

Phillip Nguyen

## Die Einstellung von Verwaltungsmitarbeiter/innen zu Online- Partizipation im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie

### Zusammenfassung

Infolge von Entwicklungen wie Vertrauensdefiziten gegenüber etablierten Entscheidungsprozessen und der fortlaufenden Digitalisierung wird elektronische Bürgerbeteiligung durch die Kommunalverwaltungen zunehmend fokussiert. Trotz des Potenzials der Einbeziehung von Bürger/innenmeinungen zeigt sich eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg von Online-Partizipation. Um die Institutionalisierung und den Erfolg zu fördern, ist die Einstellung der Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen von zentraler Bedeutung. Die Studie untersucht mithilfe eines qualitativen Forschungsdesigns, aus welchen Inhalten sich die Einstellung der Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation zusammensetzt und wie diese entsteht. Dazu werden Aspekte wie die konkrete Arbeit an den Verfahren, der organisationale Kontext, die berufliche Sozialisation oder individuelle Faktoren analysiert. Aufgrund der Relevanz für die Durchführung der Verfahren werden dabei die verantwortlichen Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung betrachtet. Die Ergebnisse zeigen eine hohe Relevanz von individuellen Eigenschaften, der Verwaltungsführung sowie der Bürger/innen als Adressat/innen der Projekte.

**Schlagworte:** E-Partizipation, Einstellungen, Technologieakzeptanz, Open Government, Verwaltungsmitarbeiter

### Abstract

*The attitudes of government employees towards online participation between the public sphere and bureaucracy*

Because of developments such as trust deficits towards established decision-making processes and digitalization, local governments increasingly focus on e-participation. Despite the potential of including citizens' opinions, the number, scope, and success of e-participation is heterogeneous. The attitude of local government employees is important to promote institutionalization and success. Using a qualitative research design, this study explores the content and formation of employees' attitudes toward e-participation. For this purpose, administrative procedures, organizational context, professional socialization, and individual factors are analyzed. Due to their central role in implementing e-participation, the responsible employees of the citizen participation departments are considered. The results show a high relevance of individual characteristics, administrative management, and citizens as addressees of e-participation projects.

**Keywords:** e-participation, attitudes, technology acceptance, open government, local government employees

## 1 Einleitung

Im Zuge der Diskussion um die Stabilität demokratischer Systeme gewinnt das Thema Bürger/innenbeteiligung zunehmend an Aufmerksamkeit. Aufgrund von Herausforderungen wie der steigenden Skepsis gegenüber politischen Entscheidungen wächst der Druck, etablierte Strukturen und Prozesse zu verändern. Bürger/innenbeteiligung erweist sich hierbei als aussichtsreiches Instrument, um durch die stärkere Integration von Bürger/innen Teilhabe und Inklusion zu fördern und dahingehend die Qualität der Demokratie zu verbessern (Romsdahl, 2005). Hierbei besitzen insbesondere Kommunalverwaltungen aufgrund der Erfahrungsnähe und den antizipierten stärkeren Einflusschancen im Vergleich zur Landesebene ein hohes Potenzial, um Bürger/innen-vorschläge und -meinungen stärker zu berücksichtigen (Bogumil & Holtkamp, 2010). Im Zuge der anhaltenden Digitalisierung nimmt internetgestützte Beteiligung, sogenannte *Online-Partizipation*, infolge des reichweitensteigernden und zielgruppenerweiternden Potenzials einen wachsenden Stellenwert ein (Schwanholz, Zinser & Hindemith, 2021), der aufgrund der COVID-19-Pandemie weiter verstärkt wird.

