vielfach als wünschenswert angesehen. Im Gegensatz zu den durch das Grundgesetz legitimierten Wahlen können alle anderen Beteiligungsformen allerdings nicht in jedem Fall Legitimität für sich beanspruchen. Entsprechend finden sich neben den Forderungen nach der verstärkten Nutzung neuer Beteiligungsformen immer wieder auch Forderungen nach Einschränkung bestimmter Beteiligungsformen – exemplarisch sei an die Kritik an *Lobbyisten* und an der Betonung von Partikularinteressen durch Bürgerinitiativen erinnert.

Das Gutachten geht davon aus, dass eine Beteiligungsmethode dann als legitim erachtet werden kann, wenn Sie die Meinungen oder Interessen aller für eine spezifische Entscheidung relevanter Personen repräsentativ abbildet, oder, anders formuliert: wenn die von den *Beteiligten* in den Willensbildungsprozess eingebrachten Meinungen und Interessen mit den Meinungen aller bei einem Großprojekt relevanten Personen identisch sind. Sind sie es nicht, bildet die Beteiligungsform die relevanten Meinungen und Interessen verzerrt ab. Wenn Politik ihre Entscheidungen auf Grundlage derart verzerrter Informationen trifft, verfehlt sie das Ziel der Repräsentation aller Interessen. Ganz

praktisch könnte sich dann z.B. trotz vorheriger Beteiligung Widerstand gegen ein Großprojekt formieren.
Allgemein hängt das Ausmaß der Verzerrung von zwei Faktoren ab:

1. Dem Unterschied zwischen den Meinungen/Interessen der Beteiligten und den Meinungen/Interessen der Nicht-Beteiligten → *Meinungsdifferenz*

2. Der Anzahl der Personen, die nicht auf ein Beteiligungsangebot der Politik reagieren → *Nonresponse*

Prinzipiell gilt: Je höher die Meinungsdifferenz und je höher der Nonresponse, desto höher die Verzerrung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass beide Faktoren immer nur gemeinsam wirken, sprich: Ist eine der beiden Komponenten niedrig, ist die Verzerrung gering, unabhängig davon, wie groß die andere Komponente ist. Wenn es keine Meinungsdifferenz zwischen Beteiligten und nicht Beteiligten gibt, führt selbst ein extrem hoher Anteil an nicht Beteiligten Personen zu keinen Problemen. Umgekehrt führen starke Meinungsdifferenzen nur dann zu keiner Verzerrung, wenn so gut wie alle Personen beteiligt wurden. Nur wenn beide Komponenten gegeben sind, tritt eine Verzerrung ein. Eine mittlere Meinungsdifferenz bei einer mittlerem Nonresponse ist daher schwerwiegender als eine hohe Meinungsdifferenz bei geringem Nonresponse. Sind beide Komponenten stark ausgeprägt, ist die Verzerrung dementsprechend am stärksten.

Das Konzept der Verzerrung kann mit Hilfe einer formalen Sprache genauer definiert werden. Hierzu unterteilt man die Menge der zu beteiligenden Personen in zwei Gruppen: in diejenigen, die von einer Beteiligungsform erreicht werden (E) und in diejenigen, die nicht erreicht werden (N). Eine Beteiligungsform wird immer nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit tatsächlich auch genutzt. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Beteiligungsform *nicht* genutzt wird bezeichnen wir mit $P(N)$, so dass die Wahrscheinlichkeit, die Beteiligungsform tatsächlich zu nutzen, $1 - P(N)$ beträgt. Ferner bezeichnen wir die Gesamtheit der Meinungen von denjenigen, die sich beteiligen, mit dem Symbol Y_E und die Meinungen von denjenigen, die sich nicht beteiligen mit Y_N.

Im Interesse der Politik ist es, die Gesamtheit der Meinungen aller für ein Großprojekt relevanten Personen zu erfahren. Mathematisch lässt sich dieses Gesamtbild als gewichtete Summe der Meinungen aus Erreichten und Nicht-Erreichten auffassen:

$$Y = \big(1 - P(N)\big) \times Y_E + P(N) \times Y_N$$

Durch Bürgerbeteiligung lässt sich nur die Meinung derjenigen, die sich an der jeweiligen Form beteiligen, ermitteln, also Y_E. Das so gewonnene Meinungsbild entspricht daher

nicht der gesuchten Größe Y, sondern stellt lediglich eine *Schätzung* dieser Größe dar. Die Differenz zwischen der geschätzten Meinung und der tatsächlichen Meinung bezeichnet das Ausmaß der Verzerrung (engl. „Bias“), die eine Beteiligungsform aufweist. Dies lässt sich formal so ausdrücken:

$$\text{Bias}(Y) = \underbrace{\big(1 - P(N)\big)Y_E + P(N)Y_N}_{Y} - Y_E$$

Mit Hilfe algebraischer Umformungen lässt sich die Formel stark vereinfachen:

$$\begin{aligned} \text{Bias}(Y) &= Y_E - P(N)Y_E + P(N)Y_N - Y_E \\ &= P(N)Y_N - P(N)Y_E \\ &= P(N)(Y_N - Y_E) \end{aligned} \tag{1}$$

Gleichung (1) beinhaltet die beiden zuvor erwähnten zentralen Faktoren:

1. $Y_N - Y_E$ beschreibt die „Meinungsdifferenz“, d.h. den Unterschied zwischen den Meinungen der Erreichten und den Meinungen der Nicht-Erreichten.

2. $P(N)$ beschreibt den Anteil der Nicht-Erreichten, d.h. die „Nonresponse-Wahrscheinlichkeit“.

Gleichung (1) zeigt, dass Meinungsdifferenz und Nonresponse-Wahrscheinlichkeit multiplikativ zusammenwirken. Dies entspricht der oben gemachten Aussage, dass beide Faktoren immer nur gemeinsam wirken. Denn wenn sich die Meinungen der Erreichten und der Nicht-Erreichten nicht voneinander unterscheiden ist der Term $Y_N - Y_E$ gleich Null. Da eine Multiplikation mit Null stets Null ergibt, ist $\text{Bias}(Y)$ in diesem Fall auch dann gleich Null wenn $P(N)$ hoch ist, d.h. wenn die Beteiligungsform nur wenig genutzt wird.

Das multiplikative Zusammenwirken von Meinungsdifferenz und Nonresponse-Wahrscheinlichkeit ist das zentrale Merkmal des hier vorgeschlagenen Qualitäts-kriteriums. Zum besseren Verständnis dieses Zusammenwirkens dient Abbildung 1. Entlang der vertikalen Achse der Graphik ist die Meinungsdifferenz eingetragen, wobei der Wert Null für keine Meinungsdifferenz steht und Eins für die höchst mögliche Meinungsdifferenz. Die horizontale Achse bildet die Nonresponse-Wahrscheinlichkeit. Hier bedeutet der Wert Null, dass alle Personen, die beteiligt werden sollen, sich auch tatsächlich beteiligen. Der Wert Eins bedeutet entsprechend, dass niemand teilnimmt. Der Farbverlauf innerhalb der Graphik bildet den Beteiligungs-Bias ab.

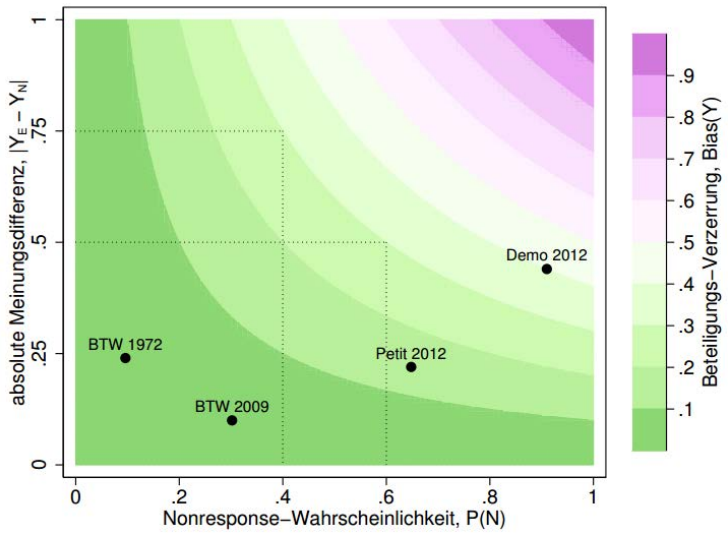

Abbildung 1: Beteiligungs-Bias nach absoluter Meinungsdifferenz und Nonresponse-Wahrscheinlichkeit

Die dunkelgrüne Fläche im unteren linken Bereich der Graphik steht für niedrigen Bias. An Hand ihrer Form ist deutlich zu erkennen, dass bei niedrigen Nonresponse-Wahrscheinlichkeiten hohe Meinungsdifferenzen akzeptabel bleiben. Gleiches gilt umgekehrt für niedrige Meinungsdifferenzen. Erst ab einer Nonresponse-Wahrscheinlichkeit von ca. 0,15 können sich auch höhere Verzerrungen einstellen. Als Folge des multiplikativen Zusammenwirkens der Meinungsdifferenz und der Nonresponse-Wahrscheinlichkeit sinkt der Schwellenwert, oberhalb dessen der Bias problematisch wird, mit zunehmender Nonresponse-Wahrscheinlichkeit immer mehr ab. So wird bei einer Nonresponse-Wahrscheinlichkeit von 40% ein Beteiligungs-Bias von 0,4 erst ab einer Meinungsdifferenz von 0.75 erreicht, während dies bei einer Nonresponse-Wahrscheinlichkeit von 60% bereits bei einer Meinungsdifferenz von 0.5 der Fall ist (vgl. die eingezeichneten Hilfslinien).

Fraglich ist, ab welchem Wert des Bias eine Beteiligungsform als problematisch angesehen werden muss. Die Festlegung eines solchen Wertes wäre als Entscheidungshilfe vermutlich sinnvoll, kann aber nicht in diesem Gutachten erfolgen. Bei der Festlegung handelt es sich um ein Werturteil, welches durch empirische Wissenschaften nicht getroffen werden kann. Als Hilfe für die politische Entscheidung über *gerade noch akzeptable* Werte für den Beteiligungs-Bias wurden der Beteiligungs-Bias für eine Reihe traditioneller Beteiligungsformen in der Graphik lokalisiert. Das Vorgehen hierfür sei nachfolgend knapp geschildert:

- Bei den *Bundestagswahlen 1972* (BTW 1972) betrug der Anteil *gültiger* Zweitstimmen an allen Wahlberechtigten 90,4% – es war dies die bis heute höchste Wahlbeteiligung in der Geschichte der Bundesrepublik. Hieraus ergibt sich ein Wert für die Nonresponse-Wahrscheinlichkeit von ca. 10%. Nach den Ergebnissen von Kohler (2011: 503) haben sich Wähler und Nichtwähler bei dieser Wahl deutlich in ihrer Präferenz für die SPD unterschieden. Nichtwähler präferierten zu ca. 12 Prozentpunkten häufiger die SPD als Wähler. Geht man davon aus, dass sich die Zustimmung zur SPD um nicht mehr als 50 Prozentpunkte zwischen Wählern und Nichtwählern unterscheiden kann, beträgt die Meinungsdifferenz 24 Prozent der maximal möglichen Meinungsdifferenz. Hieraus ergibt sich ein Bias von

  $$0,12 \times 0,24 = 0,029,$$

  ein Wert, der noch deutlich im grünen Bereich der Abbildung liegt.

- Bei den *Bundestagswahlen 2009* (BTW 2009) betrug die Wahlbeteiligung 69.8 Prozent – der bislang niedrigste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik. Hieraus ergibt sich eine Nonresponse-Wahrscheinlichkeit von ca. 70%. Auf der Grundlage der Ergebnisse von Kohler (2011: 503) beträgt die Meinungsdifferenz hinsichtlich der Präferenz für die SPD 1% der maximal möglichen 50 Prozentpunkte. Der Bias ist mit

  $$0,001 \times 0,7 = 0,0007$$

  äußerst gering und sogar deutlich kleiner als bei der Wahl von 1972.

- Im European Social Survey 2012 wurden 2.958 Personen aus Deutschland danach gefragt, ob sie in den vergangenen 12 Monaten eine *Petition* unterschrieben hätten (Petit 2012). 65 Prozent der Befragten antworteten mit „Nein“. Diejenigen die Petitionen unterschrieben haben präferieren zu 11 Prozentpunkten stärker die CDU/CSU als diejenigen, die es nicht getan haben. Dies entspricht 22 Prozent der als maximal angesetzten 50 Prozent. Insgesamt ergibt sich hieraus ein Bias von

  $$0,64 \times 0,22 = 0.141,$$

  ein Wert, der bereits auf der zweiten Stufe der in der Abbildung unterschiedenen Werte liegt.

- Im European Social Survey 2012 wurde auch danach gefragt, ob in den vergangenen 12 Monaten an einer Demonstration oder Protestmarsch teilgenommen wurde (Demo 2012). 90 Prozent der Befragten antworteten mit „Nein“. Die Meinungsdifferenz zwischen den Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern ist außerordentlich hoch: Die Teilnehmer präferieren zu 22 Prozentpunkten seltener die CDU/CSU als diejenigen, die es nicht getan haben. Entsprechend dem Vorgehen bei den anderen Beteiligungsformen ergibt sich insgesamt ein Bias von

  $$0,90 \times 0,44 = 0,396.$$

  Dies ist der höchste Wert von allen hier exemplarisch vorgestellten.

Die dargestellten Beispiele lassen erste Rückschlüsse über die Werte zu, oberhalb derer der Beteiligungs-Bias als problematisch angesehen werden kann. Akzeptabel dürften Werte sein, wie sie hier für politische Wahlen aufgeführt wurden. Da eine unmittelbare Berücksichtigung der Forderungen von Demonstrationen bei der Umsetzung von umweltrelevanten Großprojekten nicht sinnvoll erscheint, sollten Beteiligungsformen mit einem ähnlichen Beteiligungs-Bias ebenfalls kein unmittelbar entscheidender Einfluss eingeräumt werden.

Eine stärkere Differenzierung der Werte im Graubereich zwischen 0,01 und 0,4 kann nur nach der Erhebung weiterer Daten erfolgen. Einer solchen Datenerhebung muss jedoch die Entscheidung vorangehen, wer überhaupt „beteiligungsberechtigt“ ist, d.h. welchen Personengruppen man zubilligt, ein bestimmtes Beteiligungsverfahren zu nutzen. Im Falle der Auswahl einer Endlagerstätte für radioaktive Abfälle stellt sich z.B. die Frage, ob nur die Einwohner im Umkreis einer avisierten Endlagerstätte beteiligungsberechtigt sind. Dieses Analogon zur „Wahlberechtigung“ bei politischen Wahlen hat offensichtlich starke normative Konsequenzen und kann daher nur politisch getroffen werden. Im Gutachten verwenden wir das Wort „Betroffene“ für den zu beteiligenden Personenkreis.

Fazit

Hinsichtlich des Bias einer Beteiligungsform sind zwei Faktoren ausschlaggebend: 1. Die *Differenz* der Meinungen von Erreichten und Nicht-Erreichten sowie 2. der *Anteil* der nicht-erreichten Personen. Beide Faktoren müssen gegeben sein, damit ein Bias entsteht. Fehlt einer dieser Faktoren, tritt keine bzw. nur eine geringe Verzerrung ein. Hieraus ergeben sich einige grobe Richtschnüre, die bei der Umsetzung von Beteiligungsformen beachtet werden sollten:

- Bei Beteiligungsformen mit einem sehr hohem Prozentsatz von „beteiligungsberechtigten“ Personen, die sich tatsächlich beteiligen, ist die Meinungsdifferenz zweitrangig.
- Bei Beteiligungsformen mit vergleichsweise geringer Beteiligung müssen diejenigen, die an der Beteiligungsform teilnehmen, so ausgewählt werden, dass alle Meinungen oder Interessen vertreten sind.
- Je geringer der Prozentsatz der Personen, die sich beteiligen, desto größer sollte die Sorgfalt bei der Auswahl der zu beteiligenden Personen sein.

Weitere Handlungsanweisungen ergeben sich aus der Darstellung der verschiedenen Beteiligungsformen im folgenden Abschnitt.

2 Beteiligungsformen

Bürgerbeteiligung unterscheidet sich zentral dahingehend, ob sie von Seiten der Entscheidungsträger (Politik/Wirtschaft) oder aus der Bevölkerung heraus initiiert werden. Obwohl die Begriffe *Beteiligung* und *Partizipation* im allgemeinen Sprachgebrauch meist synonym verwendet werden, dienen sie in diesem Gutachten dazu, diese beiden Formen der Teilhabe sprachlich zu unterscheiden: *Beteiligung* beschreibt alle Formen die von Entscheidungsträgern initiiert werden („top-down“), wohingegen *Partizipation* sogenannte „bottom-up“-Methoden bezeichnet, die von der Bevölkerung bzw. den Betroffenen ausgehen.

Abbildung 2: Partizipation vs. Beteiligung

Dieses Gutachten legt den Fokus auf Beteiligung, folglich auf die von der Politik initiierten Verfahren. Um mit der großen Zahl unterschiedlicher Beteiligungsformen besser umgehen zu können, ist es notwendig die einzelnen Formen anhand zentraler Unterscheidungsmerkmale zu kategorisieren. Als erstes Unterscheidungsmerkmal dient hierzu die Art des Rekrutierungsprozesses. Folgende Formen sollen hier unterschieden werden: (1) Handelt es sich um eine *„repräsentative“ Auswahl* der teilnehmenden Personen, (2) werden gezielt einzelne *Experten* aus Wissenschaft, Politik, NGOs, etc. eingeladen oder (3) rekrutieren sich die Teilnehmenden durch *Selbstselektion*?

Die Rekrutierung innerhalb der ersten beiden Formen verläuft dabei „top down“. Die Seite der Entscheidungsträger bestimmt den Rekrutierungsprozess. Sie besitzt damit einen Steuerungsmechanismus und kann abschätzen wie gut die teilnehmenden Personen die Gruppe aller Betroffenen widerspiegeln. Hingegen sind Formen, bei denen die Rekrutierung auf *Selbstselektion* beruht, nicht steuerbar, da der Rekrutierungsprozess „bottom up“ verläuft. Eine Aussage über die Zusammensetzung der teilnehmenden Personen ist lediglich im Nachhinein durch evaluierende Verfahren möglich.

