

Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats

„Förderung des Open Government (Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln)“

Abschlussbericht zur Online-Konsultation zum Entwurf der Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware

April 2018

Inhalt

1. Hintergrund und Ziel des Verfahrens	2
2. Steckbrief zum Verfahren	3
3. Gestaltung des Beteiligungsverfahrens.....	4
3.1. Art der Beteiligung	4
3.2. Aufbau der Plattform.....	4
3.3. Maßnahmen zur Bewerbung	5
4. Ergebnisse der Beteiligung	6
4.1 Quantitative Ergebnisse.....	6
4.2 Qualitative Auswertung und Ergebnis.....	6
5. Gesamtbewertung	10

1. Hintergrund und Ziel des Verfahrens

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung des Open Government“ des IT-Planungsrats verfolgt mit ihrem aktuellen Vorhaben das Ziel, Standards für E-Partizipationsverfahren in Deutschland zu schaffen. Dafür wurden im Rahmen eines partizipativen Erarbeitungsprozesses zahlreiche Akteure aus unterschiedlichen Fachrichtungen nach ihren Erfahrungen befragt und Fachveranstaltungen dazu genutzt, die zentralen Anforderungen für erfolgsversprechende Online-Verfahren zusammenzutragen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse erarbeitete die Bund-Länder-Arbeitsgruppe einen ersten Entwurf einer Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware. Die Referenzarchitektur soll einen Überblick über die notwendigen Funktionen geben und diese in einem zeitgemäßen Gesamtsystem für Online-Beteiligung zusammenführen. Mit dieser Handreichung soll es möglich sein, Online-Portale zu konzipieren, die die Chancen von E-Partizipationsverfahren in unterschiedlichen Szenarien der Öffentlichkeitsbeteiligung umfassen und flexibel nutzen können.

Mit Fertigstellung des ersten Entwurfs der Referenzarchitektur Ende April 2017 wurde die breite (Fach-)Öffentlichkeit im Zuge einer vierwöchigen Online-Konsultation dazu eingeladen, weitere Anregungen für die Verbesserung der Handreichung zu geben. Ziel des Online-Beteiligungsverfahrens war es somit, Hinweise dafür zu erhalten, was im Entwurf ergänzt oder geändert werden müsste, damit keine wichtigen Aspekte übersehen werden und die Verständlichkeit der Referenzarchitektur sichergestellt wird.

2. Steckbrief zum Verfahren

Art der Beteiligung	Expertenkonsultation
Zielsetzung	(1) Konsultation des Entwurfs zur Verbesserung und Qualitätssicherung des Dokuments, sowie (2) Information der Fachöffentlichkeit über aktuellen Stand des Erarbeitungsprozesses
Zielgruppen	(1) Fachpublikum und Expertinnen und Experten zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung und E-Partizipation, sowie (2) die interessierte Öffentlichkeit
Beteiligungsformate	Online-Textkonsultation mit Kommentarmöglichkeit
Zeitraum	3. Mai bis 2. Juni 2017
Quantitative Ergebnisse	88 Online-Kommentare, sowie 152 weitere Kommentaren, die in zwei eingesandten, kommentierten PDF-Dokumenten enthalten waren
Qualitative Ergebnisse	Viele der Rückmeldungen zum Entwurf hatten eine hohe inhaltliche Qualität und brachten zahlreiche Aspekte ein, die nach Diskussion der Ergebnisse in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Zuge der Überarbeitung des Entwurfs ergänzt oder geändert wurden.
Verantwortlich	Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung des Open Government“ des IT-Planungsrat“

3. Gestaltung des Beteiligungsverfahrens

3.1. Art der Beteiligung

Die Referenzarchitektur hat die Beschreibung von (nicht-)funktionalen Anforderungen für die Beschaffung oder Programmierung von E-Partizipationssoftware im Blick. Zielgruppe der Handreichung ist daher nicht die breite Öffentlichkeit, sondern Personen in der Verwaltung oder bei Vorhabenträgern, die sich über die konkreten technischen Möglichkeiten für erfolgsversprechende E-Partizipationsanwendungen interessieren. Somit war Zielgruppe der Online-Konsultation des Entwurfs der Referenzarchitektur in erster Linie die Fachöffentlichkeit, die Expertise in den Feldern E-Partizipation und (Online-)Öffentlichkeitsbeteiligung besitzt. Die Konzeption und Programmierung von E-Partizipationssoftware ist ein Thema, das keine breite Öffentlichkeit anspricht. Daher wurde das Verfahren als **Expertenkonsultation** geplant und umgesetzt.