Zeigen erfolgreiche Formate wie das Bürger/innenbudget der Stadt Frankfurt (Oder) oder der Online-Dialog zur Neugestaltung der Bonner Rheinuferpromenade das Potenzial von Online-Partizipation, lässt sich gegenwärtig jedoch eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg der Verfahren feststellen (Ermert, Pützer, Ruesch & Zebralog GmbH & Co KG, 2015; Toots, 2016). Den betroffenen Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen kommt dabei eine besondere Rolle zu. Durch ihre Arbeit sind sie maßgeblich daran beteiligt, dass Online-Partizipationsvorhaben initiiert, durchgeführt, betreut, verwertet und bewertet werden. In Abhängigkeit der bewussten und unbewussten Steuerung ihres Arbeitseinsatzes können sie daher die Verfahren aktiv unterstützen oder blockieren, indem beispielsweise Vorschläge nur unzureichend evaluiert oder Diskussionen zwischen Bürger/innen und der Kommunalverwaltung insuffizient moderiert werden (Klug, Lokaiczyk, Meyer & Steinmetz, 2010). Über das eigentliche Rollenverständnis und die Funktion hinausgehend müssen die Mitarbeiter/innen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen und konfliktreduzierten Durchführung der Verfahren Online-Partizipation daher gewissenhaft und umfänglich nutzen. Demzufolge kann die *Akzeptanz* von Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation als zentraler Erfolgsfaktor verstanden werden, um die Verfahren erfolgreich zu institutionalisieren (Kim & Holzer, 2006; Steinbach, Sieweke & Süß, 2019).

Online-Partizipation zeichnet sich durch die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien aus und kann dahingehend mithilfe von Informationssystemtheorien erklärt werden (Naranjo-Zolotov, Oliveira & Castelijn, 2018). Akzeptanz in Form der Nutzung oder Nutzungsintention einer Technologie (Davis, 1985) wird durch verschiedene Faktoren wie den *Einstellungen* beeinflusst. Vor dem Hintergrund des organisationalen Kontextes kann sich eine positive Einstellungsbildung jedoch als diffizil erweisen (Glaab, 2016; Liao & Schachter, 2018). Die Integration von verwaltungsexternen Akteur/innen steht demnach dem „Prinzip der Zuständigkeit“ (Richter, 2012) entgegen, nach dem Verwaltungsmitarbeiter/innen in Abhängigkeit ihrer professionell erworbenen Kompetenzen an den Entscheidungen und deren Umsetzung teilhaben, sodass Online-Partizipation aus normativen Gründen abgelehnt werden kann (Liao & Schachter, 2018; Steinbach & Süß, 2018). Bezogen auf die Nutzung von

Informationstechnologien können zudem technologische Barrieren und Vorbehalte existieren, die sich, unter anderem infolge einer unzureichenden Fokussierung innerhalb der Verwaltungspraxis und Ausbildung (Christian & Davis, 2016; Sukumar & Reddick, 2016), ebenfalls als hinderlich für die Einstellung erweisen können. Da informelle Online-Partizipation als freiwillige Zusatzleistung jedoch maßgeblich vom Engagement und der Motivation der Mitarbeiter/innen abhängig ist, sind positive Einstellungen von entscheidender Bedeutung, um interne Widerstände, Vorbehalte und Konflikte vermeiden und eine angemessene Durchführung der Verfahren unterstützen zu können (Kim & Holzer, 2006; Liao & Ma, 2019).

Mehrere quantitative Studien (u. a. Kang & Sohaib, 2016; Batara, Nurmandi, Warsito & Pribadi, 2017) haben bereits die Relevanz positiver Einstellungen für die Nutzung von Online-Partizipation sowie die Diversität der Einstellungsausprägung innerhalb der Kommunalverwaltungen aufgezeigt. Einer Metastudie von Mijail Naranjo-Zolotov, Tiago Oliveira und Sven Casteleyn (2018) zufolge erweist sich die Einstellung als einer der stärksten Faktoren, welche die Adoption von Online-Partizipation fördern. Die genauen *Inhalte* der Einstellung bleiben dabei allerdings ebenso unklar wie die Faktoren, die mit der *Entstehung* der Einstellung zusammenhängen (Liao & Schachter, 2018).