Als zweites Merkmal zur Unterscheidung von Beteiligungsformen wird deren vorgesehene Reichweite bzw. Zielsetzung verwendet. Wir unterschieden dabei (a) ob ein geplantes Verfahren lediglich die Bürger *informieren* soll, (b) darüber hinausgeht und durch wechselseitigen *Dialog* die Meinungen innerhalb der Gesellschaft aufgreift oder, (c) dieser Dialog als Form der *Mitsprache* rechtlich stärker implementiert ist. Die letzte und weitreichendste Variante sind (d) Formen der *Mitbestimmung*, bei denen Beschlüsse, die innerhalb eines Verfahrens getroffen werden, für die Entscheidungsträger (rechtlich) bindend sind. Diese letzte Variante ist ausschließlich bei einem repräsentativen Rekrutierungsprozess denkbar.[1]

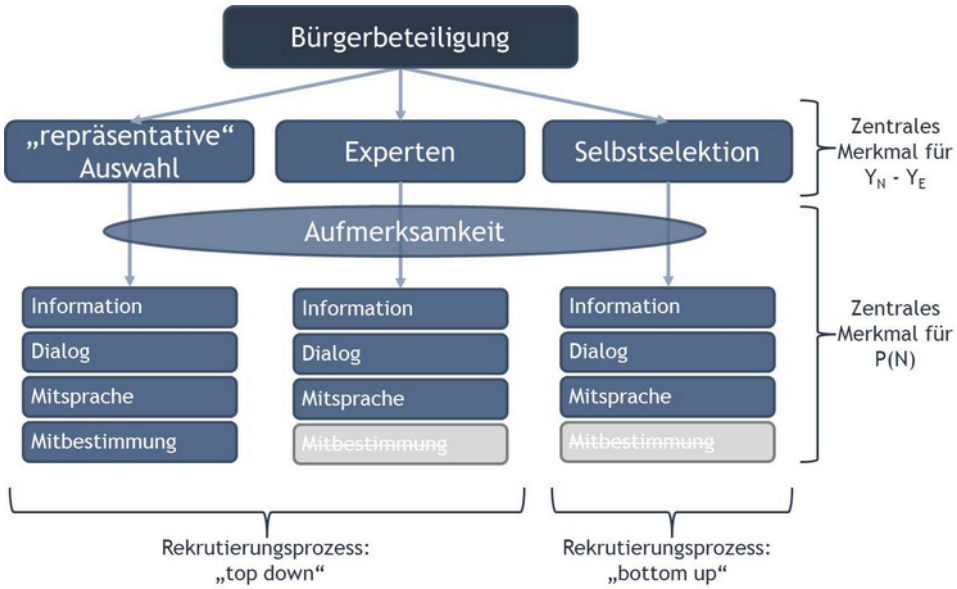

Abbildung 3: Kategorisierung der Beteiligungsformen nach Auswahlprozess und Reichweite

[1] Dazu zählen auch Bürger-/Volksentscheide deren Rekrutierung zwar durch *Selbstselektion* geprägt ist, die jedoch für alle offen sind und bei denen die Hürden der Beteiligung (Bildungsgrad, Zeitaufwand, etc.) sehr niedrig sind. Bei diesen Verfahren sollen zuvor festgelegt Quoren für ein möglichst „repräsentatives“ Abbild der Meinung aller Betroffenen sorgen. Siehe hierzu Abschnitt 2.1.

Die hier dargelegten Dimensionen *Rekrutierungsprozess* und *Reichweite* spielen eine zentrale Rolle für die Abschätzung einer möglichen Verzerrung: Eine „repräsentative“ Auswahl oder auch eine Expertenrunde kann bei richtiger Durchführung/Rekrutierung die Differenz zwischen den Meinungen der Erreichten und den Meinungen der Nicht-Erreichten $(Y_N - Y_E)$ minimieren. Im umgekehrten Fall kann bei einer falsch durchgeführten Rekrutierung eine erhebliche Verzerrung eintreten. Die Frage, wie viele Personen durch eine Beteiligungsform erreicht und wie viele nicht erreicht werden, hängt neben dem Rekrutierungsprozess stark von der *Reichweite* des jeweiligen Verfahrens ab. Wenn die Möglichkeit der Mitsprache bzw. -bestimmung vorhanden ist, ist der Anreiz für eine betroffene Person sich zu beteiligen, deutlich höher als bei einem lediglich informellen Dialog, bei dem unklar ist, inwiefern die vorgebrachten Anliegen bis zu den Entscheidungsträgern durchdringen.[2]

Die Auswahl der in Abschnitt 2.1 vorgestellten Beteiligungsformen kann unmöglich allumfassend sein. Die hier vorgestellten Formen (siehe Abbildung 4) decken aber ein breites Spektrum unterschiedlichster Methoden ab. Mischformen der aufgeführten Verfahren werden nicht berücksichtigt.

Abbildung 4: Übersicht der ausgewählten Beteiligungsformen

Wie in Abschnitt 2.2 näher dargelegt wird, unterscheiden sich die hier aufgeführten klassischen Formen der *offline*-Beteiligung und die teils wenig erforschten *online*-Verfahren hinsichtlich ihrer Verzerrung durch die Teilnehmerselektion grundlegend voneinander.

[2]Neben der *Reichweite* gibt es zweifellos eine Vielzahl an weiteren Faktoren, die darüber entscheiden, ob eine Person an einem Beteiligungsverfahren teilnimmt oder nicht. Dies sind jedoch meist spezifische Eigenheiten eines jeden Verfahrens, die an dieser Stelle nicht ausgeführt werden können.

Aus diesem Grund werden offline- und online-Verfahren in den Abschnitten 2.1 und 2.2 getrennt voneinander betrachtet.

2.1 Offline-Methoden

Nachfolgend findet sich eine Auflistung verschiedener *offline*-Beteiligungsverfahren, welche entsprechend der Einteilung aus Abbildung 3 gegliedert ist: Zuerst werden *repräsentative* Verfahren vorgestellt, gefolgt von denjenigen mit einer *Experten-Auswahl* sowie Verfahren, die auf *Selbstselektion* beruhen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Verfahren eindeutig einer der drei Gruppen zugeordnet werden können. Insbesondere Verfahren, die auf einer Mischung unterschiedlicher Beteiligungsformen basieren, wie etwa der Bürgerdialog des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Energietechnologien für die Zukunft“, lassen sich nicht immer eindeutig zuordnen.

Eine Sonderrolle bei der Betrachtung von Bürgerbeteiligung nehmen *Volksentscheide* – inklusive vorgeschaltetem *Volksbegehren* – sowie Referenden ein.[3] Bei einem Volksbegehren wird es den Bürgern ermöglicht, einen Gesetzesentwurf im Parlament einzubringen. Dafür muss innerhalb einer bestimmten Frist eine bestimmte Anzahl an Unterschriften Wahlberechtigter gesammelt werden. Nach Ablehnung eines Volksbegehrens im Parlament besteht die Möglichkeit, einen Volksentscheid herbeizuführen, bei dem alle Wahlberechtigten über eine Vorlage abstimmen können – das Ergebnis besitzt meist bindenden Charakter.

Dieses Verfahren nimmt insofern eine Sonderrolle ein, da es sich in das Schema von *Beteiligung* und *Partizipation* nur schwerlich einordnen lässt. Auf der einen Seite steht das Volksbegehren, das zweifelsfrei als eine *bottom-up*-Methode bezeichnet werden kann. Der sich womöglich daran anschließende Volksentscheid ist im Grunde genommen nur der letzte Schritt des Volksbegehrens und damit ebenfalls eine Form der Partizipation, die ursprünglich von der Seite der Bürger ausging. Auf der anderen Seite geht ein Volksentscheid mit einem großen administrativen Aufwand seitens Politik und Verwaltung einher, der mit seinen politischen Steuerungsmaßnahmen (Wahlrecht, Festlegung des Wahltages) durchaus *top-down* Charakter besitzt.[4] Dieser „top-down“-Charakter hat sich beispielsweise auch beim Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung im Jahr 2013 gezeigt. Nicht zu verachten ist die Tatsache, dass nur

[3] Auf kommunaler Ebene, ohne Gesetzgebungskompetenz, werden diese Verfahren als *Bürger*begehren bzw. *Bürger*entscheid bezeichnet.

[4] Siehe hierzu Bürgerentscheid „Das Denkmal Flughafen Tempelhof erhalten – als Weltkulturerbe schützen“ aus dem Jahr 2008. Welche Bezirke stimmberechtigt waren und welche nicht, lag in der Hand der Politik.

die Politik die rechtlichen Grundlagen für Volksbegehren und -entscheide implementieren kann.

Neben den Mitteln des Volksbegehrens und des sich daran anschließenden Volksentscheids besteht die Möglichkeit eines *Referendums*. Dieses Verfahren ist in Deutschland auf Bundes- und Landesebene jedoch nur für sehr bedeutsame Fragen, wie etwa bei der Ausarbeitung einer bundesweiten Verfassung oder der Änderung einer Landesverfassung, möglich. Konfirmative Referenden, wie bei der Auseinandersetzung um Stuttgart 21 erstmals eingesetzt, sind lediglich in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen vorgesehen. Auf kommunaler Ebene sind konfirmative Referenden („Ratsbegehren“) in mehreren Bundesländern möglich. Dabei können die Gemeindevertreter Entscheidungen den Bürgern der Gemeinde überlassen.

Da Volksentscheide und auch Referenden immer mit einer Ja/Nein-Entscheidung einhergehen, sind sie hinsichtlich eines deliberativen Kommunikationsprozesses und der damit verbundenen Möglichkeit der Aufdeckung neuer Ideen und Meinungen nicht zielführend. In Bezug auf die Klassifizierung dieser Verfahren handelt es sich um eine Selbstselektion – jedem wahlberechtigten Bürger steht es offen abzustimmen. Da sich jedoch auch hier nur bestimmte Personengruppen beteiligen, ist mit einer Verzerrung der abgebildeten Meinung ($Y_N - Y_E$) zu rechnen. Durch rechtlich festgelegte Quoren ist die Zahl der erreichten Personen jedoch sehr hoch. Darüber hinaus sind die Zugangshürden für eine Beteiligung an einem Volksentscheid oder einem Referendum äußerst gering: Der zeitliche Aufwand beschränkt sich auf die Stimmabgabe und die vorherige Informationsgewinnung zur eigenen Positionierung gegenüber dem abzustimmenden Sachverhalt.

2.1.1 Repräsentative Auswahl

Die in diesem Abschnitt vorgestellten „repräsentativen“ Verfahren beruhen auf zwei unterschiedlichen Auswahlverfahren. Einerseits diejenigen Verfahren bei denen die Teilnehmer durch eine Zufallsstichprobe ermittelt werden (etwa aus den Daten der Einwohnermeldeämter) sowie denjenigen Verfahren die auf einer gezielten Auswahl beruhen. Dies ist der Fall wenn Teilnehmer gezielt dahingehend ausgewählt werden, dass zuvor bestimmte Merkmale, typischerweise Geschlecht, Alter und Bildung, der Verteilung aller Betroffenen entsprechen. Sowohl die Zufallsauswahl als auch die gezielte Auswahl dienen dazu, die Meinungsdifferenz zwischen den Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern möglichst klein zu halten. Aus methodischer Sicht ist die Zufallsauswahl für dieses Ziel hervorragend geeignet – dies jedoch nur dann, wenn die *absolute* Anzahl der ausgewählten Personen relativ hoch ist. Für Verfahren mit nur wenigen zu Beteiligten ist

die Zufallsauswahl weniger geeignet (King et al. 1994).

Fraglich ist, ab welcher Anzahl von Beteiligten ein Zufallsverfahren geeignet ist. Eine absolute Grenze kann hier nicht angegeben werden. Aus rein statistischen Erwägungen gilt: Je höher die Heterogenität der Meinungen oder Interessen zu einem Thema, desto höher sollte die Anzahl der mit einem Zufallsverfahren ausgewählten Personen sein. Müssen nur zwei Interessen gegeneinander abgewogen werden, können bereits 30 Personen als für eine Zufallsauswahl ausreichend angesehen werden. Bei einen komplizierten Gemengelage von Interessen, wie sie bei umweltrelevanten Großprojekten üblich sind, liegt diese Grenze dagegen um ein Vielfaches höher.

Von der absoluten Anzahl der Beteiligten, ist die Nonresponse-Wahrscheinlichkeit zu trennen. Ob eine bestimmte Anzahl erreichter Personen eine hohe oder niedrige Nonresponse-Wahrscheinlichkeit darstellt, hängt jeweils auch von der Anzahl der Betroffenen ab: Ein Verfahren mit 100 Teilnehmern ist in einem kleinen Dorf mit 500 Einwohnern hinsichtlich der Nonresponse-Wahrscheinlichkeit anders zu bewerten als dieselbe Zahl an Teilnehmern bei einem Verfahren, das Meinungen und Interessen innerhalb einer Großstadt mit 100.000 Einwohnern abfragt. Die Abschätzung von $P(N)$ in diesem Abschnitt geht von einer festgelegten Anzahl von Betroffenen aus. Im konkreten Anwendungsfall muss jeweils die Anzahl der Betroffenen Beachtung finden.

21st Century Town Meeting Das *21st Century Town Meeting* ist die Weiterentwicklung der klassischen Bürgerversammlung, bei dem bis zu 5000 Bürger (gezielte Auswahl anhand soziodemografischer Kriterien) teilnehmen können, wobei kleine Diskussionsgruppen (maximal 12 Personen) gebildet und von Moderatoren begleitet werden. Durch technische Unterstützung können sich die einzelnen Gruppen auch an verschiedenen Orten treffen und ungeachtet dessen kollektiv über Anliegen abstimmen – wobei *alle Teilnehmer* ihre Stimme über *jedes Anliegen* abgeben können. Die Diskussionsergebnisse werden zusammengefasst, kommentiert, priorisiert und den Entscheidungsträgern sowie allen Teilnehmern zugestellt.

Beim 21st Century Town Meeting handelt es sich um ein Mitspracheverfahren, wobei in einigen Fällen auch bindende Entscheidungen getroffen wurden. Durch die hohe Zahl an Teilnehmern ($P(N)$ = niedrig) sowie aufgrund der gezielten Auswahl nach soziodemografischen Merkmalen ($Y_N - Y_E$ = mittel) ist von einer eher geringen Verzerrung dieser Methode auszugehen – der finanzielle und organisatorische Aufwand ist jedoch beachtenswert.

Bürgergutachten/Planungszelle (*Citizens Jury*) Bei der Methode der Planungszelle wird ein Bürgergutachten erstellt, das auf Erfahrungen und Empfehlungen von Bürgern zu einem vorgegebenen Thema beruht. 25 Teilnehmer werden für eine Planungszelle zufällig ausgewählt und diskutieren an mehreren Tagen über ein bestimmtes Thema (Dienel 2002, 2005). Meist werden mehrere Planungszellen zu einem Thema organisiert. Die Resultate der Diskussionen werden im Bürgergutachten dokumentiert und an die Entscheidungsträger weitergeleitet.

Trotz Zufallsauswahl gibt es, wohl aufgrund der kleinen Zahl an Teilnehmern ($P(N) =$ hoch), in vielen Fällen eine verzerrte Teilnehmerstruktur ($Y_N - Y_E =$ mittel). Bei zwei Gutachten in Rheinland-Pfalz und einem Gutachten in Aachen waren insbesondere Verzerrungen bezüglich Geschlechterverhältnis und Alter zu beobachten: In Aachen waren Frauen und junge Menschen unterrepräsentiert. Hohe Bildungsabschlüsse waren, im Vergleich zu Deutschland (keine Zahlen für Aachen vorhanden), überrepräsentiert (Achterberg et al. 2008). Bei einem Bürgergutachten zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz waren in einem Fall Frauen sowie alte und junge Menschen unterrepräsentiert (Böhm et al. 2008). Bei einem zweiten Bürgergutachten zum Thema „Miteinander der Generationen in einer älter werdenden Gesellschaft“ waren Frauen und überraschenderweise junge Menschen überrepräsentiert (Achterberg und Pistorius 2004).

Bürgerpanel Bei einem Bürgerpanel werden über einen längeren Zeitraum hinweg stets dieselben Bürger über aktuelle Probleme (online, postalisch oder per Telefon) befragt. Die Teilnehmenden (zufällige Auswahl von 500 bis 2500 Personen) können oft dazu motiviert werden, an weiteren deliberativen Verfahren teilzunehmen. Neben der Informationsgewinnung durch die Befragung besitzt ein Bürgerpanel daher die Möglichkeit, zuvor nicht erreichte Personen für weitere Beteiligungsformen zu mobilisieren.

Die Verzerrung wird durch die Abfrage soziodemografischer Merkmale kontrolliert und kann gegebenenfalls korrigiert werden. Die Ergebnisse eines Panels in Arnsberg bestätigen dies. Dort waren die „Ergebnisse in allen gewählten Merkmalen repräsentativ“ – wobei unklar ist, welche „Merkmale“ dort kontrolliert wurden (Vogel 2009).

Durch die hohe Zahl an beteiligten Personen ($P(N) =$ niedrig) bei gleichzeitig getätigter Zufallsauswahl ($Y_N - Y_E =$ niedrig) ist mit einem sehr niedrigen Bias zu rechnen.

Bürgerrat (*Wisdom Council*) Bei diesem Verfahren werden dringende lokale Probleme besprochen und Lösungsansätze erarbeitet. Dabei wird es den Teilnehmern in den meisten Fällen ermöglicht auch eigene Themenschwerpunkte einzubringen um zuvor unbekannte Konflikte aufzudecken. Die Treffen finden in regelmäßigen Abständen mit zufällig ausgewählten, wechselnden Teilnehmern (8 bis 15) statt. Durch die zufällige Auswahl soll gewährleistet werden, dass verschiedene aktuelle Probleme in der Gesellschaft zur Sprache kommen und Ideen zu dessen Lösung innerhalb von zwei Tagen zusammengetragen werden. Die Ergebnisse werden öffentlich präsentiert und in der Stadt, der Gemeinde, dem Quartier diskutiert.

Aufgrund der geringen Teilnehmerzahl ($P(N)$ = hoch) ist der Bürgerrat kostengünstig und schnell zu organisieren. Es besteht jedoch die Gefahr, dass durch die getätigte Zufallsauswahl eine Verzerrung aufgrund der geringen Teilnehmerzahl ignoriert oder übersehen wird ($Y_N - Y_E$ = mittel). Eine Erhöhung der Teilnehmerzahl kann diesem Problem entgegenwirken, wodurch im Zusammenspiel mit einer Zufallsauswahl annähernd unverzerrte Ergebnisse erlangt werden können.

Wenn nicht „Repräsentativität“, sondern „Heterogenität“ das Ziel der Teilnehmerauswahl ist, lässt sich mit Hilfe einer gezielten Auswahl die Verzerrung ebenfalls minimieren (vgl. Strele 2012).

Deliberationsforum (*Deliberative Polling*) In zwei zeitlich voneinander getrennten Phasen werden Meinungen von zufällig ausgewählten Personen (300 bis 500) abgefragt. Dazwischen findet eine zwei- bis dreitägige Informationsphase mit mehreren Kleingruppendiskussionen, Experten- und Politikerbefragungen statt. In Deutschland bisher größtenteils als Werkzeug der Demokratieförderung an Schulen eingesetzt (Sliwka et al. 2006), findet es weltweiten Einsatz als Mittel zur Informationsweitergabe, der Mobilisierung sowie, dank der relativ hohen Fallzahl ($P(N)$ = niedrig) und der getätigten Zufallsauswahl($Y_N - Y_E$ = niedrig), zur Gewinnung eines möglichst unverzerrten Meinungsbildes (Fishkin 2014).

Konsensuskonferenz/Bürgerkonferenz Bei einer Konsensuskonferenz werden 10 bis 30 Personen aus den Einwohnermelderegistern der Städte und Gemeinden zufällig ausgewählt. Diese Gruppe arbeitet sich in mehreren Vortreffen in eine bestimmte Thematik ein und erstellt einen Fragenkatalog, der durch selbst gewählte Experten in einer für alle öffentlichen Anhörung beantwortet wird. Anschließend wird ein gemeinsames Bürgervotum formuliert und veröffentlicht. In beschriebener Form wurde dieses Verfahren fast ausschließlich in Dänemark und in der Schweiz durchgeführt, in Deutschland wird eher das Verfahren der Planungszelle/des

Bürgerforums verwendet.

Ähnlich wie beim Bürgerrat ist auch hier oftmals Heterogenität das Ziel. Darum wurde bei einigen Verfahren statt einer Zufallsauswahl eine gezielte Auswahl getroffen, die im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildungsgrad und Beruf einen möglichst „repräsentativen“ Querschnitt der Bevölkerung darstellen soll.