3.2. Aufbau der Plattform

Für die Durchführung der Online-Beteiligung wurde eine Online-Plattform unter dem Dach des [Beteiligungsportals des Freistaat Sachsens](#) eingerichtet (ein sog. „Mandant“). Auf dieser Online-Plattform konnten Informationen über den Hintergrund und die Ziele der Beteiligung sowie den bisherigen Erarbeitungsprozess abgerufen werden.

Die eigentliche Beteiligung fand im Kommentarbereich auf den Einzelseiten statt, die die Kapitel des Entwurfs darstellten. Ein Navigationsmenü bildete das Inhaltsverzeichnis des Entwurfs ab, sodass jeder Abschnitt des Dokuments leicht angesteuert werden konnte.

The screenshot shows a web interface for a participation portal. At the top, there is a logo for 'Förderung des Open Government Projekt AR-Part' and the title 'Beteiligungsportal IT-Planungsrat | Open Government'. Below the header, there are navigation links: 'zur Übersicht' and 'zurück zu »Hauptportal«'. The main content area is titled 'Öffentlichkeitsbeteiligung zur Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware' and 'Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware'. A sidebar on the left contains two sections: 'Gegenstände des Dialogs' with a list of items (1. Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware, 2. Einführung E-Partizipation, 3. Anforderungen an die Software: Basisfunktionen, 4. Konkrete Anwendungsfelder: Szenario-spezifische Anforderungen, 5. Technische Umsetzung) and 'Informationen zum Dialog' with links for 'Hintergrund zur Beteiligung', 'Design Thinking-Workshop', and 'Entwurf Referenzarchitektur [Download *.pdf 1,71 MB]'. The main text area shows the start of a document titled '1 Einleitung', with the first paragraph discussing the desire for more political participation in Germany.

Abbildung 1: Screenshot von der Online-Plattform unter www.digital-beteiligen.de

Mit Hilfe der Kommentarfunktion konnten eigene Beiträge erstellt werden oder Beiträge von anderen kommentiert werden. Außerdem konnten Beiträge bewertet werden (anhand von Icons, die „gut“, „neutral“ und „nicht gut“ darstellten).

Wenn Beiträge von registrierten Nutzerinnen und Nutzern erstellt wurden, wurde deren selbst gewählter Benutzername über dem Kommentar dargestellt. Beiträge konnten jedoch auch ohne Registrierung anonym abgegeben werden.

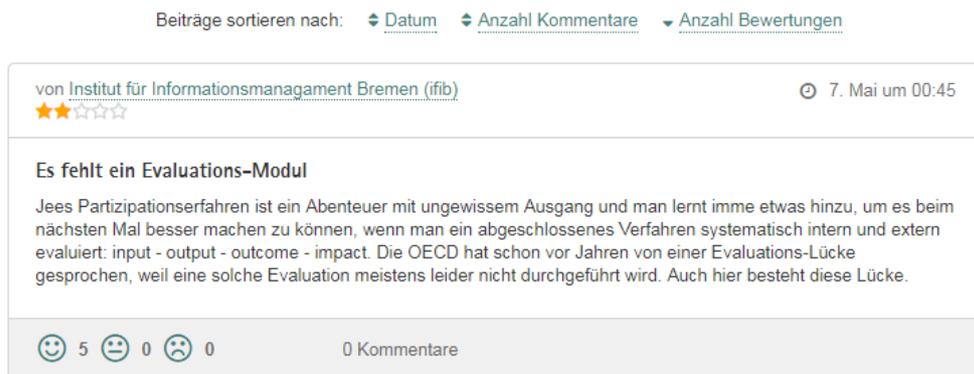


Abbildung 2: Screenshot von der Kommentarfunktion unter www.digital-beteiligen.de