Von besonderem Interesse sind hierbei die Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung. Als zentrale Schnittstellen innerhalb der Kommunalverwaltungen übernehmen diese zahlreiche Funktionen, die eine erfolgversprechende Ausführung der Projekte fördern. Je nach Aufgabenbereich können sie neue Verfahren anstoßen, Unterstützung für Fachbereiche liefern, eigenständig Partizipationsprojekte durchführen oder die Institutionalisierung weiter forcieren. Aufgrund der Bedeutung für die Anzahl und Qualität von Online-Partizipationsverfahren ist die Einstellung der entsprechenden Mitarbeiter/innen als essentiell anzusehen. Da Einstellungen als erfahrungs- und lernbedingtes Konstrukt betrachtet werden können (Sherif & Sherif, 1969) verfügen sie zudem mit Blick auf ihre regelmäßigen Interaktionen potenziell über gefestigte Einstellungen (Glasman & Albarracín, 2008). In Abhängigkeit der Gründe für die Positionsübernahme können weiterhin die Biografien und Persönlichkeiten der betreffenden Mitarbeiter/innen ein besonderes Potenzial besitzen, um ein tiefgehendes Verständnis zu fördern. Trotz des erheblichen Erkenntnispotenzials und der Bedeutung für Online-Partizipation fehlt es jedoch an entsprechenden Forschungsvorhaben. Die vorliegende Studie verfolgt daher zwei Forschungsfragen:

1. Wie ist die Einstellung der Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung zu Online-Partizipation ausgeprägt und welche Aspekte prägen die Einstellung?
2. Wie wird die Einstellung gegenüber Online-Partizipation ausgebildet?

Die Ergebnisse der Studie leisten einen wichtigen Beitrag zum aktuellen Forschungsdiskurs und sind von praktischer Relevanz. Die Studie liefert eine qualitative Betrachtung eines fragmentiert genutzten Aspektes und ergänzt damit die Forschung um Technologieakzeptanz im organisationalen Kontext (Dwivedi, Rana, Jeyaraj, Clement & Williams, 2019). Durch eine Analyse des Einflusses von organisationalen Faktoren trägt die Studie weiterhin zu der Forderung einer stärkeren Kontextberücksichtigung bei (Venkatesh, Thong & Xu, 2016). Im Hinblick auf die Forschung zu (Online-)Partizipation greift die Studie zudem die vernachlässigte Mitarbeiter/innenperspektive auf

und liefert Erkenntnisse über individuelle Faktoren, welche die Nutzung betreffender Verfahren beeinflussen können (Liao & Schachter, 2018). Die Studie vertieft dadurch das Verständnis über die Akzeptanz und Diffusion von Online-Partizipation innerhalb der Kommunalverwaltungen. Praxisbezogene Beiträge ergeben sich daraus, dass umfassende Erkenntnisse über die Einstellungsinhalte und deren Entstehungshintergründe dabei helfen können, Bedingungen zu schaffen, die eine positive Meinungsbildung unterstützen. Die Ergebnisse können helfen, eine bessere Verfahrensidentifikation, eine höhere Motivation und Arbeitsleistung, eine Optimierung der Prozesse oder eine bessere Verwertung der Ergebnisse zu fördern, sodass der Erfolg von Online-Partizipation als zentraler Bestandteil von Reformbemühungen wie einer Öffnung (Open Government) oder Digitalisierung (E-Government) der Verwaltung begünstigt werden kann (Harrison et al., 2011).

Um die Einstellungen und deren Hintergründe zu untersuchen, werden zunächst die Begriffe Online-Partizipation und Einstellungen definiert und erläutert. Anschließend wird das Forschungsdesign beschrieben und die Ergebnisse präsentiert. Zuletzt werden Schlussfolgerungen, Limitationen sowie der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

## 2 Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen

### 2.1 Online-Partizipation

Als Bürger/innenbeteiligung wird die Inklusion von Bürger/innen an demokratischen Entscheidungsprozessen bezeichnet (Albrecht et al., 2008). Umfasst dieses allgemeine Verständnis eine Vielzahl an Formen politischer Partizipation, können darunter insbesondere informelle und durch die Kommunalverwaltung initiierte informationelle, konsultative oder kooperative Verfahren wie Online-Dialoge oder Bürger/innenhaushalte verstanden werden (Albrecht et al., 2008). Auf kommunaler Ebene sollen durch Bürger/innenbeteiligung die Effizienz der Verwaltungen sowie die Legitimität von Ergebnissen gesteigert werden, indem die Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, transparenter informiert zu werden und einen direkten Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Weiterhin besitzen Bürger/innen aufgrund ihres Kontextwissens und ihrer spezifischen Perspektive ein hohes Potenzial, um neue Ideen zu generieren, Defizite zu identifizieren und dahingehend die Qualität der Entscheidungen zu verbessern (Agger & Lund, 2017). Unter Online-Partizipation können alle Beteiligungsmaßnahmen verstanden werden, die digitale Informations- und Kommunikationstechnologien wie Web 2.0-Applikationen nutzen (Voorberg, Beckers & Tummers, 2015). Die Partizipationsmöglichkeiten reichen von der bloßen Information über Projekte und Entscheidungen als passive Form der Beteiligung bis hin zur eigenständigen Entscheidungsfindung durch die Partizipierenden (Ruiz-Villaverde & García-Rubio, 2017). Im Vergleich zu analoger Beteiligung besitzen Online-Verfahren das Potenzial, zuvor schwer erreichbare Zielgruppen zu integrieren, die allgemeine Reichweite zu erhöhen und die Kosten im Vergleich zu analogen Verfahren zu senken (Albrecht et al., 2008).