Die Evaluation der Bürgerkonferenz „Streitfall Gendiagnostik“ von Zimmer (2002) zeigt eine deutliche Verzerrung der Alters- und Berufsstruktur – die Problematik einer Zufallsauswahl mit solch geringer Personenzahl wird hier deutlich: Es wurde „Kritik daran geübt, dass sich die Bürgergruppe überwiegend aus Studenten und Rentnern zusammengesetzt habe. Dieser Eindruck mag zwar stimmen, er ist aber das Ergebnis eines zufälligen Auswahlprozesses“ (Zimmer 2002: 12). Ähnlich wie schon beim Bürgerrat und dem Bürgergutachten/der Planungszelle sollte bei kleinen Fallzahlen auf eine Zufallsauswahl verzichtet werden. Eine gezielte Auswahl ist in solchen Fällen die bessere Wahl (King et al. 1994). Zudem ist eine Zufallsauswahl nicht mehr gegeben, wenn nicht alle ausgewählten Teilnehmer an der Bürgerkonferenz auch teilnehmen.

Die Teilnehmerstruktur der im Rahmen der Bürgerdialoge „Energietechnologien für die Zukunft“ und „Hightech-Medizin“ durchgeführten Bürgerkonferenzen wurden in der Evaluation von Niederberger (vgl. 2012: 12) dementsprechend dafür kritisiert, dass die Zusammensetzung der Teilnehmer von den befragten Bürgern selbst als zu homogen wahrgenommen wurde. Sie wünschten sich vor allem mehr jüngere Teilnehmer und solche mit Migrationshintergrund bzw. niedrigem Bildungsniveau. Tatsächliche Zahlen über die Zusammensetzung der Bürgerkonferenzen liegen jedoch nicht vor.

Die Evaluationen von Zimmer (2002) und Niederberger (2012) zeigen eine deutliche Verzerrung soziostruktureller Merkmale. Unter der Annahme, dass diese Merkmale Auswirkungen auf die Einstellung zu den jeweiligen Themen haben, ist von einer hohen Meinungsdifferenz auszugehen ($Y_N - Y_E = \text{hoch}$). Im Zusammenspiel mit der geringen Fallzahl ($P(N) = \text{hoch}$) ist somit von einer deutlichen Verzerrung auszugehen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Verfahren verwenden zwei unterschiedliche Methoden, um die Repräsentativität der gewonnenen Meinungen zu erzielen. Dieses Ziel ist jedoch nur mit Hilfe einer möglichst großen Zufallsauswahl, wie etwa beim Deliberationsforum, zu erreichen. Wird jedoch nur eine geringe Zahl an Teilnehmern angestrebt, wie beim Bürgergutachten bzw. der Planungszelle, sollte eine gezielte Auswahl

anhand soziodemographischer Merkmale vorgezogen werden, da eine zufällige Auswahl in diesen Fällen keine „repräsentativen“ Ergebnisse liefern kann.

2.1.2 Experten-Auswahl

Als Experten werden hier sowohl Wissenschaftler, Vertreter von Bürgerinitiativen als auch Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft verstanden. Auch wenn Vertreter aus Bürgerinitiativen nicht zwangsläufig über wissenschaftliche Expertise verfügen, sind sie aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen Experten hinsichtlich der lokalen Bedürfnisse und Begebenheiten einer betroffenen Region.

Bei der gezielten Auswahl von Experten treten hinsichtlich des Beteiligungsbias durchweg dieselben Probleme auf: Eine gezielte Auswahl ist hinsichtlich der Qualität der abgebildeten Meinung ($Y_N - Y_E$) immer nur so gut wie die Auswahl der Experten ein ausgewogenes Bild der Meinung aller Betroffenen liefert. Eines der Hauptziele von Bürgerbeteiligung ist neben dem gegenseitigen Dialog die Gewinnung von Meinungen und Ideen, welche den Entscheidungsträgern im Voraus unbekannt sind. Die Auswahl von Experten kann aber immer nur auf der Grundlage des aktuellen Wissensstandes geschehen, wodurch die Gefahr besteht bisher Unbekanntes zu übersehen. Dies wird durch die geringe Zahl an erreichten Personen ($P(N)$ ist sehr hoch) wiederum verstärkt: Eine kleine Gruppe von Experten, auch wenn diese aus der breiten Bevölkerung rekrutiert werden, kann nur schwerlich komplexe Themengebiete vollständig abdecken. Dadurch steigt die Gefahr, dass die Meinungen kleiner Randgruppen kein Gehör erhalten.

Neben diesen zwei Problemen stellt sich bei der Auswahl der Experten immer auch das Problem der Legitimität der ausgewählten Vertreter (vgl. Gohl und Meister 2012: 69): Die Meinungen der Betroffenen einer Region können beispielsweise nicht vollständig durch den Bürgermeister repräsentiert werden, unterschiedliche Interessenverbände aber auch die Meinungen von nicht organisierten Betroffenen müssen gehört werden.

Diese Probleme sind keinesfalls unbekannt und bei der Anhörung von Experten wird in den seltensten Fällen davon ausgegangen, ein unverzerrtes Meinungsbild aller Betroffenen zu erhalten. Vielmehr wird die Befragung von Experten heutzutage meist zusätzlich zu anderen Partizipations- oder Beteiligungsformen verwendet. Wird bei solchen Mischformen den Bürgern die Auswahl der Experten selbst überlassen, kann von einer deutlich erhöhten Akzeptanz des so erhaltenen Fachwissens ausgegangen werden, da eine Verzerrung durch eine einseitige Auswahl minimiert wird. Ein Beispiel, bei dem diese Kombination von Beteiligungsformen als durchaus gelungen bezeichnet werden kann, ist der *Tunneldialog* in Schwäbisch-Gmünd (Leggewie und Kamlage 2012). In diesem Fall ist es schwer vorstellbar, dass die beteiligten Bürger die Gutachten der Experten im selben

Maße akzeptiert hätten, wäre deren Auswahl nicht von Ihnen selbst mitgetragen worden.

Die Schwierigkeiten (a) einer unverzerrten Auswahl der Experten, (b) der Abdeckung aller relevanten Themengebiete und (c) der Legitimität der gewählten Vertreter sind für alle Beteiligungsformen von Bedeutung, die auf einer gezielten Experten-Auswahl beruhen. Aus diesem Grund wird bei den nachfolgenden Methoden nur dann auf die Verzerrung eingegangen, wenn zu erwarten ist, dass das jeweilige Verfahren über das normale Maß hinaus verzerrte Ergebnisse liefert.

Anhörung (*Hearing*) Bei einer Anhörung handelt es sich um die einfachste Methode zur Meinungsgewinnung. Die Entscheidungsträger hören andere an, bevor sie eine Entscheidung fällen. Angehört werden beispielsweise Experten, Bürger, Vertreter von Verbänden, Initiativen und Interessengruppen. Dazu werden sie zu einer Sitzung eingeladen und halten einen Vortrag und/oder man stellt ihnen Fragen und diskutiert mit ihnen. Gerade hier stellen sich die eingangs beschriebenen Probleme der geringen Fallzahl ($P(N) =$ hoch) sowie der Unerreichbarkeit von nicht organisierten Personen ($Y_N - Y_E =$ hoch).

Mediation Um einen Konflikt einvernehmlich zu lösen, werden bei einer Mediation gezielt die unterschiedlichen Konfliktparteien eingeladen und mit Hilfe eines neutralen Mediators Problemlösungen unter den Parteien gemeinsam erarbeitet. Durch die Eigenverantwortlichkeit der Konfliktparteien wird ein hohes Maß an Einigungs- und Verhandlungswillen vorausgesetzt; nicht immer wird jedoch eine Lösung gefunden. Da eine Mediation mit bis zu 100 Personen durchgeführt werden kann ($P(N) =$ mittel), können Verzerrungen aufgrund geringer Teilnehmerzahl reduziert werden, wohingegen, ungeachtet einer hohen Teilnehmerzahl, die Gefahr einer Verzerrung durch eine einseitige Selektion weiterhin besteht ($Y_N - Y_E =$ hoch).

Szenario-Workshop Hierbei handelt es sich um ein Prognoseverfahren zur Beschreibung einer kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklung unter verschiedenen Rahmenbedingungen. Das Verfahren zielt darauf ab, etwaige Entwicklungsverläufe empirisch-analytisch und kreativ-intuitiv aufzuzeigen und die Zeitpunkte zu identifizieren, zu denen Weichenstellungen erfolgen können, die möglicherweise weitreichende Konsequenzen für die Zukunft eines Projekts haben (vgl. Weinbrenner 2009). Die Teilnehmenden – 15 bis 30 Personen aufgeteilt in mehrere Gruppen – werden vom jeweiligen Auftraggeber ausgesucht und erarbeiten unterschiedliche Szenarien: von positiven bis hin zu negativen Extremszenarien. Eine Stärke des Verfahrens liegt darin, dass unterschiedliche Zukunftsszenarien entworfen werden, was besonders bei einer Orientierung auf eine nachhaltige Entwicklung nützlich sein

kann. Die Teilnehmerauswahl wird oftmals gezielt durchgeführt, komplett offene oder eine durch Zufallsstichprobe geleitete Auswahl sind jedoch ebenfalls möglich (vgl. Meyer et al. 2009: 18).

Die geringe Teilnehmerzahl ($P(N)$ = hoch) und sehr unterschiedliche Selektionsverfahren lassen eine genauere Bewertung des Beteiligungs-Bias nicht zu. Da in vielen Fällen die Teilnehmer vom Auftraggeber ausgesucht werden oder die Auswahl durch Selbstselektion geschieht, bewerten wir die Meinungsdifferenz mit hoch ($Y_N - Y_E$ = hoch).

Zukunftskonferenz Nach einem festgelegten Ablaufschema werden Maßnahmen und Aktionspläne für künftige Vorhaben erarbeitet. Nach der konsensualen Ausarbeitung des Ist- und des Soll-Zustandes werden konkrete Ziele und Maßnahmen zur Erreichung des Idealzustandes erarbeitet. Bei einer 2 bis 3-tägigen Veranstaltung arbeiten die 60 bis 70 Teilnehmenden ($P(N)$ = mittel) in unterschiedlichen Kleingruppen, die von Moderatoren gezielt zusammengestellt werden. Die Gruppen werden sowohl homogen (nach Interessengruppen) als auch heterogen arrangiert, um Zusammengehörigkeitsgefühl auch über Gruppengrenzen hinweg zu fördern und eine gemeinsame Suche nach Lösungsansätzen zu ermöglichen.

Die Beteiligten setzen sich zumeist aus lokalen Entscheidungsträgern von Politik, Verwaltung und Wirtschaft, bürgerschaftlichen Gruppierungen und aus interessierten Bürgern zusammen. So wurden in Ludwigshafen 2004 ca. 40% der Teilnehmer von nicht organisierten Bürgern rekrutiert (vgl. Appel 2004). Da es sich jedoch um *interessierte* Bürger handelte, welche sich selbstständig beworben hatten, muss auch in solch einem Fall mit einer inhaltlichen Verzerrung ($Y_N - Y_E$ = mittel) gerechnet werden.

Dass Beteiligungsverfahren, beruhend auf einer Experten-Auswahl, hinsichtlich der Verzerrung problematisch sind, konnte bereits zuvor gezeigt werden. Im Gegensatz zu selbstselektiven Verfahren liegt der Vorteil einer gezielten Auswahl jedoch in der Möglichkeit der Steuerung des Auswahlprozesses. Das Bewusstsein darüber, welche Art an Verzerrung möglicherweise vorliegt, ist einem unkontrollierbaren Prozess der Selbstselektion meist vorzuziehen. Jedoch darf trotz sorgfältigster Planung bei einer Experten-Auswahl nicht davon ausgegangen werden, ein unverzerrtes Meinungsbild zu erhalten: Dass soziodemografische Merkmale wie Alter, Bildung oder Geschlecht berücksichtigt werden, ist keinesfalls ausreichend, da die eigentlichen Mechanismen der Meinungsbildung womöglich andere sind. Aus methodischer Sicht lässt sich das Problem nur mit Hilfe einer möglichst großen Zufallsauswahl in den Griff bekommen.

2.1.3 Selbstselektion

Bürgerhaushalt Die Verwaltung eines Bezirks, einer Gemeinde oder einer Stadt lässt die Bürger über Teile des Haushaltes mitbestimmen. Im Laufe eines längerfristigen deliberativen Verfahrens (regelmäßige Treffen, Online-Foren, etc.) werden bestehende Vorschläge diskutiert und neue Ideen eingebracht und priorisiert. Je nach Ausgestaltung können die getroffenen Entscheidungen bindend sein. In jedem Fall müssen die politischen Vertreter die Ergebnisse kommentieren und Rechenschaft zu ihren Entscheidungen ablegen.

Eine große Zahl an Evaluationen von Bürgerhaushalten liefern einen Eindruck über mögliche Verzerrungen. In Köln wurde im Jahr 2010 ein Bürgerhaushalt über ein Online-Portal durchgeführt (Taubert et al. 2010). Die Geschlechterverteilung der 10.000 Nutzer entsprach der Gesamtbevölkerung. Ein ähnliches Ergebnis erzielte der Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg aus dem Jahr 2008, sowohl beim Online-Portal als auch bei 13 zuvor durchgeführten Stadtteilkonferenzen (Vorwerk 2010). Die Bürgerhaushalte in Hamburg 2005 und 2009, Trier 2009, Freiburg 2008, Bergheim 2008 und Köln 2007 zeigten hingegen eine teils deutlich (bis zu 85% in Hamburg 2005) überproportionale Beteiligung von Männern (Vorwerk 2009; Lührs 2009).

Die Altersverteilung beim Online-Portal in Berlin-Lichtenberg sowie in Hamburg 2009 zeigt eine überproportionale Beteiligung der 25 bis 64 jährigen. Dass die 65+ jährigen unterrepräsentiert waren, mag an dem Medium Internet gelegen haben, das Fehlen jüngerer Menschen ist dagegen überraschend (Vorwerk 2010; Lührs 2009).

Beim Vergleich der Bildungsabschlüsse zeigte sich in Köln darüber hinaus eine deutliche Überrepräsentation hoch gebildeter Personen (Fach-/Hochschulreife: 77,8% beim Bürgerhaushalt gegenüber 43,5% in Köln). Dies deckt sich mit den Ergebnissen des Hamburger Bürgerhaushalts aus dem Jahr 2009.

Trotz der hohen Teilnehmerzahl die durch Bürgerhaushalte erreicht werden können ($P(N) =$ niedrig), ist mit einem hohen Bias zu rechnen: In den Evaluationen von Vorwerk (2009), Lührs (2009) und Taubert et al. (2010) zeichnet sich tendenziell eine große Schwankung der Geschlechterverteilung ab und sowohl die Altersverteilung als auch der Bildungsgrad weisen eine deutliche Verzerrung auf ($Y_N - Y_E =$ hoch).

Charrette Das Charrette-Verfahren ist eine Planungsmethode für die Lösung städtebaulicher oder freiraumplanerischer Aufgaben. Dabei werden Planungsteams von 5 bis 20 interessierten Bürgern, Interessensvertretern, Entscheidungsträgern und Experten aufgestellt um gemeinsam neue Vorschläge zu erarbeiten. Das Verfahren

selbst ist nicht sehr standardisiert, so dass eine Abschätzung der Verzerrung nur schwer möglich ist. Durch den oftmals hohen Zeitaufwand – Projekte können sich über mehrere Monate erstrecken – ist jedoch eine Verzerrung hinsichtlich des Erwerbsstatus und des Alters anzunehmen ($Y_N - Y_E$ = hoch). Aufgrund der sehr geringen Teilnehmerzahl ($P(N)$ = hoch) kann von einem hohen Beteiligungsbias ausgegangen werden.

National Issues Forum Ein National Issues Forum dient der Aneignung und Übung von „Democratic Skills“ und Deliberationskompetenzen. Zu festgelegten politischen Themen, begleitet durch eine neutrale Moderation, werden offene Diskussionsgruppen zwischen interessierten Bürgern abgehalten. Da die Anwesenheit von Entscheidungsträgern und Experten in den Themenforen nicht vorgesehen ist, erhalten die Teilnehmenden vorab umfassende Informationen und benötigen nicht zwangsläufig Vorwissen zu dem jeweiligen Thema. Auch wenn die Ergebnisse durch die Moderation zusammengefasst und veröffentlicht werden können, steht eine politische Beratungsfunktion nicht im Mittelpunkt. Von einer Verzerrung des Meinungsbildes ist auszugehen, für die Ziele dieser Beteiligungsform ist dies jedoch weitestgehend ohne Bedeutung.

Open-Space-Konferenz Die Atmosphäre bei einer Open-Space-Konferenz gleicht einer Kaffeepause: keine festgelegten Referate oder Arbeitsgruppen, stattdessen aber Raum für Kreativität und unerwartete Lösungen. In einem anfänglichen Plenum werden Thema und Regeln bekannt gegeben, im weiteren Verlauf organisieren sich die Teilnehmenden an ca. 2 bis 3 Tagen selbst. Die Ergebnisse werden dokumentiert, vorgestellt und darauf aufbauend wiederum diskutiert. Die Durchführung von Open-Space-Konferenzen bietet sich für die Sammlung von Ideen und Vorschlägen an, auf deren Grundlage später konkrete Projekte und Vorhaben entwickelt werden können. Grundsätzlich eignet sich das Verfahren aber auch zur Bearbeitung komplexer Probleme, für die auf den ersten Blick keine Lösungsansätze zu finden sind. Zentrales Merkmal ist die *Freiwilligkeit* der teilnehmenden Akteure, wobei die Teilnehmerzahl meist nicht begrenzt ist. So gibt es bereits positive Erfahrungen mit Gruppengrößen von 8 bis zu 2000 Personen ($P(N)$ = mittel). Das Fehlen einer festen Struktur und einer Moderation mögen dem offenen Charakter dienlich sein, bergen jedoch das Risiko, dass sich einzelne Personen, gut organisierte kleine Gruppen (Bürgerinitiativen oder sonstige lokale Vereinigungen) oder auch größere Lobbygruppen auf der Ebene des Agenda-Settings in den Vordergrund drängen. Von einer inhaltlichen Verzerrung der Teilnehmerstruktur ist bei diesem selbstselektiven Verfahren auszugehen ($Y_N - Y_E$ = hoch).

Aus dem „Bürgerforum Boxhagener Platz“, durchgeführt als Open-Space-Verfahren, wurde berichtet, dass es „ein weites Spektrum hinsichtlich Alter und Beruf“ gab. Wie schon bei Bürgerhaushalten, bei denen dieser Umstand teilweise dem Medium Internet zugeschrieben wurde, sind jedoch auch hier insbesondere junge und alte Menschen unterrepräsentiert (Stiftung Mitarbeit 2000). Bei zwei Open-Space-Konferenzen in Glauchau (Sachsen) und Stuhr (Niedersachsen) wurde von Pfeuffer und Engels (2006) im ersten Fall keine Verzerrung der Geschlechterverteilung festgestellt, im zweiten Fall, in Stuhr, waren hingegen ca. 2/3 der Teilnehmer weiblich. In beiden Städten gab es einen deutlich erhöhten Anteil älterer Menschen.

Planning for Real Hierbei handelt es sich um ein Beteiligungsverfahren von Bewohnern, Verwaltung, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen zur Verbesserung der Lebensqualität an bestimmten Orten. Dies soll insbesondere durch die Eigeninitiative der Bürger geschehen. Diese sammeln Kritikpunkte und neue Ideen und sind selbst verantwortlich mit weiteren Bewohnern in Kontakt zu treten und Arbeitsgruppen zur Umsetzung der gesammelten Ideen zu bilden. Die eigene Gestaltung der Lebenswelt möglichst aller Bewohner soll so erreicht werden. Der Aufwand, im späteren Verlauf selbst als Multiplikator tätig zu werden, schränkt das Feld an Teilnehmern hinsichtlich abgebildeter Meinungen ($Y_N - Y_E$ = hoch) als auch hinsichtlich der Zahl an Personen, die sich beteiligen ($P(N)$ = hoch), sicherlich ein. Studien über abgeschlossene Planning for Real-Verfahren sind jedoch nicht vorhanden.