3.3. Maßnahmen zur Bewerbung

Mit Beginn des Online-Verfahrens wurden mehrere Adressverteiler angeschrieben, die einerseits Personen aus der vorigen Phasen des Erarbeitungsprozesses (Experteninterviews, Design Thinking Workshop, Fachdialog) und andererseits (Branchen-)Medien umfassten. Das Anschreiben beinhaltete ein „Multiplikatorenpaket“ mit Textbausteinen, Bildern und Vorlagen für Beiträge in den sozialen Medien, die es den verschiedenen Akteuren möglichst einfach machen sollte, ihre Netzwerke über das Verfahren zu informieren.

Im Ergebnis wurde in mindestens acht Online-Medien und Newslettern über die Online-Expertenkonsultation berichtet und einige Expertinnen und Experten griffen das Online-Verfahren und den Aufruf zur Beteiligung auf Twitter auf.

4. Ergebnisse der Beteiligung

4.1 Quantitative Ergebnisse

Im Zeitraum vom 3. Mai bis 2. Juni 2017 (rund vier Wochen) beteiligten sich **15 registrierte Nutzerinnen und Nutzer** mit 78 Beiträgen bei der Online-Kommentierung des Entwurfs. 10 weitere Kommentare wurden anonym abgegeben. Insgesamt gingen somit **88 Beiträge** in die Auswertung ein.

Auf dem Online-Beteiligungsportal wurden daneben insgesamt 1.370 Seitenzugriffe und 327 unterschiedliche Besucherinnen und Besucher (*unique visitors*) gezählt. Die durchschnittliche Besuchszeit einer Nutzerin bzw. eines Nutzers betrug dabei 5:03 Minuten.

Darüber hinaus wurden nach dem Ende der Beteiligungsfrist noch Stellungnahmen eingebracht, wodurch **152 weitere Kommentare** in die Auswertung eingingen. Die Nutzer sendeten jedoch **kommentierte PDF-Dokumente** ein, deren Inhalte nicht leicht weiterzuverarbeiten bzw. in eine für die Auswertung sinnvolle Form zu überführen waren. Daher soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass **in zukünftigen Online-Beteiligungsverfahren davon abzuraten** ist, Beteiligten die Einsendung von kommentierten PDF-Dokumenten zu gestatten. Eine abschnittsgenaue Kommentierung von Textstellen, die auf einer Online-Plattform transparent nachzuvollziehen ist, erscheint hinsichtlich der Auswertung der Ergebnisse wesentlich sinnvoller.

4.2 Qualitative Auswertung und Ergebnis

Für die inhaltliche Auswertung wurden alle eingegangenen Beiträge zunächst kategorisiert und den jeweiligen Kapiteln und thematischen Aspekten in der Referenzarchitektur zugeordnet. Wenige Kommentare (12) konnten nach dieser ersten Sichtung aussortiert werden, weil sich die Beiträge bspw. auf die Funktionen des Beteiligungsportals unter www.digital-beteiligen.de und nicht auf die Inhalte des Entwurfs der Referenzarchitektur bezogen. Daneben wiesen 24 Kommentare auf Rechtschreib- oder Formatierungsfehler hin – diese waren hilfreich, mussten jedoch nicht weiter inhaltlich bewertet werden.

Im Fokus der Auswertung und Diskussion der Bund-Länder-Arbeitsgruppe standen somit 200 inhaltliche Rückmeldungen zum Entwurf. Einige der angesprochenen Aspekte oder Hinweise wurden mehrfach genannt, die thematische Breite der Rückmeldungen war aber dennoch groß. Bei rund zwei Drittel der Beiträge folgte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe daher den Vorschlägen ganz oder teilweise bzw. ging bei der Überarbeitung auf die Unklarheiten ein, die hinsichtlich bestimmter Inhalte und Ausführungen im Dokument kritisiert wurden.