Online-Partizipation kann dabei als Bestandteil der gegenwärtigen Verwaltungsdigitalisierung angesehen werden (Frieß, 2018). Entsprechende Bemühungen sind aller-

dings mit einer Vielzahl an Anforderungen verbunden, denen adäquat begegnet werden muss, um die Akzeptanz der Verwaltungsmitarbeiter/innen zu fördern. Im Kontext von Online-Partizipation zeigt sich, dass die Bedingungen für eine gelingende Beteiligung in Form von Faktoren wie einer ausreichenden technischen Ausstattung und Infrastruktur, angemessenen Kompetenzen und Ressourcen zum Betrieb der Online-Plattformen oder einem adäquaten Prozessmanagement zur Minderung der Gefahr von Informationsüberflutung oftmals nicht gegeben sind (Romsdahl, 2005; Glaab, 2016).

Eine weitere Herausforderung liegt in der aus Bürger/innenbeteiligung resultierenden Neubestimmung der Machtbeziehungen zwischen Bürger/innen und Kommunalverwaltungen (Geiger, 2012). Wurde lange Zeit Webers Idealtypus der Bürokratie (Weber, 2002) als unihinterfragte Realität gelebt, führen seit den 1970er Jahren umfangreiche Reformbemühungen dazu, dass vorherrschende bürokratische Strukturen und technokratische Einstellungen durch eine stärkere Bürger/innenorientierung ersetzt werden (Richter, 2012). Dies steht allerdings im Gegensatz zu den traditionellen Entscheidungsstrukturen und -logiken: Innerhalb der repräsentativen Demokratie obliegt es den gewählten Volksvertreter/innen, Entscheidungen zu treffen und umzusetzen (Glaab, 2016). Die Mitarbeiter/innen der Kommunalverwaltungen fungieren hierbei als professionelle Spezialist/innen, die in Abhängigkeit ihrer erworbenen Kompetenzen an den Entscheidungsprozessen und deren Umsetzung teilhaben (Richter, 2012). Die Integration von Bürger/innen steht diesem klassischen Rollenverständnis entgegen, welches trotz der postulierten Veränderungsprozesse partiell weiterhin in den Kommunalverwaltungen identifizierbar ist (Steinbach & Süß, 2018). Um dem daraus resultierenden potenziellen Konflikt aus zwei widerstreitenden Logiken und divergierenden Rollenerwartungen entgegenwirken zu können, benötigen die betroffenen Mitarbeiter/innen unter anderem ein geeignetes Wertesystem, welches die Integration von Bürger/innen in öffentliche Entscheidungsprozesse befürwortet sowie ausreichendes Vertrauen in die Fähigkeiten und digitalen Kompetenzen der Bürger/innen und Mitarbeiter/innen setzt, um die Durchführung von Online-Partizipation zu unterstützen (Liao & Schachter, 2018; Steinbach & Süß, 2018). Auf Faktoren wie dem Wertesystem und Erfahrungen aufbauend bildet sich schließlich die Einstellung gegenüber Online-Partizipation, deren Ausprägung die Akzeptanz und dahingehend die Nutzung der Verfahren beeinflusst (Liao & Ma, 2019).