Politikeranhörung Vertreter von Politik, Verwaltung oder Wirtschaft ermöglichen einen Rahmen in dem interessierten Bewohnern Raum für Fragen gegeben wird. Obwohl der Austausch prinzipiell nur einseitig geschieht (die Bürger fragen, die Entscheidungsträger antworten) und ein wirklicher Dialog oder eine Mitsprache bei dieser Form der Beteiligung nicht vorgesehen sind, entsteht dennoch durch Art und Inhalt der gestellten Fragen ein Meinungsbild der Anwesenden. Da Möglichkeiten zur Mitgestaltung prinzipiell kaum gegeben sind, sind Anreize zur Teilnahme nur gering ($P(N)$ = hoch). Ein ausgewogenes Bild der Allgemeinheit wird auf diese Weise ebenfalls nur selten erlangt ($Y_N - Y_E$ = hoch). Diese Form der Beteiligung sollte daher vordergründig ergänzend zu anderen Beteiligungsformen eingesetzt werden, etwa um eine heterogene Gruppe, vorbereitend auf weitere Debatten, auf einen identischen Kenntnisstand zu bringen.

World Café Das Ziel dieser Methode ist die Schaffung einer zwanglosen Gesprächssituation. Die Teilnehmenden, mindestens 15 Personen, kommen in Kleingruppen in „Café-Atmosphäre“ zu einem vorgegebenen Thema ins Gespräch (20 bis 30 Minuten). Es folgen – bei wechselnden Kleingruppen – mehrere solcher Gespräche aufeinander. Die Ergebnisse werden gesammelt, an die nachfolgenden Kleingruppen weitergegeben und in einem abschließenden Plenum diskutiert. Da es sich um eine explorative Methode handelt, ist sie zur Konfliktlösung nur bedingt geeignet. Häufig wird diese Form als ein Element anderer Beteiligungsverfahren genutzt, um neue Ideen und Vorschläge zu sammeln und die Teilnehmenden möglichst auf einen einheitlichen Kenntnisstand zu bringen.

Die Methode des World-Cafés funktioniert nur in ausreichend großen Gruppen ($P(N) =$ mittel). Wegen der unkontrollierten Selektionsmethode ($Y_N - Y_E =$ hoch) ist mit einem verzerrten Meinungsbild zu rechnen.

Zukunftswerkstatt Die Zukunftswerkstatt ist eng verwandt mit der Zukunftskonferenz. Auch hier werden Mängel mittels Brainstorming festgehalten (Kritikphase), um anschließend in der Phantasiephase einen Soll-Zustand zu skizzieren. Nach einer gemeinsamen Auswertung des Soll-Zustandes hinsichtlich der Realisierbarkeit übernehmen die Beteiligten selbst Verantwortung und suchen nach Bündnispartnern zur Umsetzung (Realisierungsphase).

Die Teilnehmenden (2 bis ca. 50 – je nach Anzahl an Moderatoren) setzen sich häufig aus bereits bestehenden Gruppen zusammen (Kollegien, Nachbarschaften, Zusammenschlüsse von Betroffenen etc.) und sind somit einander meist bekannt. Dadurch unterscheidet sich die *Zukunftswerkstatt* von der *Zukunftskonferenz*, bei der ein heterogenes Teilnehmerfeld angestrebt wird. Geht man davon aus, dass solch eine Methode insbesondere für Probleme innerhalb sehr kleiner Gruppen (Kollegium, Schulklassen) Verwendung findet, bei denen die Zahl der Betroffenen meist sehr klein ist, ist der *prozentuale Anteil* an erreichten Personen verhältnismäßig hoch ($P(N) =$ niedrig). Trotz einer stark selektiven Teilnehmerauswahl ($Y_N - Y_E =$ hoch) ist die Verzerrung dieser Methode als niedrig einzuschätzen. Bei größeren städtebaulichen Maßnahmen oder umweltrelevanten Großprojekten ist die Zahl der Betroffenen jedoch weitaus größer ($P(N) =$ hoch). Durch die meist homogene Teilnehmerauswahl kann der Einsatz einer Zukunftswerkstatt in diesen Fällen zu einer starken Verzerrung führen.

Dass politische Beteiligung im allgemeinen einer starken Verzerrung – und damit sozialer Ungleichheit – unterliegt, ist weitestgehend bekannt. Einkommen, Bildung,

Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund und viele weitere Merkmale stehen im Zusammenhang mit Art und Umfang von Beteiligung (vgl. Bödeker 2012; Böhnke 2011; Van Deth 2009). Neben dieser grundlegenden Problematik des fehlenden Auswahlprozesses selbstselektiver Verfahren muss im Hinblick auf die Verzerrung die Frage nach dem Grad der Offenheit der jeweiligen Methodik beachtet werden: Durch offene Verfahren wie Open-Space-Konferenzen oder das World-Café, deren Ablauf und Ziele nicht vorgegeben sind, erhält man zwar einerseits ein breiteres Spektrum an bislang unbekannten Themen, Ideen und Lösungsvorschlägen und erreicht womöglich auch Personen, die bei herkömmlichen Verfahren nicht erscheinen würden. Andererseits besteht, wie bereits erwähnt, die Gefahr, dass gut organisierte Gruppen innerhalb solch offener Beteiligungsformen zu viel Einfluss nehmen. Stärker strukturierte Verfahren, etwa mit neutralen Moderatoren oder festgelegten Themen, können solchen Problemen entgegenwirken.

Tabelle 1 fasst die zuvor erwähnten Beteiligungsverfahren, gegliedert nach Abbildung 3, noch einmal zusammen. *R–Ms* steht dabei für „repräsentative Auswahl – Mitsprache“, *S–D* für „Selbstselektion – Dialog“ etc. Für jede Form der Beteiligung wird anschließend mittels der Kategorien *niedrig*, *mittel* und *hoch* abgeschätzt, wie stark sich die Meinungen der Nicht-Erreichten von denen der Erreichten unterscheiden ($Y_N - Y_E$) und wie hoch der Anteil der Nicht-Erreichten ($P(N)$) ist. Lagen für eine Beteiligungsform keine Informationen aus wissenschaftlichen Untersuchungen oder Evaluationen vor und lässt die Ausgestaltung der jeweiligen Form keine eindeutige Einstufung zu, wird die Abschätzung der beiden Bias-Merkmale anhand subjektiver Einschätzungen des Rekrutierungsprozesses und der Reichweite vorgenommen und in Klammern dargestellt. Wann immer detaillierte Informationen für ein Beteiligungsverfahren aus Evaluationen oder Studien vorliegen, werden diese in der Spalte „Anmerkungen“ festgehalten.

Bei der Planung zur Durchführung einer Beteiligungsform lässt sich aus Tabelle 1 ablesen welche Merkmale hinsichtlich des Beteiligungs-Bias besonders im Fokus stehen sollten: Für das Ziel eines möglichst unverzerrten Meinungsbildes sollte einer der beiden Faktoren *Meinungsdifferenz* oder *Anteil nicht erreichter Personen* möglichst niedrig sein. Soll etwa ein Bürgergutachten/eine Planungszelle durchgeführt werden, bei der die gegebenen Rahmenbedingungen nur eine sehr geringen Zahl an Teilnehmern zulassen ($\rightarrow$ Anteil nicht erreichter Personen ist *hoch*), sollte versucht werden den zweiten Faktor (hier: Meinungsdifferenz *mittel*), möglichst zu minimieren. In diesem Fall könnte dies durch eine verbesserte Selektionsmethode geschehen: Aufgrund der kleinen Stichprobe würde sich anstelle einer Zufallsauswahl eine gezielten Auswahl anbieten.

Wird eine Beteiligungsform gewählt, bei der die Rahmenbedingungen nur eine unausgewogene Zusammensetzung der Teilnehmer zulässt, etwa eine Open-Space-Konferenz ($\rightarrow$ Meinungsdifferenz ist *hoch*), sollte durch eine Erhöhung der Teilnehmerzahl versucht werden, einen großen Teil aller Betroffenen zu erreichen, da andernfalls die hohe Meinungsdifferenz zu einer starken Verzerrung führen kann.

Tabelle 1 verdeutlicht die zu erwartenden Unterschiede innerhalb der drei Selektionsgruppen: *Repräsentative Verfahren* können zu einer geringen Verzerrung führen, da dort die Möglichkeit besteht, die Meinungsdifferenz $(Y_N - Y_E)$ zu minimieren. Jedoch ist auch hier Vorsicht geboten, da diese Selektionsmethode nicht zwangsläufig zu einer niedrigen Meinungsdifferenz (und dadurch zu einem niedrigen Bias) führen – dies zeigt sich exemplarisch am Beispiel des Bürgergutachtens/der Planungszelle.

Im Gegensatz dazu weisen sowohl *Experten-* als auch *selbstselektive Verfahren* (mit Ausnahme des Bürgerhaushaltes, bei dem eine sehr große Zahl an Personen erreicht werden kann), eine oftmals deutliche Verzerrung auf. Bei selbstselektiven Verfahren ist dies größtenteils auf die problematische Selektionsmethode und der daraus resultierenden hohen Meinungsdifferenz zurückzuführen. Dies gilt ebenso für Experten-Verfahren, die darüber hinaus meist noch eine hohe Nonresponse-Wahrscheinlichkeit aufweisen.

Tabelle 1: Übersicht: Offline-Beteiligungsformen

Kategorie	Beteiligungsform	Meinungs differenz	Anteil nicht erreichter Pers.	Anmerkungen
R – Ms	21st Century Town Meeting	mittel	niedrig	-
R – Ms	Bürgergutachten/ Planungszelle	mittel	hoch	Verzerrung von Geschlecht, Alter und Erwerbsstaus. Verzerrung nicht konstant.
R – I	Bürgerpanel	niedrig	niedrig	-
R – Ms	Bürgerrat	(mittel)	hoch	-
R – D	Deliberationsforum (*Deliberative Polling*)	niedrig	niedrig	-
R – Ms	Konsensuskonferenz/ Bürgerkonferenz	hoch	hoch	Verzerrung von Alter, Bildung, Berufs- und Migrationshintergrund.
E – D	Anhörung	(hoch)	(hoch)	-
E – Ms	Mediation	(hoch)	mittel	-
E – Ms	Szenario-Workshop	(hoch)	hoch	Teilnehmerauswahl kann variieren.
E – Ms	Zukunftskonferenz	(mittel)	mittel	-
S – Ms	Bürgerhaushalt	hoch	niedrig	Verzerrung von Geschlecht, Alter und Bildung. Verzerrung nicht konstant. Mitbestimmung (S – Mb) möglich.
S – Ms	Charrette	(hoch)	hoch	Überbegriff für verschiedene Variationen von Beteiligungs-Workshops.
S – I	National Issues Forum	-	-	Dialog, Mitbestimmung oder Mitsprache nicht das Ziel. Verzerrung der Teilnehmerstruktur nicht von Relevanz.
S – D	Open-Space-Konferenz	hoch	mittel	Verzerrung von Alter und Geschlecht. Verzerrung nicht konstant.
S – Ms	Planning for Real	(hoch)	(hoch)	-
S – D	Politikanhörung	(hoch)	(hoch)	-
S – D	World Café	(hoch)	(mittel)	-
S – D	Zukunftswerkstatt	hoch	mittel	Einsatz insbesondere für Konflikte mit einer geringen Zahl an Betroffenen.

R = repräsentative Auswahl, E = Experten-Auswahl, S = Selbstselektion
I = Information, D = Dialog, Ms = Mitsprache, Mb = Mitbestimmung

2.2 Online-Methoden

Neben konventionellen Bürgerbeteiligungsverfahren werden zunehmend Online-Instrumente verwendet, um Bürger am politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Der Einsatz von Online-Anwendungen wie Facebook, Twitter und Youtube gehört mittlerweile zum Standardrepertoire der Öffentlichkeitsarbeit. Ist eine umfassende Beteiligung der Bürger das Ziel, sollte im Vorfeld abgeschätzt werden, welche Personen ein Online-Angebot nutzen werden. Das Gutachten wird zeigen, dass über ein Online-Verfahren eine breite Beteiligung nur schwer möglich ist und dieses Instrument eher als Ergänzung zu konventionellen Verfahren anzuwenden ist.

2.2.1 Bias-Formel als Bewertungsinstrument

Um die Bias-Formel als methodisches Instrument zur Bewertung von Online-Beteiligungsverfahren besser veranschaulichen zu können, wird in diesem Abschnitt ein fiktives Beispiel mit verschiedenen Szenarien konstruiert. Das Beispiel handelt von Betroffenen einer geplanten Umgehungsstraße mit zwei unterschiedlichen Positionen – pro & contra. Während der drei Szenarien ändert sich die Meinung der zwei Gruppen nicht, es variieren jedoch die infrastrukturellen und sozial-strukturellen Rahmenbedingungen. Es soll deutlich werden, dass das Ziel, eine umfassende Bürgerbeteiligung zu erreichen, nicht nur von der Art des Verfahrens, sondern auch von den infra- und sozio-strukturellen Randbedingungen der betroffenen Personengruppe abhängt.

In einem Ort soll eine Umgehungsstraße gebaut werden. Von dieser Infrastrukturmaßnahme sind alle Einwohner des Ortes betroffen – jedoch in unterschiedlicher Art und Weise. Während die Bewohner des Ortskerns aufgrund des erwartbaren Verkehrsrückgangs vor ihrer Haustür von der Maßnahme profitieren werden und diese befürworten (pro), rechnen die Bewohner des Planungsraums am Ortsrand mit einer Einschränkung ihrer Lebensqualität, verursacht durch den Lärm und Schmutz, den die neue Straße mit sich bringen wird (contra). Um eine Lösung für diesen Konflikt zu finden, erstellt der Bürgermeister eine Facebook-Seite, auf der die betroffenen Gruppen miteinander, aber auch mit ihm in Kontakt treten können. Der Bürgermeister hofft, sich so einen Überblick über die Stimmungslage im Dorf verschaffen zu können und Anknüpfungspunkte für einen gemeinsamen Lösungsweg zu finden. Dies wird ihm gelingen, sofern möglichst alle Betroffenen ihre Meinung auf der Facebook-Seite äußern ($P(N) =$ niedrig) oder sich die Meinungen der Betroffenen, die nichts bei Facebook posten, nicht wesentlich von den Meinungen derer unterscheiden, die einen Beitrag senden ($Y_N - Y_E =$ niedrig). In beiden Fällen, würde die Facebook-Seite ein realistisches Meinungsbildung der betroffenen Personen im Dorf abbilden – die Verzerrung wäre gering

$((Y_N - Y_E) \times P(N) = \text{gering})$.

Szenario 1: Der Bürgermeister hat nicht bedacht, dass die Bewohner am Ortsrand keinen Zugang zum Internet haben und somit nicht die Möglichkeit besitzen, ihre Meinung bei Facebook zu posten. In diesem Fall wird sich ein großer Teil der Betroffenen, nämlich die Bewohner des Ortsrandes (contra), nicht beteiligen ($P(N)$ = hoch). Zudem wird sich die Meinung der erreichten Betroffenen (pro) stark von der Meinung der nicht erreichten Betroffenen (contra) unterscheiden ($Y_N - Y_E =$ hoch). Da das bei Facebook sichtbare Meinungsbild eine starke Verzerrung aufweist ($(Y_N - Y_E) \times P(N) =$ hoch), wird der Bürgermeister keine Anknüpfungspunkte für einen gemeinsamen Lösungsweg finden können. Selbst, wenn er die Meinungen, die durch das Beteiligungsverfahren mittels Facebook erfasst wurden, berücksichtigt, kann es bei der Umsetzung der Umgehungsstraße zu erheblichen Konflikten kommen.

Szenario 2: Nun nehmen wir an, dass jeder Haushalt im Ort mit einem Internetanschluss versorgt ist. Jedoch handelt es sich dabei nicht um Breitbandanschlüsse, sondern um die wesentlich langsameren ISDN-Anschlüsse. Da im Ort zum Großteil erwerbstätige Personen leben, können diese nur nach Feierabend ihre Meinung auf Facebook kundtun. Zur Hauptnutzungszeit nach 18 Uhr ist in vielen Haushalten das Internet überlastet, so dass das Laden der Facebook-Seite eine langwierige Angelegenheit ist und die meisten entnervt aufgeben. Aufgrund der schwachen Internetverbindung werden viele Erwerbstätige des Ortes Facebook nicht nutzen, so dass der Anteil nicht erreichter Betroffener groß ist ($P(N) =$ hoch). In diesem Szenario wird angenommen, dass sich die Meinung der erwerbstätigen Bevölkerung nicht von der Meinung der nicht erwerbstätigen Bevölkerung des Ortes unterscheidet. Die Bewohner des Ortskerns sind allesamt für den Bau der Umgehungsstraße – egal, ob erwerbstätig oder nicht. Genauso sind die Bewohner des Ortsrandes, ungeachtet ihres Erwerbsstatus, gegen den Straßenbau. Obwohl die Erwerbstätigen selbst ihre Meinung nicht auf Facebook äußern können, wird ihre Meinung (pro & contra) auf Facebook vertreten sein, nämlich durch die nicht erwerbstätigen Bewohner, die vor 18 Uhr das Internet nutzen. Aufgrund der geringen Meinungsdifferenz ($Y_N - Y_E$ = niedrig) zwischen den erreichten Betroffenen (Nicht-Erwerbstätige) und den nicht erreichten Betroffenen (Erwerbstätige) wird – trotz des hohen Anteils nicht erreichter ($P(N) =$ hoch) – die auf Facebook abgebildete Meinung nur eine geringe Verzerrung aufweisen ($(Y_N - Y_E) \times P(N) =$ gering).

Szenario 3: Die Bevölkerung des Ortes besteht überwiegend aus jungen Leuten, die zum Großteil im Ortskern leben (pro). Am Ortsrand (contra) leben hauptsächlich Personen im Alter zwischen 65 und 80 Jahren. Diese Bevölkerungsgruppe ist im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Ortes die kleinste. Der Bürgermeister ist sich der „Jugend“ seiner Stadt bewusst und freut sich, dass die Facebook-Seite vom Großteil der Betroffenen genutzt wird, nämlich den jungen Leuten im Ortskern (pro). Demnach ist der Anteil nicht erreichter Betroffener klein ($P(N) = \text{niedrig}$). Leider hat der Bürgermeister nicht bedacht, dass sich die Meinung derer, die das Online-Angebot nutzen (pro), stark von der Meinung derer, die Facebook nicht bedienen, nämlich die ältere Bevölkerung am Ortsrand (contra), unterscheidet ($Y_N - Y_E = \text{hoch}$). Aufgrund des geringen Anteils nicht erreichter Betroffener wird – trotz der hohen Meinungsdifferenz – die auf Facebook sichtbare Meinung nur eine geringe Verzerrung aufweisen ($(Y_N - Y_E) \times P(N) = \text{gering}$).

Das Beispiel zeigt extreme Szenarien, die in der Realität so kaum eintreten werden. Es wird jedoch auch deutlich, dass der erfolgreiche Einsatz eines Online-Beteiligungsverfahrens von einer Reihe technischer Voraussetzungen, sozial-struktureller Bedingungen und menschlicher Verhaltensweisen abhängig ist. Die infrastrukturelle Ausstattung einer Region, ihre Sozialstruktur sowie die Verhaltensweisen, Einstellungen und Meinungen stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Somit wird sich in der Realität – anders als im Beispiel – die Einstellung der erwerbstätigen Bevölkerung von der Einstellung der Nicht-Erwerbstätigen unterscheiden, auch dann, wenn sie gleichermaßen von einer politischen Maßnahme profitieren.