Bei rund einem Drittel der Kommentare folgte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht den Vorschlägen der Kommentierenden. Die Gründe dafür waren unterschiedlich, bspw. weil die Ergänzung eines Aspekts den Umfang des Dokuments überstiegen hätte oder weil eine Einschätzung nach fachlicher Prüfung und anschließender Diskussion in der Arbeitsgruppe schließlich nicht geteilt wurde.

Im Folgenden werden einigen der genannten Themen aufgeführt und beschrieben wie diese Aspekte bei der Überarbeitung der Referenzarchitektur aufgegriffen wurden.

Mehr Hintergründe über den Erarbeitungsprozess der Referenzarchitektur	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Es kamen Fragen auf zum Erarbeitungsprozess des Entwurfs der Referenzarchitektur. Bspw. wer daran mitgewirkt hat und woher die Einschätzungen und Empfehlungen kommen.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Das Kapitel „Ebenen- und fachübergreifender Ansatz zur Erarbeitung dieses Dokuments“ nach der Einleitung wurde weiter ausgebaut. Mehr Informationen über den Erarbeitungsprozess sind nun gleich zu Beginn des Dokuments nachzulesen.

Bessere Verständlichkeit der Struktur des Dokuments	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Der Aufbau des Dokuments wurde teilweise kritisiert bzw. es wurden Vorschläge zur Verbesserung gemacht.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Das Kapitel „Wegweiser zu den Anforderungen für E-Partizipationssoftware“ folgt nun direkt auf die Einleitung und neue Grafiken sollen die Verständlichkeit der Struktur der Handreichung erhöhen.

Rückmeldungen an die Beteiligten eines Verfahrens sind wichtig	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Ein Feedback an die Beteiligten in einem E-Partizipationsverfahren ist von großer Bedeutung.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Diese Einschätzung teilte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe bereits zuvor und an verschiedenen Stellen im Entwurf wurden bereits auf wichtige Feedback-Funktionen hingewiesen. Aufgrund der Kommentare zum Entwurf wird diesem Aspekt nun jedoch ein eigenständiges Kapitel gewidmet („Wichtig für die Beteiligten: Nachvollziehbare und verständliche Rückmeldungen“).

Weitere Evaluierungen für E-Partizipationsverfahren sind notwendig	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Der Hinweise wurde eingebracht, dass eine Evaluierung der Online-Beteiligungsverfahren immer mitgedacht werden sollte.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Im Kapitel „Auswertung <i>und</i> Evaluierung von Beteiligungsverfahren“ wurde ein neuer Absatz eingefügt in dem die Vorteile von wissenschaftlichen Erfolgsmessungen oder auch institutionalisierten Formen ständiger Evaluierung, wie bspw. Nutzerbeiräte, beschrieben werden.

Präzisere Beschreibung der angewandten Methode „User Stories“	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Mehrere Fragen bezogen sich auf die sog. „User Stories“ aus denen die wichtigen Funktionen für die Beteiligungssoftware abgeleitet werden: Wie sind diese entstanden? Was hat es mit der Methode auf sich?
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	In der Einleitung zum Kapitel „Anforderungen an die Software: Basisfunktionen“ erläutert ein neuer Absatz („Methode für die Zusammenstellung der wichtigsten Funktionen: User Stories“) das Zustandekommen der User Stories und die Vorteile der gewählten Methode.

Erläuterung der Unterscheidung zwischen notwendigen und wünschenswerten Funktionen	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Die Aufteilung der Funktionen in die beiden Kategorien „notwendig“ und „wünschenswert“ war für einigen Nutzerinnen und Nutzern nicht ganz nachvollziehbar. Daneben wurde die Einteilung bestimmter Funktionen kritisiert.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	In der Einleitung zum Kapitel „Anforderungen an die Software: Basisfunktionen“ erläutert ein neuer Absatz („Unterscheidung zwischen verfahrensabhängigen und verfahrensunabhängigen Anforderungen und Klassifizierung in Muss- und Kann-Anforderungen“) den Sinn und Zweck der beiden Kategorien. Darüber hinaus wurden die Bezeichnungen der Kategorien in „Muss-„ und „Kann-Funktionen“ geändert. Wenige Funktionen wurden außerdem umsorziert.