## 2.2 Einstellungen

Einstellungen zählen zu den Grundkonstrukten und am meisten diskutierten Begriffen in der (Sozial-)Psychologie. Eine der im Forschungsdiskurs am häufigsten genutzten Definitionen (Gokhale, Brauchle & Machina, 2013) stammt von Gordon Allport (1935). Einstellungen können demzufolge als mentaler und neuronaler Zustand der Bereitschaft verstanden werden, der die Reaktion gegenüber einem Objekt oder einer spezifischen Situation beeinflusst (Allport, 1935). Einstellungen werden innerhalb eines komplexen und fortlaufenden Prozesses gebildet, der maßgeblich von den gemachten Erfahrungen eines Individuums abhängt und die positive oder negative Reaktion gegenüber dem Einstellungsobjekt bestimmt (Allport, 1935). Zuletzt zeigt sich, dass Einstellungen die Wahrnehmung gegenüber dem Einstellungsobjekt in spezifischen Situationen beeinflussen und dadurch eine Ordnungs- und Strukturierungsfunktion übernehmen.

men, welche die Interaktion und Perzeption gegenüber dem Objekt bestimmen (Fazio, 1986). Dem ABC-Modell der Einstellungen folgend lassen sich Einstellungen dabei in drei Bestandteile differenzieren, welche zugleich Ursache als auch Wirkung einer Einstellung sind: Einer affektiven Komponente in Form einer emotionalen Bewertung (*affective*), einem bestimmten Verhalten (*behavioral*) sowie den kognitiven Überzeugungen gegenüber dem Einstellungsobjekt (*cognitive*) (Solomon, Bamossy, Askegaard & Hoog, 2006).

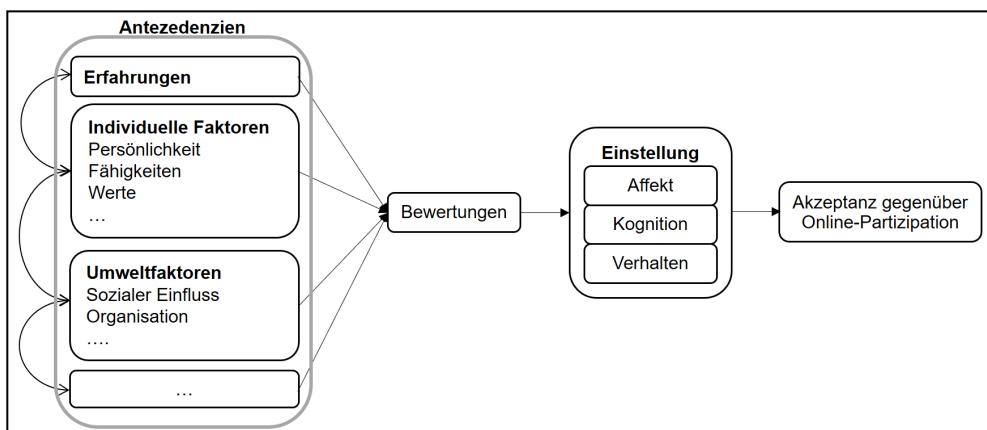
Im Kontext von informationstechnischen Anwendungen hat sich das Verständnis von Martin Fishbein und Izek Ajzen (1975) als eines der am häufigsten genutzten Konzepte für Theorien wie dem Technology Acceptance Model (Davis, 1985) etabliert. Einstellungen sind hierbei als Verhaltensdispositionen zu begreifen, die eine erlernte positive oder negative Bewertung eines Objektes hervorrufen (Fishbein & Ajzen, 1975). Die Einstellung gegenüber einem Objekt wird folglich durch die Summe der subjektiv assoziierten Attribute und die Stärke der betreffenden Assoziationen gebildet, wobei stets nur ein Teil der verfügbaren Informationen in Abhängigkeit des Kontexts als relevant eingestuft wird (Fischbein & Ajzen, 1975). Die gesammelten Informationen werden als Glaubenssätze im Gedächtnis gespeichert und aktiviert, sobald das betreffende Objekt in den Fokus gerät (Ajzen & Fischbein, 2000).