Im folgenden Abschnitt wird ein Konzept präsentiert, welches diese Überlegungen aufgreift und präzisiert. Es dient dazu, die Gruppe derer, die ein Online-Beteiligungsverfahren nutzen werden, systematisch zu beschreiben. Es wird deutlich werden, dass einer aktiven Online-Beteiligung erhebliche Selektionsmechanismen vorgelagert sind.

2.2.2 Konzept

Der Frage nach der optimalen Gestaltung eines Internet-Angebotes für eine unverzerrte Online-Beteiligung in Form von Information, Dialog und Mitsprache, gehen einige wichtige Überlegungen voran. Da die Nutzung des Internets an nicht unerhebliche technische Voraussetzungen geknüpft ist, stellt sich an erster Stelle die Frage nach der Internetverfügbarkeit. Welche Personen haben die technische Möglichkeit, sich über eine Telefonleitung oder einen Kabelanschluss einen Zugang zum Internet zu verschaffen? Gibt es in Deutschland Regionen, in denen die dort lebenden Menschen

keine Chance haben das Internet zu nutzen? Falls ja, würden diese Personen von einem Online-Bürgerbeteiligungsverfahren systematisch ausgeschlossen. Auch wenn ein Haushalt theoretisch die Möglichkeit eines Anschlusses hat, heißt das nicht, dass dieser Haushalt tatsächlich einen Internetanschluss besitzt. Daher stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage nach der Verteilung der Internetanschlüsse in Deutschland. Doch selbst wer über einen Internetanschluss in seinem Haushalt verfügt, muss diesen nicht unbedingt nutzen. Somit wird in einem dritten Schritt gefragt, wer nutzt privat das Internet und wer tut dies nicht? Auch wenn bekannt ist, welche Personen das Internet nutzen, ist nicht gesagt, dass sie bei dem vielfältigen und umfangreichen Online-Angebot auf das entsprechende Beteiligungsangebot aufmerksam werden. Daher werden im weiteren Verlauf geeignete Mittel der Aufmerksamkeitssteuerung besprochen. Im Zuge dessen werden die Möglichkeiten des sogenannten „viralen Marketing“, sowie die unterschiedlichen Funktionen von Facebook, Twitter und Youtube aufgezeigt. Doch auch Personen, bei denen Online-Anwendungen Teil des alltäglichen Handelns sind, nutzen diese Angebote in unterschiedlicher Art und Weise. Manche Menschen verhalten sich online passiv, andere aktiv. Während sich die einen ausschließlich informieren, treten andere in einen Dialog und nutzen die Möglichkeit zur Mitsprache.

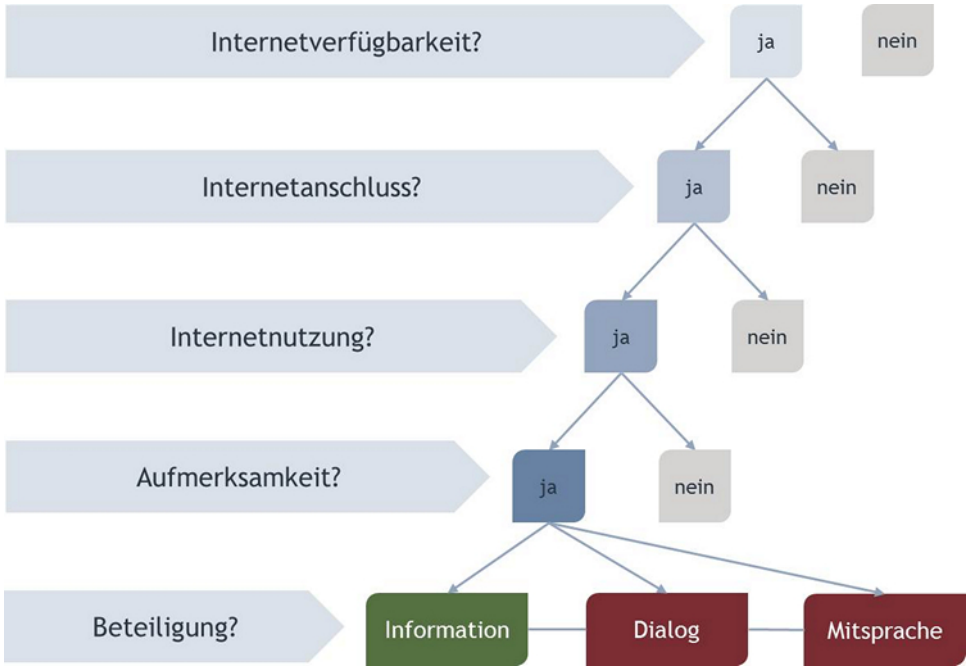

Abbildung 5: Barrieren der Internetnutzung

Abbildung 5 veranschaulicht die einzelnen Schritte, die einer aktiven Online-Beteiligung vorgelagert sind. An dieser Stelle soll schon einmal darauf hingewiesen werden, dass

aufgrund des mehrstufigen Auswahlprozesses zu einem aktiven Onliner davon auszugehen ist, dass viele Personen von einem Online-Beteiligungsangebot vermutlich keinen Gebrauch machen können oder wollen. Als Resultat tritt möglicherweise eine Verzerrung in der durch das Online-Angebot realisierten Beteiligung auf. Im folgenden Abschnitt werden die technischen Zugangsvoraussetzungen zum Internet dargestellt.

2.2.3 Internetverfügbarkeit

Theoretisch kann in Deutschland jeder von zu Hause aus ins Internet gehen, der über einen Festnetztelefonanschluss verfügt.[5] Im Jahr 2013 handelt es sich dabei um 90 Prozent der rund 40 Millionen Haushalte (Statistisches Bundesamt 2013). Wer über ein Analog- oder ISDN-Modem Zugang zum Internet hat, nutzt das sogenannte „Schmalbandnetz“, das in der Regel durch eine Datenrate von maximal 64 kbit pro Sekunde gekennzeichnet ist. Diese relativ langsame Übertragungsgeschwindigkeit kann dazu führen, dass Elemente mit einem großen Datenvolumen, wie komplexe Seiten oder Videos, schlecht oder gar nicht übertragen werden. Neben dieser Einschränkung existieren weitere Probleme hinsichtlich der Handhabung, die ein Nutzungshindernis darstellen können. Wird das Internet über ein Analog-Modem oder ein ISDN-Anschluss mit Kanalbündelung genutzt, ist die Telefonleitung blockiert und gleichzeitiges Telefonieren unmöglich. Zudem erfolgt die Abrechnung oftmals nicht pauschal, sondern pro Minute. Aus diesen Gründen gilt heute ein Breitbandanschluss (DSL, Kabel, etc.) als Standard (billiger-surfen.de 2014). Ein Internetanschluss gilt laut Definition der Internationalen Fernmeldeunion als breitbandig, sofern er über eine Datenübertragungsgeschwindigkeit von 256 kbit/s hinausgeht (Statistisches Bundesamt 2014).

Doch wie viel Bits pro Sekunde braucht man zum privaten Surfen in Anbetracht heutiger Nutzerszenarien tatsächlich? Laut Breide (2014) genügen für die Informationsbeschaffung (Suchmaschinen, Kartenfunktion, etc.) sowie für die Kommunikation (E-Mail, Chatten, Social-Media) im Internet bereits 0,5 MBit/s. Um jedoch ein Youtube-Video anzuschauen sind ca. 3 MBit/s notwendig. Zudem ist zu bedenken, dass es bei Haushalten mit mehreren Personen zur Überlastung kommen kann. Verfügt beispielsweise ein Mehrpersonenhaushalt über einen Anschluss von 1 MBit/s sollte dieser zumindest für die Nutzung von Social-Media-Angeboten (0,5 MBit/s) ausreichen. Da jedoch diese Anwendungen hauptsächlich zwischen 18 Uhr und 24 Uhr sowie von zu Hause aus genutzt werden (BITKOM e.V. 2013), wird die Datenrate für eine gleichzeitige Nutzung mehrerer Haushaltspersonen am Abend nicht genügen. Daher gilt vor dem Hintergrund

[5] Laut Statistischem Bundesamt verfügen im Jahr 2013 mehr Privathaushalte über ein mobiles Telefon als über einen Festnetzanschluss.

heutiger Nutzerszenarien, die neben Social-Media-Anwendungen auch Video-Streaming einschließen, ein Breitbandanschluss von mindestens 6 MBit/s als Standard (Breide 2014).

Die Darstellung zeigt, dass je nach Anwendungsbedarf und je nach Haushaltskonstellation unterschiedliche Übertragungsgeschwindigkeiten notwendig sind. Da das vorliegende Gutachten die Möglichkeiten unterschiedlicher Social-Media-Anwendungen hinsichtlich einer möglichst breiten Beteiligung Betroffener diskutiert, definieren wir 2 MBit/s als Minimalvoraussetzung und 6 Mbit/s als den Standard für die uneingeschränkte Nutzung aller Social-Media-Anwendungen (einschließlich Video-Streaming).

Doch welche technischen Voraussetzungen sind in Deutschland für diese Art von Anschlüssen überhaupt vorhanden? Der Bericht des TÜV Rheinland aus dem Jahr 2012 beschreibt die Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen in Deutschland. Demnach stehen für 97,3 Prozent der rund 40 Millionen Haushalte ein Internetanschluss mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 2 MBit/s und für 90,2 Prozent der Haushalte ein Anschluss mit 6 MBit/s und mehr zur Verfügung (TÜV Rheinland 2013). Angesichts dieser Zahlen könnte man von einer flächendeckenden Breitbandverfügbarkeit ausgehen. Sollte es sich jedoch um eine politische Maßnahme handeln, von der überwiegend kleine Gemeinden in ländlichen Gebieten betroffen sind, stellt sich die Frage, wie sich die Breitbandverfügbarkeit in Abhängigkeit der Gemeindegröße darstellt.

Im Jahr 2013 gab es laut Breitbanddatensatz des TÜV Rheinland in Deutschland 12.155 Gemeinden. Sortiert man diese nach der Anzahl ihrer Privathaushalte, existieren in der kleinsten Gemeinde Wiedenborstel 2 Privathaushalte, in Berlin sind es mit 1.956.813 die meisten (TÜV Rheinland 2013). Abbildung 4 kategorisiert diese 12.155 Gemeinden nach der Anzahl ihrer Haushalte. Auf jede Gruppe entfallen 25 Prozent aller Gemeinden sortiert nach ihrer Größe. Demzufolge haben ein Viertel der kleinsten Gemeinden eine Haushaltsstärke von 2 bis 264 Haushalten. Gemeinden mit einer Haushaltsgröße zwischen 265 bis 655 Haushalten fallen in die zweite Gruppe, das dritte Viertel der insgesamt 12.155 Gemeinden umfasst Gemeinden mit mindestens 656 bis maximal 2021 Haushalten. Die 25 Prozent der größten deutschen Gemeinden sind von Haushaltsgrößen zwischen 2022 bis 1.956.813 Haushalten gekennzeichnet.

Der Boxplot visualisiert die Verteilung der Breitbandverfügbarkeit (in Prozent) in den jeweiligen Gemeindegruppen. Es ist zu erkennen, dass der prozentuale Anteil der Haushalte, die über einen Anschluss von mindestens 6 Mbit/s verfügen können, in den Gemeindegruppen unterschiedlich verteilt ist. In der Gruppe der kleinsten Gemeinden ist die Breitbandverfügbarkeit am schlechtesten. Dort haben in einem Viertel der Gemeinden höchstens 21 Prozent der Haushalte die technische Möglichkeit eines

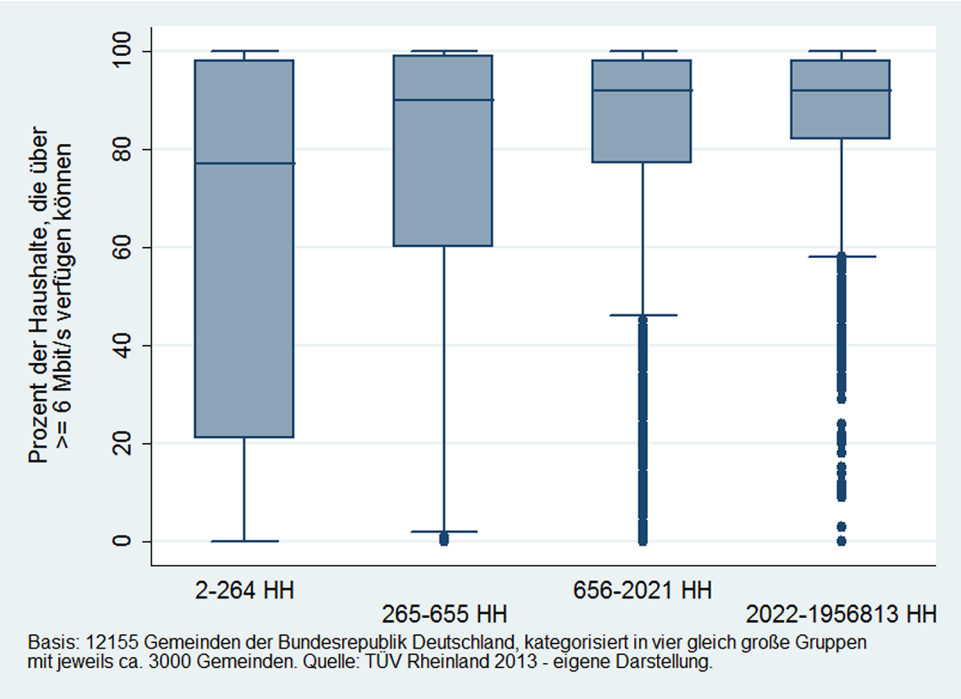

Abbildung 6: Verteilung der prozentualen Breitbandverfügbarkeit in Gemeinden unterschiedlicher Größe (Anzahl der HH)

Breitbandanschlusses von 6 Mbit/s. In der Gruppe der größten Gemeinden hingegen verfügen in drei Viertel der Gemeinden mindestens 80 Prozent der Haushalte über die Möglichkeit eines Breitbandanschlusses. Es wird deutlich, dass insbesondere in kleinen Gemeinden nur sehr wenige Haushalte ans Breitbandnetz angeschlossen werden können. Je größer die Gemeinde jedoch ist, desto seltener tritt dieses Problem auf. Besonders in haushaltsstarken Gemeinden lässt sich von einer umfangreichen Breitbandabdeckung sprechen – in haushaltsschwachen Gemeinden ist dies eher nicht der Fall.

Eine schlechte Breitbandversorgung ist vor allem Kennzeichen kleiner Gemeinden. Dieses Ergebnis ist für die Planung eines Online-Beteiligungsverfahrens wichtig. Handelt es sich um eine politische Maßnahme, von der alle Bundesbürger betroffen sind, hätten Betroffene in kleineren Gemeinden schlechtere technische Voraussetzungen, um sich an einem Online-Angebot zu beteiligen, als Betroffene in größeren Gemeinden und Städten. Da jedoch nur ein kleiner Teil Betroffener nicht erreicht werden kann ($P(N) =$ niedrig), werden selbst bei einer hohen Meinungsverschiedenheit zwischen den erreichten Betroffenen in den größeren Gemeinden und den nicht erreichten Betroffenen in den kleinen Gemeinden ($Y_N - Y_E =$ hoch) die durch ein Online-Angebot abgebildeten Meinungen nur eine geringe Verzerrung aufweisen ($(Y_N - Y_E) \times P(N) =$ gering) – vorausgesetzt die vorhanden Breitbandzugänge werden tatsächlich genutzt.

2.2.4 Internetanschluss

Auch wenn die technischen Voraussetzung für eine Internetverbindung zur Verfügung stehen, ist nicht gesagt, dass die Haushalte tatsächlich mit einem Internetanschluss versorgt sind. Um die Abschätzung der Beteiligungsmöglichkeit Betroffener durch ein Online-Angebot präzisieren zu können, wird nach der Verteilung der tatsächlichen Breitbandinternetanschlüsse gefragt. Laut Statistischem Bundesamt besitzen im Jahr 2012 33,8 Prozent der Einwohner in Deutschland einen Breitbandanschluss von mindestens 2 Mbit/s in ihrem Haushalt. Über mobiles Breitband verfügen 41 Prozent der Einwohner (Statistisches Bundesamt 2012a). Auch wenn, wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, für einen Großteil der Bürger die technische Möglichkeit eines Breitbandanschlusses vorhanden ist, nutzt diesen nicht einmal jeder Zweite. Zudem zeigt Seifert (2011) anhand der Daten des „(N)Onliner-Atlas“ für das Jahr 2010, dass es bei der Breitbandnutzung deutliche Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts und des Alters gibt. Der Großteil der Breitbandnutzer ist männlich (61,6 %) und im Alter zwischen 20 und 29 Jahren (Seifert 2011).

Für mindestens jede zweite Person in Deutschland ist die private Nutzung von Online-Plattformen aufgrund einer zu schwachen Internetverbindung eingeschränkt. Gute Nutzungsvoraussetzungen haben eher jüngere Personen und Männer. Im Falle einer politischen Maßnahme, die alle Bundesbürger betrifft, würde der Anteil nicht erreichter Betroffener hoch ausfallen ($P(N) = \text{hoch}$). Aufgrund des Alters- und Geschlechtsunterschieds zwischen „Breitbandnutzern“ und „Nicht-Breitbandnutzern“, sind unterschiedliche Einstellungen zwischen den Gruppen denkbar ($Y_N - Y_E = \text{hoch}$). Das in diesem Fall über ein Online-Angebot erfasste Meinungsbild wäre verzerrt ($(Y_N - Y_E) \times P(N) = \text{hoch}$).

2.2.5 Internetnutzung

Obwohl der Anteil der Breitbandnutzer unter 50 Prozent liegt, nutzen nach Angaben des Statischen Bundesamtes im Jahr 2012 84 Prozent das Internet (Statistisches Bundesamt 2012). Diese Internetnutzer sind definiert als „alle Menschen mit Zugang zum Internet“ (Statistisches Bundesamt 2014). Unklar ist dabei nicht nur die Art des technischen Zugangs, auch wird nicht differenziert, ob sich der Zugang im eigenen Privathaushalt, am Arbeitsplatz oder in einer öffentlichen Einrichtung befindet. Zudem bedeutet, Zugang zum Internet zu haben, noch nicht, dass dieser auch tatsächlich genutzt wird. Wie Eingangs erwähnt, zeigt die Bitkom-Studie von 2013, dass die Hauptnutzungszeit von Internet-Angeboten, wie z. B. Facebook, am Abend nach 18 Uhr beginnt. Der Großteil der Onliner nutzt diese Anwendungen nach der Arbeit zu Hause am privaten PC (Tomorrow

Focus Media 2012; BITKOM e.V. 2013). Demnach sind für eine aktive Online-Beteiligung von Betroffenen einer politischen Maßnahmen besonders jene Personen interessant, die das Internet privat nutzen.

Tabelle 2: Private Internetnutzung in Deutschland 2012

	Privat Online
Ja	73,6 %
Nein	26,4 %
$\sum$	100 %

Basis: In der Bundesrepublik Deutschland lebende Personen, die zum Befragungzeitpunkt in Privathaushalten leben und vor dem 01.01.1994 geboren sind, n=3480. Quelle: ALLBUS 2012.

Im Rahmen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften im Jahr 2012 (ALLBUS) wurde 3480 Personen die Frage gestellt: „Nutzen Sie privat das Internet?“. Tabelle 2 zeigt, dass die überwiegende Mehrheit (73,6 %) privat das Internet nutzt. Dennoch ist mehr als jeder Vierte nicht privat online.