Hinweise auf weitere Anwendungsfelder für E-Partizipation bzw. die „Stufen der Beteiligung“	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass es mehr Anwendungsfälle gäbe als die im Entwurf aufgeführten drei Szenarien. Außerdem wünschten sich andere eine Bezugnahme auf die „Stufen der Beteiligung“ im Zuge der Darstellung der Szenarien.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Die Szenarien, die für die Ableitung der Funktionen für E-Partizipationssoftware erarbeitet wurden, haben den technischen Aufbau von Online-Beteiligungsportalen im Blick. Sie beschreiben die archetypischen Grundtypen für E-Partizipation. Mit diesen Systemen ließen sich auch Verfahren durchführen, die nicht explizit genannt wurden. Darauf wird im neuen Kapitel „Die drei Szenarien im Lichte der „Stufen der Beteiligung“ nun hingewiesen. Außerdem wird darin Bezug auf die „Stufen der Beteiligung“ genommen und die gewählten Szenarien werden damit ins Verhältnis gesetzt.

Konkretisierung der Empfehlungen für Usability und Barrierefreiheit der Software	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	Einige Nutzerinnen und Nutzer wiesen darauf hin, dass die Hinweise zu Usability und Barrierefreiheit noch ausgebaut werden könnten.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Das Kapitel „Barrierefreiheit, Responsives Webdesign und Usability“ wurde komplett überarbeitet. Auf wichtige Rechtsvorschriften und weiterführende Richtlinien wird nun explizit verwiesen.

Abwägung der Vor- und Nachteile von Open Source-Software	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	In einigen Kommentaren wurde auf die Vorteile von Open-Source-Software hingewiesen.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Das Kapitel „Open-Source-Basis“ wurde komplett überarbeitet. Darin werden die Vor- und Nachteile von offenem Quellcode nun ausführlicher beschrieben.

Auflistungen weiterer, wichtigen Schnittstellen	
<i>Anregung (sinngemäß)</i>	An mehreren Stellen wurden technische Standards erwähnt, die ergänzt werden sollten.
<i>Überarbeitungen im Dokument</i>	Im Kapitel „Interoperabilität als Schlüsselanforderung“ wurden einige weitere Standards für Schnittstellen zur Anbindung an die Geschäftsprozesse der Verwaltung oder an Geodateninfrastrukturen neu hinzugefügt.

Neue Funktionen aufgenommen	
Anregung (sinngemäß)	Im Zuge der Online-Konsultationen wurden weitere hilfreiche Funktionen für die Durchführung von E-Partizipationsverfahren vorgeschlagen.
Überarbeitungen im Dokument	Als neue Funktionen wurden aufgenommen: „(Mehrere) Beteiligungsverfahren (auf einem Mandanten) verwalten“, „Archivierung von Beteiligungsverfahren“, „Umfragen als fragegeleitete Beteiligung“ und „Workflows einrichten“.

Austauschformate für Informationen über Beteiligungsverfahren	
Anregung (sinngemäß)	–
Überarbeitungen im Dokument	Diese Änderung geht nicht auf einen Kommentar im Rahmen der Online-Konsultation zurück, sondern auf die Diskussion über die Ergebnisse in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe: In einem neuen Kapitel „Weiter voranzutreiben: Austauschformat für Informationen über Beteiligungsverfahren“ wird nun dafür geworben, einen technischen Standard zu etablieren, der Metadaten über jedes Verfahren zur Verfügung stellt. Auf dieser Grundlage könnten Bund- oder Länderübersichten zu Beteiligungsverfahren realisiert werden.

Darüber hinaus gingen **weitere hilfreiche Hinweise** ein, die bspw. auf **unpräzise oder missverständliche Formulierungen** hinwiesen. Beispiel dafür ist, dass an einer Stelle im Entwurf empfohlen wurde, Systeme zu entwickeln bzw. zu beschaffen, die möglichst vielseitig sind – während im Kapitel „Strukturelle Merkmale und Rahmenbedingungen“ neutral beschrieben wird, welche Vor- und Nachteile eine „kleine“ und eine „große Lösung“ mit sich bringen. Dieser Widerspruch wurde aufgelöst: Weder die „kleine“ noch die „große Lösung“ wird favorisiert und eine Entscheidungshilfe unterstützt dabei, die richtige Wahl zu treffen.