Das Ausmaß an verfügbaren Assoziationen, die in die Einstellungsbildung und Veränderung einfließt, kann variieren und von einer einfachen Betrachtung einiger weniger Informationen bis hin zu einer umfassenden und systematischen Einbeziehung aller verfügbaren Evidenz reichen (Ajzen & Fischbein, 2000). Einstellungen sind zudem als emergent anzusehen, insofern eine Veränderung der zugänglichen Überzeugungen oder der damit verbundenen Bewertungen ihrerseits zu einer Veränderung der Einstellungen führen kann. Sie werden entsprechend im Laufe des Erwerbs von Informationen über das Einstellungsobjekt ausgebildet und entwickeln sich weiter, wenn sich Überzeugungen ändern oder neu ausbilden (Ajzen & Fischbein, 2000). Die Lernprozesse, die zu den relevanten Urteilen führen, sind ihrerseits als soziale Prozesse zu verstehen, insofern die Bewertungen in Interaktion mit der Umwelt und unter Bezugnahme von Referenzgruppen ausgebildet werden (Fishbein & Ajzen, 1975). Einstellungen bilden sich entsprechend innerhalb von Sozialisationsprozessen, Strukturen und Regeln aus, die als Quellen von Einstellungen berücksichtigt werden müssen (Liao & Schachter, 2018).

Weiterhin üben externe Faktoren wie Persönlichkeitseigenschaften, soziodemografische Merkmale oder Fähigkeiten einen Einfluss auf die Einstellungen aus (Liao & Schachter, 2018). So befindet sich insbesondere der Einfluss von Persönlichkeitseigenschaften auf die Einstellungen gegenüber Aspekten wie politischer Beteiligung (Gerber, Huber, Doherty & Dowling, 2011) oder politischem Protest (Brandstätter & Opp, 2014) im wachsenden Interesse der betreffenden Forschungsdiskurse. Hierbei hat sich das Fünf-Faktoren-Modell zur Analyse der Persönlichkeit etabliert, demzufolge sich diese in fünf unabhängige und zeitlich stabile Hauptdimensionen differenzieren lässt (Soldz & Vaillant, 1999): Der Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Erfahrungen (Offenheit); der Grad an Genauigkeit und Kontrolle (Gewissenhaftigkeit); der Tendenz zu nach außen gerichteten Handlungen (Extraversion); der zwischenmenschlichen Orientierung (Verträglichkeit) sowie der emotionalen Labilität (Neurotizismus). Zeigen empirische Studien die Relevanz der Persönlichkeitsdimensionen bei einer Vielzahl von Einstellungsobjekten, fehlen im Kontext von Online-Partizipation dagegen entsprechende Erkenntnisse.

Bezogen auf Online-Partizipation basieren die Einstellungen demnach auf individuellen und organisationalen Faktoren sowie vergangenen Erfahrungen mit relevanten Prozessen, Ereignissen und Objekten, die eine erlernte Bewertung gegenüber Online-Partizipation hervorrufen, welche unter Einfluss der (sozialen) Umwelt ausgebildet wird. Folglich können die Einstellungen zu Online-Partizipation als dynamisches Konstrukt verstanden werden, das innerhalb der (vor)beruflichen Sozialisation und Praxis fortlaufend modifiziert und neugebildet wird (Liao & Ma, 2019). Die Einstellungen lassen sich dabei in eine ideelle und pragmatische Sichtweise differenzieren (Liao & Schachter, 2018). Beziehen sich die ideellen Aspekte auf das Ideal partizipatorischer Demokratie, beinhalten pragmatische Aspekte die Auffassung, inwiefern durch Online-Beteiligung die gewünschten Ziele erreicht werden können (Liao & Schachter, 2018). Zusammenfassend müssen die Mitarbeiter/innen daher sowohl die grundsätzliche Beteiligung der Öffentlichkeit unterstützen als auch die Verwendung von digitalen Technologien, um Online-Partizipation zu befürworten. Inwiefern die diskutierten Aspekte die Einstellung genau formen, muss jedoch noch untersucht werden. *Abbildung 1* zeigt das verwendete Verständnis von Einstellungen im Kontext von Online-Partizipation.