Da es sich bei der ALLBUS-Umfrage um eine repräsentative Studie handelt, kann davon ausgegangen werden, dass im Falle einer politischen Maßnahme, die alle Personen im Bundesgebiet betrifft, durch ein Online-Verfahren mindestens 26,4 Prozent der Betroffenen nicht erreicht werden ($P(N) = 26,4\%$). Hinsichtlich einer möglichst unverzerrten Online-Beteiligung wäre diese Tatsache weniger problematisch, solange sich die Gruppe der Onliner nicht wesentlich von der Gruppe der Offliner unterscheidet. Sollte sich jedoch zeigen, dass es zwischen beiden Gruppen Unterschiede hinsichtlich des sozioökonomischen Status, des Alters, Geschlechts sowie des politischen Involvements gibt, werden sich vermutlich auch die Meinungen beider Gruppen voneinander unterscheiden ($Y_N - Y_E =$ hoch). In diesem Fall wäre bei einem Online-Beteiligungsverfahren mit einem verzerrten Meinungsbild zu rechnen.

Unterschiede zwischen Onlinern und Offlinern

Soziologische Forschungsergebnisse zeigen, dass politische Einstellungen häufig mit sozio-strukturellen Merkmalen einhergehen (Hradil 2001). In der Ungleichheitsforschung werden die Merkmale des sozioökonomischen Status als Merkmale der vertikalen Ungleichheit behandelt (Kohli et al. 2000), da sie die Gesellschaft hierarchisch entlang des sozioökonomischen Status der Gesellschaftsmitglieder strukturieren. Neben den Merkmalen der vertikalen Ungleichheit sind jedoch auch Merkmale der horizontalen Ungleichheit, wie Alter und Geschlecht, von Interesse. Da diese Merkmale oftmals im

Zusammenhang mit dem sozioökonomischen Status stehen, eignet sich eine gemeinsame Betrachtung der vertikalen und horizontalen Gesellschaftsstruktur zur präziseren Beschreibung der sozialen Lage der Gesellschaftsmitglieder. Daher werden in die Analyse des Vergleichs der Onliner mit den Offlinern neben den vertikalen Faktoren (Einkommen und Bildung) auch die horizontalen Faktoren (Alter und Geschlecht) einbezogen.

Bildung: Abbildung 7 zeigt die Verteilung der Bildungsabschlüsse innerhalb der Gruppe der Personen, die privat online sind sowie innerhalb der Gruppe derer, die privat offline sind. Beide Gruppen unterscheiden sich hinsichtlich ihres Bildungsstatus stark voneinander. Onliner haben durchschnittlich einen deutlich höheren Bildungsabschluss als Offliner. Während der Anteil der Personen mit einem Hauptschulabschluss in der Gruppe der Onliner bei 21,6 Prozent liegt, sind es in der Gruppe der Offliner 63,9 Prozent. Auch der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss liegt mit 31,2 Prozent in der Gruppe der Online deutlich über dem Anteil von 7,2 Prozent in der Gruppe der Offliner.

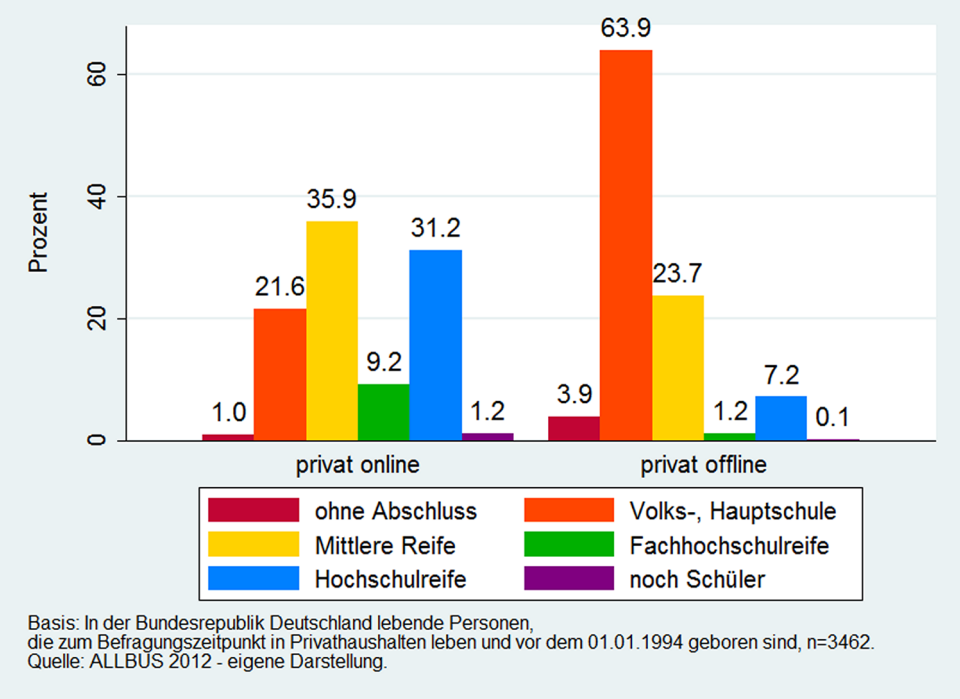

Abbildung 7: Verteilung des Bildungsstatus zwischen Onlinern und Offlinern

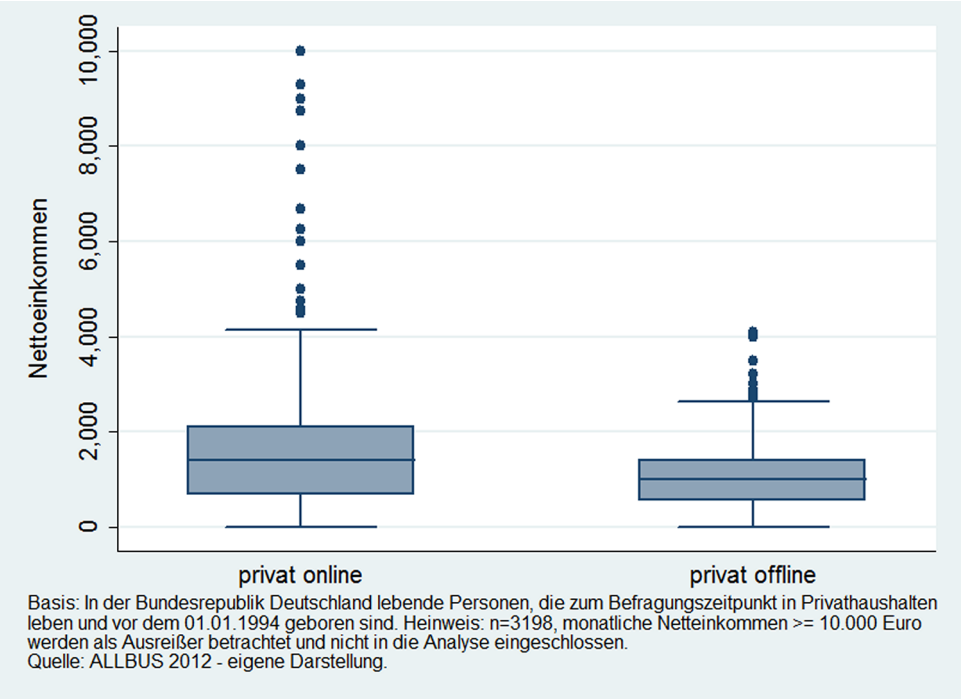

Abbildung 8: Verteilung des monatlichen Nettoeinkommens in den Gruppen ‘privat online’ und ‘privat offline’

Einkommen: Die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Onliner sowie der Offliner wird in einem Boxplot in Abbildung 8 dargestellt. Es wird deutlich, dass die monatlichen Nettoeinkommen in den beiden Gruppen unterschiedlich stark streuen. Die Einkommensspreizung ist in der Gruppe der Onliner stärker ausgeprägt als in der Gruppe der Offliner, deren Einkommen dichter beieinander liegen. Die unterschiedliche Ausdehnung der Boxen zeigt, dass das typische Einkommen der Onliner höher liegt als das der Offliner. Während sich das mittlere Einkommen der Onliner bei 1.562 Euro/Monat befindet, sind es bei den Offliner nur 1.022 Euro/Monat.

Alter: Besonders hinsichtlich der Altersstruktur unterscheiden sich die Gruppen stark voneinander. Die Gruppe derer, die privat nicht das Internet nutzen, ist laut Abbildung 9 mit 46,2 Prozent stark von Personen ab 70 Jahren geprägt. Zudem ist jeder fünfte Offliner zwischen 60 und 69 Jahren alt und kaum ein Offliner ist zwischen 19 bis 39 Jahren alt. Die Gruppe der Onliner hingegen ist deutlich von den jüngeren Altersgruppen geprägt. Über die Hälfte der Personen, die privat das Internet nutzen, ist 18 bis 49 Jahre alt.

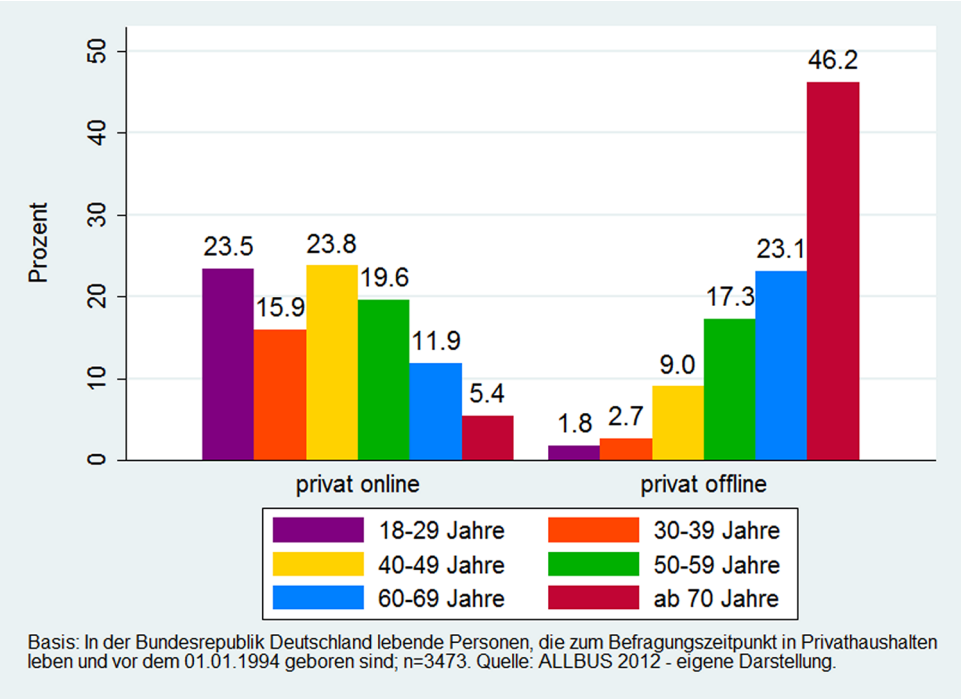

Abbildung 9: Ungleiche Altersverteilung zwischen Onlinern und Offlinern

Geschlecht: Tabelle 3 zeigt die Verteilung von Männern und Frauen in der Gruppe der Onliner sowie in der Gruppe der Offliner. Im vorangegangen Abschnitt *Internetanschluss* wurde bereits gezeigt, dass deutlich mehr Männer einen Breitbandanschluss besitzen als Frauen. Diese Tendenz wird hier bestätigt. In der Gruppe der Personen, die privat das Internet nutzen, sind mit 51,9 Prozent mehr als die Hälfte Männer und etwas weniger als die Hälfte Frauen (48,1 %). Die Gruppe der Offliner hingegen wird deutlich stärker von Frauen (56,5 %) als von Männern (43,5 %) geprägt.

Tabelle 3: Unterschiedliche Geschlechterverhältnisse bei Onlinern und Offlinern

	Privat Online	Privat Offline
weiblich	48,1 %	56,5 %
männlich	51,9 %	43,5 %
$\sum$	100 %	100 %

Basis: In der Bundesrepublik Deutschland lebende Personen, die zum Befragungzeitpunkt in Privathaushalten leben und vor dem 01.01.1994 geboren sind, n=3480. Quelle: ALLBUS 2012.

Die Analyse zeigt, dass zwischen Onlinern und Offliner erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer sozialen Lage existieren. Personen, die privat das Internet nutzen, haben nicht nur tendenziell ein höheres Einkommen und einen höheren Bildungsstatus, sie sind auch jünger als Personen, die privat nicht online sind. Aufgrund dieser Unterschiede sind auch unterschiedliche Meinungen zwischen den Onlinern und Offlinern anzunehmen. Im Fall einer politischen Maßnahme, von der ein Großteil der deutschen Bevölkerung betroffen ist, würden sich die durch ein Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet erfassten Meinungen von den Meinungen der nicht erreichten Betroffenen unterscheiden ($Y_N - Y_E$ = hoch). Demnach wären die durch ein Online-Verfahren abgebildeten Meinungen – auch aufgrund des nicht unerheblichen Anteils nicht erreichter Betroffener ($P(N) = 26,4\%$) – verzerrt ($(Y_N - Y_E) \times P(N)$ = hoch).

Politisches Interesse: Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Faktoren beeinflussen nicht nur das Internetnutzungsverhalten, sondern auch das politische Interesse. Anhand einer Datenerhebung im Jahr 2005 zeigt Seifert (2005), dass „Bürger mit höherer Bildung und höherem Einkommen, tendenziell niedrigeren Alters und männlichen Geschlechts sich nicht nur ohnehin auf herkömmlichen Wegen stärker an Politik beteiligen – sie finden auch leichter den Weg ins Internet“ (Seifert 2011). Da sich diese Untersuchung auf das Jahr 2005 bezieht und damit einige Zeit zurück liegt, ist von Interesse, ob diese Parallele zwischen Internetnutzung und politischem Interesse auch noch im Jahr 2012 zu erkennen ist. Folgt man Seiferts Ergebnis, müsste der Anteil politisch Interessierter in der Gruppe der Onliner größer sein als in der Gruppe der Offliner. Abbildung 10 bestätigt diese Vermutung.

Zwar ist der Anteil an Personen, die nur mittelmäßig an politischen Themen interessiert sind mit 38,9 Prozent bei den Onlinern und 42,3 Prozent bei den Offlinern in beiden Gruppen am stärksten ausgeprägt, jedoch zeigt sich auch, dass in der Gruppe der Onliner das politische Interesse tendenziell stärker ist als bei den Offlinern. Während in der Gruppe der Onliner mehr als 30 Prozent von sich behaupten, sie wären sehr stark oder stark an der Politik interessiert, behauptet dies bei den Offlinern in etwa nur jeder Fünfte. Zudem ist der Anteil an Personen, die überhaupt kein Interesse an der Politik haben mit 9,3 Prozent bei den Onlinern deutlich kleiner als bei den Offlinern mit 15,3 Prozent.

Vertreter der „Verstärkungsthese“ (Seifert 2011) gehen davon aus, dass das Internet zu einer stärkeren politischen Beteiligung führt. Denkbar ist jedoch auch, dass das „Internet nur bei denjenigen zu einer intensiveren politischen Beteiligung beiträgt, die ohnehin politisch aktiv und vernetzt sind und für die das Internet eine Ergänzung der bisherigen Aktivitäten darstellt“ (Ringler et al. 2013). Ob Bevölkerungsgruppen

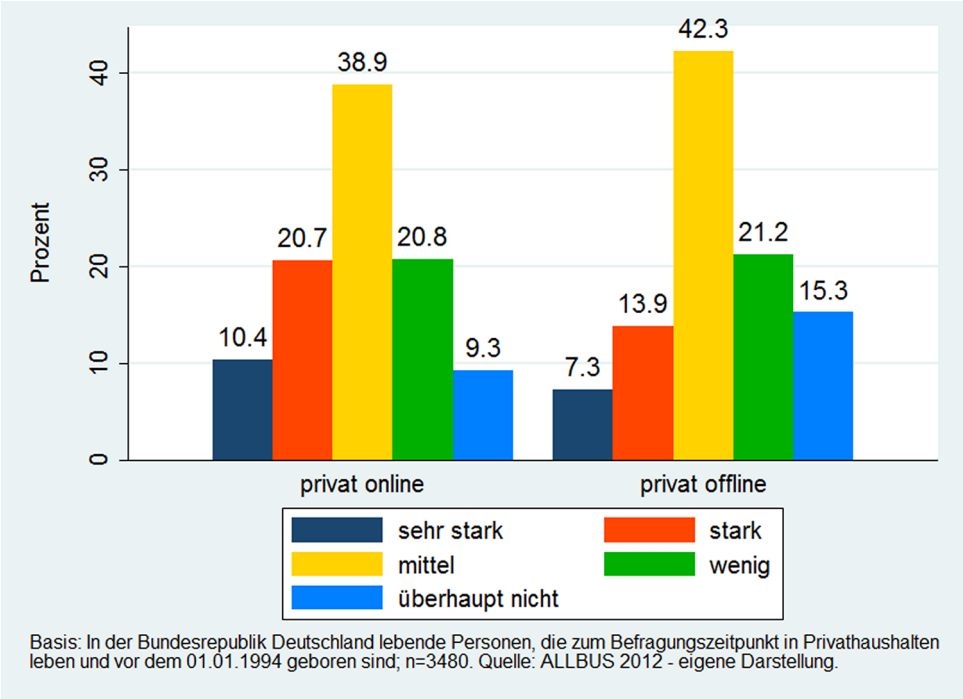

Abbildung 10: Ungleiche Verteilung des politischen Interesses zwischen Onlinern und Offlinern

durch ein Online-Angebot mobilisiert werden, die bisher eher wenig politisch aktiv waren (Frauen, Jugendliche), bleibt also fraglich.

Zwischenfazit

Von vielen politischen Maßnahmen ist nicht die gesamte Bundesbevölkerung betroffen. Oftmals handelt es sich um eine regional-spezifische Betroffenheit. In diesen Fällen müssten die infrastrukturellen Bedingungen und die Sozialstruktur der betroffenen Bevölkerungsgruppe analysiert werden. Auf dieser Grundlage ließe sich abschätzen, wie gut die Chancen stehen, die Betroffenen dieser spezifischen Maßnahme über ein Online-Angebot zu erreichen. Für eine solch präzise Einschätzungen besteht erheblicher Forschungsbedarf.