Ein anderes Beispiel: Im Kapitel „Auswertung und Evaluierung von Beteiligungsverfahren“ werden (Teil-)Automatisierungen vorgeschlagen, die die Auswertungen der Verfahren unterstützen können. Dem Einwand einer Nutzerin wurde gefolgt (und entsprechend im Text ergänzt), dass diese Technologien stets nur die händische Auswertung unterstützen sollte und diese nicht ersetzen.

Im Folgenden werden einige Anregungen genannt, die **nicht aufgenommen** wurden, und die entsprechenden Entscheidungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe begründet.

In einige Kommentare wurden *Hinweise zur Verfahrenskonzeption* von E-Partizipationsprojekten gegeben. Jedoch ist die Referenzarchitektur nicht der richtige Ort für diese Hilfestellungen. Viele hilfreiche Leitfäden zur Konzeption und Planung von Beteiligungsverfahren existieren bereits, die Referenzarchitektur konzentriert sich jedoch auch technische Fragen.

Der Wunsch wurde geäußert, dass *schwer erreichbare Zielgruppen* bei der Softwarebeschreibung stärker in den Fokus rücken sollten. Nach Ansicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sind für die Ansprache dieser Zielgruppen die Themenauswahl, Verfahrenskonzeption und Bewerbung wichtiger als die Software. Anders gesagt: An der Beteiligungssoftware (die nach heutigen Usability-Standards realisiert wurde) wird es nicht liegen, wenn bestimmte Zielgruppen nicht erreicht werden.

Ein Vorschlag sah vor, *Verbände und lokale Gemeinschaften stärker in die Online-Verfahren einzubeziehen* und ihnen bspw. auch Aufgaben oder Bereiche auf der Beteiligungsplattform einzuräumen. Dieser Ansatz könnte unabhängig von der technischen Plattform in der Verfahrenskonzeption aufgegriffen werden. Auf Grundlage des (bereits erwähnten) „Rechte- und Rollen-Managements“ könnten bestimmte Nutzergruppen bspw. auf erweiterte Funktionsbereiche zugreifen.

Die Anregung, ein Glossar im Dokument anzubieten, wurde nicht aufgegriffen, da einerseits versucht wurde, verständlich zu schreiben und wichtige Begriffe direkt im Text zu erläutern und andererseits ein Glossar aufgrund der vielen technischen Begriffe zu viel Platz eingenommen hätte.

Der *Kritik an den vier Exkursen zu innovative Ansätze* wurde nicht gefolgt, da ihre Sonderstellung bewusst gewählt wurde, um auch Leserinnen und Lesern, die sich bereits bestens im Thema auskennen, interessante Impulse zum Weiterdenken zu bieten, ohne gleichzeitig die darin beschriebenen Ideen als geltenden technischen Standard zu beschreiben.

5. Gesamtbewertung

Die fachliche Qualität der Beiträge war hoch – und nicht zuletzt durch die beiden eingesandten PDF-Dokumente war auch die Anzahl der Rückmeldungen höher als im Vorfeld angenommen. Auf Grundlage dieses Beteiligungsergebnisses wurden weitere Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe angeregt und eine detaillierte Überarbeitung des Entwurfs konnte stattfinden. Der Aufwand für die Auswertung führte dadurch auch zu einer Verlängerung der Projektlaufzeit. Denn alle Beteiligten waren sich einig darin, dass die ausführliche Beschäftigung mit den Hinweisen aus der Online-Konsultation zu einer deutlichen Verbesserung des Entwurfs der Referenzarchitektur führen wird.

Gleichzeitig sind weitere Akteure auf das Verfahren aufmerksam geworden und neue Kontakte wurden hergestellt. Die Ziele der Online-Konsultation wurden somit erreicht.