*Abbildung 1:* Einstellung gegenüber Online-Partizipation



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Forschungsdesign

Aufgrund der gewählten Forschungsfrage, der geringen empirischen Evidenz und der methodischen Vorteile wurde ein qualitativ-explorativer Forschungsansatz gewählt. Qualitative Studien können dazu genutzt werden, Informationen über Erfahrungen, Präferenzen und Verhalten in den eigenen Worten der Teilnehmer/innen zu erhalten und sind entsprechend besonders gut dafür geeignet, Einstellungen und deren Entstehung zu rekonstruieren (Richards & Morse, 2013). Dazu wurden leitfadengestützte, semistrukturierte Interviews durchgeführt, die es ermöglichen, durch offene Fragen tiefgehende und ausführliche Antworten zu erhalten (Cunliffe, 2011).

Um die Entstehung der Einstellung rekonstruieren zu können, folgt der Leitfaden einer sequenziellen Logik (Rosenthal, 2014). Die Mitarbeiter/innen wurden dazu vom

aktuellen Stand ausgehend an vergangene Ereignisse und Bedingungen herangeführt und sollten diese kritisch evaluieren. Durch die erzeugte Selbstreflexion sollte den Mitarbeiter/innen geholfen werden, relevante Aspekte und Ereignisse identifizieren zu können. Auf Grundlage der theoretischen Fundierung von Einstellungen als erfahrungsbedingtes Konstrukt und den übergeordneten Forschungsfragen gliedert sich der Fragebogen in zwei Abschnitte, die als deduktive Hauptkategorien fungieren (Kuckartz, 2018). Im ersten Teil des Leitfadens stehen Erfahrungen im Rahmen der Tätigkeit im Fachbereich für Bürger/innenbeteiligung im Fokus, der zweite Teil des Interviews beschäftigt sich mit den beruflichen und persönlichen Hintergründen der Mitarbeiter/innen.

Um Aspekte aufzudecken zu können, die sich außerhalb des bewussten Wahrnehmungsbereiches befinden, wurden die Fragen in einem zweistufigen Prozess gestellt. Auf den theoretischen Kontext bezugnehmend wurden zunächst allgemeine Erzählaufforderungen zu Aspekten wie Erfahrungen, Bewertungen oder den empfundenen Rahmenbedingungen gestellt, um möglichst ergebnisoffene, unvoreingenommene und allgemeine Antworten zu erhalten (Barkhuizen & Wette, 2008). In einem zweiten Schritt wurden die Mitarbeiter/innen darum gebeten, mögliche Einflüsse auf ihre Einstellung zu reflektieren.

Die Einstellungen wurden ebenfalls zweistufig erhoben. Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung von (Online-)Partizipation für die Arbeit und Legitimation der Mitarbeiter/innen wurden diese zunächst indirekt mithilfe von Assoziationen (Nienhüser, Glück & Hoßfeld, 2016) erfasst, um spontane Antworten zu erhalten und die Mitarbeiter/innen an das Thema heranzuführen. Dazu wurden die Mitarbeiter/innen vor den eigentlichen Interviews mit zwei Stimulusbegriffen, Bürgerbeteiligung und Online-Partizipation, konfrontiert und gebeten, spontan in Stichpunkten bis zu fünf Gedanken zu äußern, die sie mit diesen Begriffen verbinden. Anschließend gaben die Befragten an, ob sie mit den genannten Äußerungen jeweils etwas Positives, Negatives oder Neutrales verbinden. Die Auswertung erfolgte mit zwei Indizes von Annamaria de Rosa (2002). Beim *Polarity Index* wird die Anzahl der negativen Assoziationen von der Anzahl positiver Assoziationen abgezogen und das Ergebnis durch die Gesamtzahl an Assoziationen geteilt. Der Index besitzt entsprechend einen Wertebereich von -1 bis +1. Ein Wert von oder nahe +1 bedeutet, dass hauptsächlich positive Assoziationen geäußert wurden, ein Wert von oder nahe -1 eine Dominanz negativer Verknüpfungen. Der *Neutrality Index* fungiert als Kontrollindex und zeigt, inwiefern eine hohe Ausprägung im *Polarity Index* mit Neutralität korrespondiert. Auch dieser Index besitzt einen Wertebereich von -1 bis +1, wobei ein hoher Wert eine hohe Bedeutung neutraler Assoziationen aufzeigt (de Rosa, 2002). Im zweiten Schritt wurden die Mitarbeiter/innen im Rahmen der Interviews unmittelbar nach ihren Einstellungen gefragt und auf die geäußerten Assoziationen Bezug genommen.