2.2.6 Aufmerksamkeit

Dieser Abschnitt geht davon aus, dass das in den vorangegangenen Abschnitten geschilderte Verzerrungspotential der Online-Methoden ausgeräumt werden konnte, bzw. dass aus anderen Erwägungen lediglich eine Beteiligung der Online-Population angestrebt wird. In diesem Fall müssen zur *unverzerrten* Beteiligung der Betroffenen noch die beiden letzten in Abbildung 5 dargestellten Barrieren überwunden werden. Es werden

die Mittel dargestellt, die dem Anbieter eines Social-Media-Angebots zur Verfügung stehen, um die Aufmerksamkeitsschwelle zu überschreiten. Die Erzeugung der eigentlichen Online-Beteiligung ist Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten um auf Online-Angebote hinzuweisen. Natürlich werden im Internet Online-Angebote beworben. Doch gibt es auch viele Beispiele dafür, dass in der Offline-Welt Werbung für Online-Angebote gemacht wird. Erfolgversprechend sind TV-Spots, die von allen Offline-Medien die größte Reichweite besitzen. Beispiele sind TV-Spots für Hotel-Vergleichsseiten oder Hinweise in TV-Nachrichtensendungen über vertiefende Online-Informationen. Die Strategie, mit einer TV-Werbung auf ein Online-Angebot aufmerksam zu machen, birgt jedoch auch Nachteile. Wird eine Person, beispielsweise im Fernsehen, auf ein Online-Angebot aufmerksam, muss sie das Gerät wechseln, um dorthin zu gelangen. Dabei geht nicht nur Zeit, sondern auch die Aufmerksamkeit verloren. Die bereits aktivierte Person wird eventuell abgelenkt und gelangt nicht zum beworbenen Online-Angebot. Ob Betroffene einer politischen Maßnahme erfolgreich von einer Offline-Werbung zu einem Online-Beteiligungsangebot weitergeleitet werden können, ist fraglich. Die Literaturrecherche zu diesem Gutachten ergab unterschiedliche Ergebnisse. Während Forscher am Beispiel einer Gruppe kanadischer Studenten positive Effekte einer Offline-Werbung feststellen konnten (Vissers und Stolle 2012), zeigen andere, dass dies stark vom Thema sowie vom politischen System abhängig ist (Pfeiffer 2013). Obwohl TV-Spots zunächst vielversprechend scheinen, sind sie nicht die einzige Möglichkeit, um auf ein Online-Beteiligungsangebot aufmerksam zu machen. Social-Media-Plattformen eignen sich ebenso. Gegenüber Offline-Instrumenten bieten sie den Vorteil, dass interessierte Personen unmittelbar zum Beteiligungsangebot gelenkt werden können.

Im Folgenden werden die drei bekanntesten Social-Media-Plattformen beschrieben und gezeigt, warum sich Facebook am besten eignet, um Betroffene einer politischen Maßnahme auf ein Bürgerbeteiligungsangebot im Internet aufmerksam zu machen – unter der Voraussetzung, dass die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Selektionsmechanismen einer Internetnutzung nicht wirken.

Facebook: Im Sinne des viralen Marketings besteht die Möglichkeit, soziale Netzwerke der Online-Welt zu nutzen, um eine Botschaft innerhalb einer bestimmten Zielgruppe zu verbreiten (Koroleva et al. 2011). Das Prinzip der Weiterleitung gehört zu den zentralen Funktionen von Beziehungsnetzwerken wie Facebook (Kavanaugh et al. 2008). Über die Sharing-Funktion „Teilen“ können bei Facebook Informationen innerhalb eines bestehenden sozialen Netzwerkes ohne großen Aufwand seitens der Betroffenen noch seitens des Anbieters verbreitet werden. Sollten die Betroffenen

einer politischen Maßnahme in sozialen Netzwerken aktiv sein, kann durch das Prinzip der Weiterleitung eine hohe Aufmerksamkeit unter den Betroffenen erreicht werden.

Da in Deutschland laut Bitkom-Studie (BITKOM e.V. 2013) Facebook die meistgenutzte Community der Onliner (67 %) ist, würde sich Facebook für eine virale Marketing-Strategie eignen. Der Anteil der Internetnutzer, der nicht auf diesem Weg aufmerksam gemacht werden kann liegt bei 33 % und ist somit relativ klein ($P(N) = 33$ %). Dennoch ist zu berücksichtigen, dass Facebook am stärksten von den jüngeren Altersgruppen sowie eher von Frauen als von Männern frequentiert wird (BITKOM e.V. 2013). Im konkreten Anwendungsfall kann sich daher die Meinung der Facebook-Nutzer von der Meinung derjenigen, die keinen Facebook-Account besitzen unterscheiden ($Y_N - Y_E =$ hoch). Das im Rahmen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens abgebildete Meinungsbild auf einer Facebook-Seite wäre dann verzerrt.

Twitter: Der Schwerpunkt von Twitter liegt nicht wie bei Facebook auf Beziehungsnetzwerken, die in der Regel auch in der Offline-Welt existieren (Ross et al. 2009). Vielmehr handelt es sich aufgrund der zentralen Funktion der Hashtags um Informationsnetzwerke. Auf diesem Weg können Informationen zwar verbreitet werden, doch erreichen diese nur Personen, die aktiv danach suchen – also bereits auf das Thema bzw. die Möglichkeit einer Beteiligung aufmerksam geworden sind. Die zentrale Funktion von Twitter ist das „Real-Time-Update“ (Kietzmann et al. 2011). Aufgrund des starken Zeitbezugs ist die Moderation eines Twitter-Accounts aufwendig.

Twitter ist weniger geeignet, um Onliner auf ein Bürgerbeteiligungsangebot im Internet aufmerksam zu machen, da laut Bitkom-Studie (2013) in Deutschland nur 6 Prozent der Onliner einen Twitter-Account aktiv nutzen. Der Anteil der Onliner, die über Twitter nicht aufmerksam gemacht werden können, ist demnach sehr groß ($P(N) = 94$ %). Aufgrund des extrem hohen Anteils Betroffener, die mit Twitter nicht erreicht werden können, führen selbst kleine Meinungsdifferenzen ($Y_N - Y_E$) zwischen erreichten und nicht erreichten Betroffenen zu einer starken Verzerrung des auf einem Twitter-Blog sichtbaren Meinungsbildes.

Youtube: Der Zweck von Youtube besteht darin, Onlinern eine Plattform bereit zu stellen, auf der sie einerseits Videos konsumieren und andererseits eigene Videos zur Verfügung stellen können. Generell kann man davon ausgehen, dass Informationen, die über ein Video vermittelt werden, für viele Personen zugänglicher

sind als ein Text. Daher sind die Kosten der Informationsgewinnung bei einem Youtube-Video aus Sicht der Betroffenen als gering einzuschätzen, sofern sie die technisch nötigen Voraussetzungen besitzen. Da Youtube-Videos innerhalb von Beziehungsnetzwerken wie Facebook weitergeleitet werden können, eignen sie sich dazu, Informationen schnell unter den Betroffenen zu verbreiten und effizient eine frühzeitige Aufmerksamkeit zu erreichen.

2.2.7 Beteiligung

Ist die Hürde der Aufmerksamkeit überwunden, stellt sich die Frage, wie ein Online-Angebot gestaltet werden kann, damit dieses ein möglichst unverzerrtes Meinungsbild erfasst. Bei der Gestaltung eines Online-Angebotes muss man sich über die Ziele der Betroffenen im Klaren sein. Aus Sicht des Gutachtens verbinden Betroffene mit der Nutzung von Online-Plattformen zunächst ein Informationsziel: Sie suchen aktuelle Informationen über sie unmittelbar betreffende Themen. Über den reinen Medienkonsum hinaus geht es ihnen jedoch auch darum, durch direkten Austausch mit den Entscheidungsträgern, Einfluss auf sie betreffende Entscheidungen zu nehmen. Betroffene einer politischen Maßnahme werden ein Online-Angebot insbesondere dann nutzen, wenn die Informationen und Diskussionsbeiträge auf dieser Plattform für ihre persönliche Situation relevant sind. Empfinden Betroffene ein Online-Angebot als ungeeignet, um ihre Interessen zu verfolgen, wird dies den Anteil nicht erreichter Betroffener erhöhen ($P(N) = \text{hoch}$). Unterscheidet sich zudem die Meinung der Betroffenen, die aufgrund fehlender persönlicher Relevanz das Online-Angebot ablehnen, von der Meinung derer, für die das Angebot Relevanz besitzt, werden die abgebildeten Meinungen verzerrt sein ($Y_N - Y_E = \text{hoch}$).

Doch wann sind die Beiträge in einem Diskussionsforum oder auf einer Informationsseite für die Betroffenen relevant? Da es nicht möglich ist, die persönliche Relevanz einer Information für jeden einzelnen Betroffenen zu erfassen, wurden drei übergeordnete Kriterien entwickelt (Abbildung 11). Das Gutachten geht davon aus, dass ein Online-Angebot dann für die Betroffenen relevant ist, wenn die dort bereitgestellten Informationen *aktuell* und *glaubwürdig* sind. Zudem sollten die Betroffenen in einen gleichberechtigten, *wechselseitigen* Verhältnis zum Entscheidungsträger stehen und ihre Fragen und Anmerkungen einbringen können.

Um diese Kriterien der Relevanz zu erfüllen, und damit die Ziele der potentiellen Nutzer zu bedienen, können verschiedene Techniken der Online-Kommunikation eingesetzt werden.

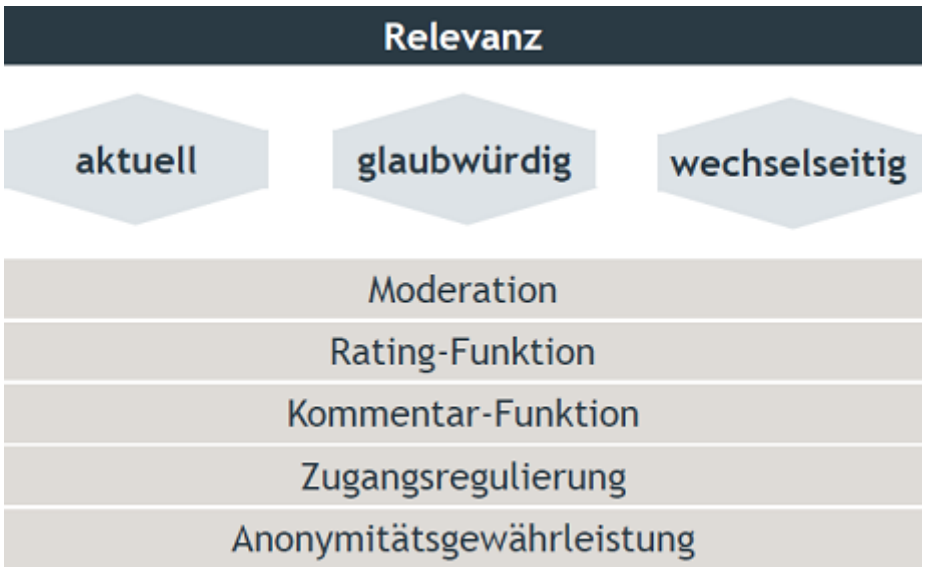

Abbildung 11: Kriterien und Gestaltungsmöglichkeiten für die Relevanz von Internet-Angeboten

Moderation: Eine hohe Aktualität an Informationen und Diskussionsthemen kann erreicht werden, indem eine Online-Interaktion innerhalb eines Forums durch den Anbieter moderiert wird. Dies kann die Diskussionsdynamik stimulieren, so dass besonders relevante Themen erkenntlich werden. Wir gehen davon aus, dass Betroffene dann von einer Online-Beteiligung profitieren, wenn sie das Gefühl haben, dass ihre Beiträge von den Entscheidungsträgern gehört und berücksichtigt werden. Nur wenn die Betroffenen dem Angebot vertrauen, äußern sie ihre tatsächliche Meinung. Ein moderiertes Diskussionsforum kann die Glaubwürdigkeit eines Beteiligungsangebotes steigern. Durch die Moderation kann eine Art Nähe entstehen, die einer aktiven Teilnahme förderlich ist (Henderson und Bowley 2010). Sollte die Moderation jedoch wertend oder manipulativ wirken, kann dies eine unverzerrte Abbildung des relevanten Meinungsbildes gefährden.

Anonymität: Anbieter wie Betroffene werden im Rahmen einer Online-Beteiligung von einem wechselseitigen Austausch profitieren. Wie bereits erwähnt, kann dieser durch eine erfolgreiche Aufmerksamkeitssteuerung, eine glaubwürdige Informationsdarstellung und die Moderation der Diskussionsbeiträge erreicht werden. Zudem erleichtert eine hohe Teilnehmerzahl die wechselseitige Kommunikation. Der wechselseitige Austausch wird jedoch nur dann ein unverzerrtes Meinungsbild hervorbringen, wenn tatsächlich alle Interessen vertreten sind. Meiden Betroffene bewusst eine aktive Beteiligung, beispielsweise aufgrund von datenschutzrechtliche Bedenken (Krasnova et al. 2009) oder der Angst vor nicht

intendierten privaten oder beruflichen Konsequenzen (Kietzmann et al. 2011), kann ein verzerrtes Meinungsbild die Folge sein. Um diesem Problem zu begegnen, kann Betroffenen angeboten werden Kommentare und Diskussionsbeiträge anonym bzw. unter Verwendung eines erfundenen Namens zu verfassen. Jedoch sollte bedacht werden, dass Anonymität im Internet die Hemmschwelle zur Formulierung extremer Meinungen senken kann. Polarisierende Meinungen können problematisch sein, da sie von relevanten Themen ablenken bzw. diese verdecken können. Zudem kann die Gewährung einer anonymen Beteiligung zu missbräuchlichen Gebrauch des Online-Angebots animieren.

Rating- und Kommentar-Funktion: Besonders ausschlaggebend für einen hohen Nutzen einer Online-Beteiligung ist die Relevanz der Beiträge für die Situation der Betroffenen. Über eine Rating-Funktion, können Betroffene für sie wichtige Themen, mittels eines Klicks markieren und anderen Teilnehmern den persönlichen Stellenwert des Themas sichtbar machen. Da es sich bei der Rating-Funktion um eine quantitative Erfassung der Beitragsrelevanz handelt, fehlt eine inhaltliche Begründung. Diese kann durch die Implementierung einer Kommentar-Funktion angeregt werden. Eine Kommentar-Funktion ermöglicht den Betroffenen eine inhaltliche Stellungnahme bezüglich der bereits geposteten Beiträge. Im Vergleich zur Rating-Funktion ist mit dieser ein größerer Aufwand verbunden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Kommentare eher von jenen verfasst werden, die keine Bedenken hinsichtlich nicht intendierter Folgen haben (Kietzmann et al. 2011) bzw. eher extrovertierte Persönlichkeitstypen sind (Pagani et al. 2011). Eine Kombination von Rating- und Kommentar-Funktion scheint daher sinnvoll.

Zugangsregulierung: Wie bereits erwähnt, werden Betroffene einer politischen Maßnahme nur dann ein Online-Angebot nutzen, wenn die Informationen und Diskussionsbeiträge für ihre persönliche Situation relevant sind. Handelt es sich jedoch bei einem Großteil der Äußerungen um Beiträge von Personen, die von der Maßnahme gar nicht betroffen sind, sinkt die Glaubwürdigkeit des Angebots und damit die Relevanz für die Betroffenen. Die Art der Registrierung kann den Zugang zum Online-Angebot regulieren. Zwar besteht die Gefahr, dass durch eine Registrierungspflicht Betroffene abgeschreckt werden, jedoch signalisiert eine Aufforderung zur Registrierung auch, dass das Angebot ernst gemeint ist und auf die Relevanz der Beiträge Wert gelegt wird.

Es wurde diskutiert, welche Instrumente eingesetzt werden können, um die Relevanz der Informationen und Diskussionsbeiträge auf einer Online-Plattform für die Betroffenen

Tabelle 4: Übersicht: Erwartbare Verzerrung nach Social-Media-Plattform und Ausgestaltung.

Aufmerksamkeit & Beteiligung	$Y_N - Y_E$	$P(N)$
Aufmerksamkeit		
Facebook	mittel	ca. 33 %
Twitter	hoch	ca. 94 %
Youtube	?	niedrig
Beteiligung		
Moderation	Reduktion	Reduktion
Rating-Funktion	(Reduktion)	Reduktion
Kommentar-Funktion	(Verstärkung)	Reduktion
Zugangsregulierung	Reduktion	Verstärkung
Anonymität	(Verstärkung)	Reduktion

einer politischen Maßnahme zu erhöhen und damit eine breite Beteiligung zu fördern. Da nach unserer Kenntnis die Wirkung der einzelnen Internet-Funktionen in Bezug auf eine politische Beteiligung wenig erforscht ist, handelt es sich bei den hier präsentierten Ergebnissen um Hypothesen. Diese werden in Tabelle 4 zusammenfassend dargestellt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die einzelnen Online-Funktionen je nach Art der Betroffenheit, dem sozial-strukturellem Hintergrund der betroffenen Personen sowie ihrer technischen Möglichkeiten einen unterschiedliches „Verzerrungsrisiko“ der Beteiligung beinhalten. Beispielsweise kann ein Registrierungsformular für jüngere, aktive Onliner eine geringe Hürde darstellen als für ältere Betroffene, so dass eine Verstärkung von P(N) nicht in jeder Situation eine Folge der Zugangsregulierung zu einem Online-Angebot sein muss. Zudem ist eine Verstärkung der Meinungsdifferenz nicht zwangsläufig die Folge der Anonymitätsgewährleistung. Vermutlich werden nicht in jedem Fall anonyme Beiträge polarisierend wirken und moderate Meinungen überdecken. Daher sind in Vorbereitung eines Online-Beteiligungsverfahrens gute Kenntnisse über die zu beteiligenden Personen notwendig. Nur wenn die technischen Möglichkeiten und die sozial-strukturellen Merkmale der Betroffenen einer politischen Maßnahme bekannt sind, ist eine Einschätzung ihrer Erreichbarkeit möglich. Eine gute Datengrundlage sowie ihre Analyse sind die Voraussetzung dafür, den Grad der Verzerrung eines durch ein Online-Verfahren abgebildeten Meinungsbildes einzuschätzen und somit den Erfolg der Beteiligung bewerten zu können.

3 Fazit

In diesem Gutachten wurde ein Kriterium zur Bewertung von Beteiligungsformen vorgeschlagen und die vorhandene Literatur auf Informationen über das verwendete Kriterium gesichtet. Dabei standen die von Entscheidungsträgern initiierten Formen im Vordergrund. Im nun folgenden Fazit wird versucht, aus dem gesammelten Material möglichst konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Als Kriterium zur Bewertung von Beteiligungsformen wurde der Beteiligungs-Bias vorgeschlagen. Konzeptionell handelt es sich hierbei um eine Zusammenfassung von zwei konstituierenden Merkmalen: „Meinungsdifferenz“ ($Y_N - Y_E$) und „Anteil der (nicht) erreichten Personen“ (Nonresponse-Wahrscheinlichkeit; $P(N)$). Meinungsdifferenz und Nonresponse-Wahrscheinlichkeit wirken *multiplikativ* zusammen, d.h. in Abwesenheit eines der beiden Merkmale ist die Verzerrung niedrig (Bias = Null), und je höher eines der beiden Merkmale, desto wichtiger wird das andere. In der praktischen Umsetzung muss darum umso mehr Sorgfalt auf die Auswahl der Teilnehmer gelegt werden, desto geringer die Teilnahmebereitschaft ausgeprägt ist.

Bei den Offline-Methoden wurde zwischen drei Arten des Rekrutierungsprozesses unterschieden: „Repräsentative Auswahl“, „Expertenauswahl“ und „Selbstselektion“. Es wurde deutlich, dass neben spezifischen Eigenheiten einzelner Beteiligungsformen die Art des Rekrutierungsprozesses zentrales Merkmal zur Erklärung einer auftretenden Verzerrung der Teilnehmerstruktur ist.

Die repräsentative Auswahl bietet generell die besten Chancen für eine geringe Meinungsdifferenz. Bei einer großen Anzahl von Teilnehmern ist insbesondere eine Zufallsauswahl von Betroffenen sehr sinnvoll. Neben einer relativ hohen Teilnehmerzahl muss bei Anwendung einer Zufallsauswahl jedoch auch darauf geachtet werden, dass die ausgewählten Personen an dem Verfahren auch tatsächlich teilnehmen. Bei niedriger Teilnahmebereitschaft besteht sonst die Gefahr, dass das Zufallsverfahren zu einem selbstselektiven Verfahren degeneriert. Bei geringer Teilnahmebereitschaft sollten darum Aufwandsentschädigungen für die Teilnehmer in Erwägung gezogen werden.

Ist eine hohe Teilnehmerzahl nicht erwünscht oder aus organisatorischen Gründen nicht möglich, sollte von einer Zufallsauswahl abgesehen und eine *gezielte Auswahl* bevorzugt werden. Zweck der gezielten Auswahl muss es sein, die Teilnehmer für ein Verfahren so auszuwählen, dass sich deren Meinungen nicht wesentlich von denen der Nicht-Teilnehmer unterscheiden. Dies ist insbesondere dann von großer Wichtigkeit, wenn die Teilnahmebereitschaft gering ist.

Eine erfolgreiche Durchführung einer gezielten Auswahl setzt eine vorhergehende Untersuchung der unter den Betroffenen vorherrschenden Meinungen voraus. Wenn

dies nicht möglich ist, sollten die Teilnehmer so ausgewählt werden, dass sich ihre sozio-demographischen Merkmale nicht von den Nicht-Teilnehmern unterscheiden. Dieses sog. „Matching“ kann aber eine geringe Meinungsdifferenz keinesfalls garantieren. Es ist lediglich ein Notbehelf im Falle fehlender Informationen.

Für die Auswahl von *Experten* gilt im Wesentlichen dasselbe wie für die gezielte Auswahl von Betroffenen. Die Probleme des Verfahrens treten hier jedoch noch stärker akzentuiert zu Tage. Die Auswahl von Experten kann nur auf der Grundlage des aktuellen Wissensstandes geschehen, wodurch bisher Unbekanntes leicht übersehen wird. Die Schwierigkeiten einer unverzerrten Auswahl der Experten, einer Abdeckung aller relevanten Themengebiete und der Legitimität der gewählten Vertreter sind die zentralen Probleme dieser Auswahlmethode. Anders als bei der gezielten Auswahl von Betroffenen steht ein Notbehelf durch Matching nicht zur Verfügung.

Im Gegensatz zu *selbstselektiven* Verfahren liegt der Vorteil einer gezielten Auswahl in der Möglichkeit der Steuerung des Auswahlprozesses. Das Wissen darüber, welche Art an Verzerrung möglicherweise vorliegt, ist einem unkontrollierten Prozess der Selbstselektion in jedem Fall vorzuziehen. Dies verdient besondere Beachtung, weil die weiter unten diskutierten Online-Verfahren im Wesentlichen als selbstselektive Verfahren angesehen werden müssen.

Die abschließende Bewertung der Verzerrung einzelner Beteiligungsformen beruht einerseits auf den vorherigen theoretischen Überlegungen sowie andererseits auf Evaluationen bereits durchgeführter Beteiligungsverfahren. Der Rückgriff auf Evaluationsergebnisse war nötig, da eine wissenschaftliche Analyse dieses Themenfeldes bisher nicht stattgefunden hat. Dass die Ergebnisse der Evaluationen für einzelne Beteiligungsformen stark schwankten, verdeutlicht die Notwendigkeit einer systematischen wissenschaftlichen Aufarbeitung von Bürgerbeteiligung hinsichtlich ihrer Teilnehmerstruktur. Die Anwendung neuer Beteiligungsformen sollte daher stets mit einer entsprechenden Evaluation des Verfahrens einhergehen.

Neben konventionellen Bürgerbeteiligungsverfahren werden zunehmend Online-Instrumente eingesetzt, die ebenfalls von einer Verzerrung betroffen sein können. Das Gutachten hat gezeigt, unter welchen Bedingungen ein Online-Angebot ein verzerrtes Meinungsbild erfasst und welche Möglichkeiten bestehen, diesem Problem zu begegnen.

Es wurde gezeigt, dass die grundlegende Voraussetzung zur Teilnahme an einem Online-Angebot – die technische Verfügbarkeit eines Internetanschlusses – auch in Deutschland keine Selbstverständlichkeit ist. Besonders in kleinen Gemeinden verfügen mitunter nur wenige Haushalte über einen Breitbandzugangs. Darüber hinaus hat das Gutachten gezeigt, dass sich die Onliner in Hinblick auf ihre soziale Lage sowie ihr politisches Interesse deutlich von den Offlinern unterscheiden. Personen, die privat das

Internet nutzen, haben tendenziell einen höheren sozio-ökonomischen Status, sie sind politisch interessierter und auch jünger als Personen, die privat nicht online sind. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass die Meinungsdifferenz bei Online-Beteiligung tendenziell hoch sein dürften, so dass die breite Nutzung von Online-Beteiligung aus heutiger Sicht (noch) nicht empfehlenswert ist.

Auch wenn die technischen Bedingungen für eine unverzerrte Online-Beteiligung als gegeben angesehen werden und alle Betroffenen das Internet tatsächlich nutzen, kann die Online-Beteiligung verzerrt sein. Die tatsächliche Teilnahme an einem Online-Beteiligungsverfahren ist prinzipiell eine Entscheidung der Betroffenen selbst. Konzeptionell basiert die Teilnahme an einem Online-Beteiligungsverfahren darum auf Selbstselektion – mit allen Nachteilen, die im Rahmen der Offline-Verfahren genannt wurden.

Zur Überwindung der Probleme der Selbstselektion müssen Online-Verfahren eine niedrige Nonresponse-Wahrscheinlichkeit anstreben. Hierzu muss das Beteiligungsangebot möglichst breit bekannt gemacht werden und spezifische Hürden für die Teilnahme vermieden werden. Diesem Ziel muss die weitere Gestaltung der Online-Beteiligung untergeordnet werden.

Hinsichtlich der Gestaltung eines Online-Angebots wurden die Kriterien *Aufmerksamkeit*, *Relevanz*, *Glaubwürdigkeit*, *Aktualität* und *Wechselseitigkeit* erarbeitet, die für eine unverzerrte Beteiligung ausschlaggebend sind. Die Aufmerksamkeit auf ein Online-Beteiligungs-Angebot kann effizient über bestehende Beziehungsnetzwerke – insbesondere Facebook – erreicht werden. Darüber hinaus kann die Nonresponse-Wahrscheinlichkeit durch Vermeidung von Zugangsregulierungen gesenkt werden. Aus Sicht des Gutachtens wird die Nonresponse-Wahrscheinlichkeit zudem durch Zusicherung der Anonymität, sowie durch den Einsatz von Moderations-, Rating- und Kommentarfunktionen gesenkt.

Da bei Online-Beteiligungsformen auf Grund technischer Hürden niedrige Nonresponse-Wahrscheinlichkeiten nicht erreicht werden können, ist auch bei diesen Formen besonders auf niedrige Meinungsdifferenz zu achten. Zur Minimierung der Meinungsdifferenz stehen dem Anbieter der Beteiligungsform ebenfalls die technische Gestaltung des Online-Verfahrens zur Verfügung. Aus Gutachtersicht führen die Gestaltungselemente der Kommentarfunktion und der Anonymitätszusicherung tendenziell eher zu einer Verstärkung der Meinungsdifferenz, während Moderation, Rating-Funktion und Zugangsregulierungen die Meinungsdifferenz abmildern können.

Die Kommentar-Funktion, die Zugangsregulierung und die Anonymitätszusicherung reduzieren damit eines der Merkmale des Beteiligungs-Bias auf Kosten einer Erhöhung des jeweils anderen Merkmals. Die Wirkung dieser Elemente für den Beteiligungs-Bias

ist somit ambivalent; eine klare Empfehlung kann nicht gegeben werden. Im Gegensatz dazu reduziert die Moderation und die Verwendung von Rating-Funktionen den Beteiligungs-Bias. Diese Elemente erscheinen damit generell empfehlenswert.

Da nach unserer Kenntnis die Wirkung der einzelnen Social-Media-Elemente in Bezug auf eine politische Beteiligung wenig erforscht ist, handelt es sich bei den hier dargestellten Ergebnissen jedoch lediglich um theoretische Vermutungen, die empirisch nicht belegt werden können.

4 Literatur

Literatur

Achterberg, Susanne, *Isabel Otto* und *Marc Schulz* (2008). Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen. `http://www.oegut.at/downloads/pdf/p_buergergutachten-aachen.pdf` - abgerufen am: 22.02.2014.

Achterberg, Susanne und *Lea Pistorius* (2004). Bürgergutachten. Miteinander der Generationen in einer älter werdenden Gesellschaft. `http://api.edoweb-rlp.de/fedora/objects/edoweb:1638288-1/datastreams/data/content` - abgerufen am: 21.02.2014.

Appel, Werner (2004). Dokumentation: Zukunftsforum Ludwigshafen 2020. `http://www.ludwigshafen.de/fileadmin/Websites/Stadt_Ludwigshafen/Nachhaltig/Stadtentwicklung/Zukunftsforum_2020/PDF/zukunftsforum_2020.pdf` - abgerufen am: 23.02.2014.

Bödeker, Sebastian (2012). *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft.* Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung.

Böhm, Birgit, *Nicolas Bach* und *Ansgar Düben* (2008). Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. `http://buergerkongresse.rlp.de/die-ergebnisse/das-buergergutachten/` - abgerufen am: 22.02.2014.

Böhnke, Petra (2011). Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1-2), 18–25.

billiger-surfen.de (2014). Grundlagen-Infos zum Schmalband-Internet & Vergleich mit DSL. `http://www.billiger-surfen.de/schmalband/` - abgerufen am: 15.02.2014.

BITKOM e.V. (2013). Soziale Netzwerke 2013 – Eine repräsentative Untersuchung zur Nutzung sozialer Netzwerke im Internet. `http://www.bitkom.org/de/markt_statistik/64018_77778.aspx` - abgerufen am: 02.02.2014.

Breide, Stephan (2014). Breitband- und Mobilfunknetze: Abschätzung der Technologiefolgen. `http://www.multimedia-view.com/node/116` - abgerufen am: 20.02.2014.

Dienel, Peter C. (2002). Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. FES-Analyse.

Dienel, Peter C. (2005). *Die Befreiung der Politik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fishkin, James S. (2014). Deliberative Polling: Executive Summary. Center for Deliberative Democracy: `http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/` abgerufen am: 22.02.2014.

GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (2013). Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2012. ZA4614 Datenfile Version 1.1.1. doi:10.4232/1.11753, GESIS Datenarchiv, Köln.

Gohl, Christopher und *Hans-Peter Meister* (2012). *Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten – das Beispiel des Ausbaus des Flughafens Frankfurt 1998-2008.* (1. Auflage). Münster: LIT Verlag Münster.

Henderson, Alison und *Rachel Bowley* (2010). Authentic dialogue? The role of „friendship" in a social media recruitment campaign. *Journal of Communication Management 14* (3), 237–257.

Herzberg, Carsten, *Yves Sintomer* und *Heinz Kleger* (2012). *Hoffnung auf eine neue Demokratie – Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa* (1. Auflage). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Hradil, Stefan (2001). *Soziale Ungleichheit in Deutschland. 8. Aufl.* Opladen: Leske und Budrich.

Kavanaugh, Andrea, *B. Joon Kim*, *Manuel A. Perez-Quinones*, *Joseph Schmitz*, und *Philip Isenhour* (2008). Net gains in political participation: secondary effects of internet on community. *Information, Communication & Society 11* (7), 933–963.

Kietzmann, Jan H., *Kristopher Hermkens*, *Ian P. McCarthy*, und *Bruno S. Silvestre* (2011). Social media? Get serious! Understanding the functional building blocks of social media. *Business horizons 54* (3), 241–251.

King, Gary, *Robert O. Keohane* und *Sidney Verba* (1994). *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton: Princeton University Press.

Kohler, Ulrich (2011). Estimating the Potential Impact of Nonvoters on Outcomes of Parliamentary Elections in Proportional Systems with an Application to German National Elections from 1949 to 2009. *Electoral Studies 30*, 497–509.

Kohli, Martin, *Harald Künemund*, *Andreas Motel*, und *Marc Szydlik* (2000). *Soziale Ungleichheit.* Springer.

Koroleva, Ksenia, *Vid Stimac*, *Hanna Krasnova*, und *Dominik Kunze* (2011). I like it because I('m) like you – Measuring User Attitudes Towards Information on Facebook. ICIS 2011 Proceedings Paper 26.

Krasnova, Hanna, *Oliver Günther*, *Sarah Spiekermann*, und *Ksenia Koroleva* (2009). Privacy concerns and identity in online social networks. *Identity in the Information Society 2*(1), 39–63.

Leggewie, Claus und *Jan-Hendrik Kamlage* (2012). Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. `http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Endbericht_Tunneldialog_final_smal.pdf` - abgerufen am: 23.02.2014.

Lührs, Rolf (2009). Ergebnisbericht zur Online-Diskussion „Bürgerhaushalt Hamburg 2009". `http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/site/downloads/6400_32_090909_Abschlussbericht_Hamburger_Buergerhaushalt_2009_FINAL.pdf` abgerufen am: 22.02.2014.

Meyer, Rolf, *Martin Knapp* und *Mathias Boysen* (2009). Diskursprojekt „Szenario-Workshops: Zukünfte der Grünen Gentechnik". `http://www.itas.kit.edu/pub/v/2009/meua09g.pdf` - abgerufen am: 23.02.2014.

Niederberger, Marlen (2012). Kurzfassung zum Stand der Evaluation des Bürgerdialogs Zukunftsthemen – Evaluationsergebnisse zu den Bürgerdialogen „Energietechnologien für die Zukunft" und „Hightech-Medizin". `http://www.zirius.eu/pdf/zirius_evaluation_buergerdialog_kurz.pdf` - abgerufen am: 23.02.2014.

Pagani, Margherita, *Charles F. Hofacker* und *Ronald E. Goldsmith* (2011). The influence of personality on active and passive use of social networking sites. *Psychology & Marketing 28*(5), 441–456.

Pfeuffer, Frank und *Dietrich Engels* (2006). Evaluation des Pilotprojektes „NAIS – Neues Altern in der Stadt". Auswertung der Bürgerversammlungen und Open Space Konferenzen in den Pilotkommunen. Bertelsmann Stiftung.

Ringler, Paul, *Peter Parycek*, *Judith Schossböck*, *Werner Sturmberger*, *Daniel Schönherr*, *Daniel Oberhuber*, *Ingrid Aichberger*, und *Evelyn Hacker* (2013). *Internet und Demokratie in Österreich – Grundlagenstudie.* Wien: SORA.

Ross, Craig, *Emily S. Orr*, *Mia Sisic*, *Jaime M. Arseneault*, *Mary G. Simmering*, und *R. Robert Orr* (2009). Personality and motivations associated with Facebook use. *Computers in Human Behavior 25*(2), 578–586.

Schnell, Rainer (2012). *Survey-Interviews. Standardisierte Befragungen in den Sozialwissenschaften.* Wiesbaden: VS-Verlag.

Seifert, Markus (2011). *Mobilisierung für alle? - Sozial selektive Wirkungen des Internets*

auf die politische Kommunikation. Berlin: Springer.

Sliwka, Anna, *Silvia Lauble* und *Susanne Frank* (2006). Das Deliberationsforum als neue Lernform. Wissens-, Meinungs- und Konsensfindung zu gesellschaftspolitischen Themen verstehen und gestalten. `http://blk-demokratie.de/fileadmin/public/download/materialien/weitere/Handreichung_Deliberation.pdf` - abgerufen am: 23.02.2014.

Statistisches Bundesamt (2012a). Breitband-Internetanschlüsse - Basistabelle. `https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Tabellen/Basistabelle_Breitbandabo.html` - abgerufen am: 14.02.2014.

Statistisches Bundesamt (2012b). Internetnutzer - Basistabelle. `https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Tabellen/Basistabelle_Internet.html` - abgerufen am: 14.02.2014.

Statistisches Bundesamt (2013). Mehr Haushalte mit Handy als mit klassischem Telefon - Pressemitteilung. `https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2013/PD13_046_p002.pdf` - abgerufen am: 30.11.2013.

Statistisches Bundesamt (2014). Begriffserläuterungen zur Internationalen Statistik. `https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Erlaeuterungen/Breitbandabo.html` - abgerufen am: 20.02.2014.

Stiftung Mitarbeit (2000). Bürgerforum Boxhagener Platz erprobt Open-Space-Verfahren – Kaffeepausen für die Quartiersentwicklung (1/2). Rundbrief Bürgerbeteiligung I/2000. `http://www.mitarbeit.de/rund_00i_12.html` - abgerufen am: 22.02.2014.

Strele, Martin (2012). BürgerInnen-Räte in Österreich. Gemeinsames Forschungsprojekt des Lebensministeriums und des Büros für Zukunftsfragen.

Taubert, Niels, *Wolfgang Krohn* und *Tobias Knobloch* (2010). Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts. Institut für Wissenschafts- und Technikforschung Universität Bielefeld.

Tomorrow Focus Media (2012). Social Media Effects 2012. `http://www.bitkom.org/de/markt_statistik/64018_77778.aspx` - abgerufen am: 05.02.2014.

TÜV Rheinland (2013). Breitbanddatensatz – Datenfile Version vom 14.01.2014.

Van Deth, Jan (2009). Politische Partizipation. In V. Kaina und A. Römmele (Hrsg.), *Politische Soziologie: ein Studienbuch*, 141–161. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Vissers, Sara und *Dietlind Stolle* (2012). *Spill-over effects between Facebook and on/offline political participation. Evidence from a two-wave panel study.*

Vogel, Hans-Josef (2009). „Bürgerpanel“ – ein Instrument für bürgerschaftliche Teilhabe. Erfahrungen aus der Stadt Arnsberg. `http://www.arnsberg.de/buergermeister/`

veroeffentlichungen/2009/buergerpanel-speyer.pdf - abgerufen am: 23.02.2014.

Vorwerk, Volker (2009). Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen? Dokumentation eines Symposiums. http://www.forumf.de/buergerhaushalt_und_gender_budgeting.pdf - abgerufen am: 22.02.2014.

Vorwerk, Volker (2010). Bürgerhaushalt Lichtenberg. Geschlechterorientierte Auswertung der Vorschläge aus dem Internet. http://www.buergerwissen.de/sites/default/files/Gender-Auswertung-Internet-BHH-2010.pdf - abgerufen am: 22.02.2014.

Weinbrenner, Peter (2009). Szenariotechnik. In A. Ley und L. Weitz (Hrsg.), *Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch* (3. Auflage), 264–273. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Zimmer, Rene (2002). Begleitende Evaluation der Bürgerkonferenz „Streitfall Gendiagnostik". Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.

5 Anhang

Abbildungsverzeichnis

1 Beteiligungs-Bias nach absoluter Meinungsdifferenz und Nonresponse-Wahrscheinlichkeit . . . 6
2 Partizipation vs. Beteiligung . . . 9
3 Kategorisierung der Beteiligungsformen nach Auswahlprozess und Reichweite 10
4 Übersicht der ausgewählten Beteiligungsformen . . . 11
5 Barrieren der Internetnutzung . . . 31
6 Verteilung der prozentualen Breitbandverfügbarkeit in Gemeinden unterschiedlicher Größe (Anzahl der HH) . . . 34
7 Verteilung des Bildungsstatus zwischen Onlinern und Offlinern . . . 37
8 Verteilung des monatlichen Nettoeinkommens in den Gruppen ‘privat online’ und ‘privat offline’ . . . 38
9 Ungleiche Altersverteilung zwischen Onlinern und Offlinern . . . 39
10 Ungleiche Verteilung des politischen Interesses zwischen Onlinern und Offlinern 41
11 Kriterien und Gestaltungsmöglichkeiten für die Relevanz von Internet-Angeboten 45

Tabellenverzeichnis

1 Übersicht: Offline-Beteiligungsformen . . . 27
2 Private Internetnutzung in Deutschland 2012 . . . 36
3 Unterschiedliche Geschlechterverhältnisse bei Onlinern und Offlinern . . . 39
4 Übersicht: Erwartbare Verzerrung nach Social-Media-Plattform und Ausgestaltung. . . . 47