Mittels bewusster, kriteriengestützter Auswahl und der Teilnehmer/innenrekruierung über bestehende Kontakte konnten zwischen November 2020 und April 2021 17 Interviewpartner/innen aus elf deutschen Kommunen gewonnen werden. Aufgrund der geringen Grundgesamtheit (Allianz Vielfältige Demokratie, 2017) und der erreichten inhaltlichen Sättigung kann die Samplegröße als zufriedenstellend bewertet werden (Saunders et al., 2018). Um unterschiedliche Kontextbedingungen berücksichtigen zu können, wurden die Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Bundesland, Kommunengröße und Institutionalisierungsgrad von Online-Partizipation und die Mitarbei-

ter/innen hinsichtlich Geschlecht, Alter und Anstellungsdauer ausgewählt. 76,5% der Mitarbeiter/innen sind weiblich und das Durchschnittsalter beträgt 42,6 Jahre. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und transkribiert. Die Mitarbeiter/innen konnten jeweils zwischen einem Telefoninterview oder einem digitalen Termin über ein Videokonferenz-Tool auswählen.

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgt mithilfe der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Udo Kuckartz (2018). Qualitative Inhaltsanalysen helfen bei der systematischen Bedeutungsanalyse von interpretationsbedürftigem Material durch die Zuordnung zu Kategorien eines gebildeten Kategoriensystems (Stamann, Janssen & Schreier, 2016). Sie sind damit besonders gut geeignet, um komplexe latente Strukturen wie Werte, Einstellungen oder Akzeptanz zu untersuchen (Duriau, Reger & Pfarrer, 2007). Strukturierende Inhaltsanalysen haben das Ziel, das Material systematisch zu beschreiben, indem aus dem Material bestimmte Aspekte extrahiert und durch die Zuordnung zu Kategorien systematisiert werden (Schreier, 2014). Die Kategorienbildung erfolgte mithilfe der deduktiv-induktiven Mischform. Basierend auf den Forschungsfragen und den verwendeten Theorien werden hierbei zunächst die Hauptkategorien deduktiv gebildet. Anschließend werden die Subkategorien mithilfe des kodierten Materials hergeleitet (Kuckartz, 2018). Hierbei ergaben sich Subkategorien erster und zweiter Ordnung (*Anhang Tabelle A1*). Die Verwendung der deduktiv-induktiven Kategorienbildung ermöglicht die adäquate Einbettung in den existierenden Forschungsdiskurs um Einstellungen und Online-Partizipation, erlaubt allerdings zugleich, die inhaltliche Breite und Diffusität des Einstellungsbegriffes sowie die unzureichende Forschung zu den Einstellungshintergründen der Mitarbeiter/innen zu berücksichtigen.

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Private und vorberufliche Bewertungen von Online-Partizipation

Einstellungen entwickeln sich innerhalb eines fortlaufenden Prozesses und werden durch individuelle Faktoren beeinflusst. Folglich können bereits frühzeitige Ereignisse und Bedingungen existieren, welche die Einstellung gegenüber Online-Partizipation prägen. Insgesamt lassen sich unmittelbare private und vorberufliche Bewertungen von Online-Partizipation jedoch nur in geringem Maße feststellen. Die Anknüpfungspunkte zu Bürger/innenbeteiligung allgemein und ähnlichen Einstellungsobjekten wie *Empowerment* sind dagegen stärker ausgeprägt.

Hinsichtlich individueller Faktoren heben die Mitarbeiter/innen ihre *Persönlichkeit* hervor und betonen Aspekte wie das Bedürfnis nach sozialer Gerechtigkeit oder einer Offenheit gegenüber neuen Erfahrungen (u. a. BB\_06; BB\_16). Bewertungen durch persönliche Anknüpfungspunkte konnten ebenfalls durch die private Teilnahme an Bürger/innenbeteiligung (BB\_03; BB\_04; BB\_10) sowie durch politisches, kirchliches und soziales Engagement gewonnen werden (u. a. BB\_04; BB\_10).

Weiterhin besitzen die Mitarbeiter/innen oftmals einen *sozial- oder geisteswissenschaftlichen Ausbildungshintergrund*, bei dem erste theoretische Kenntnisse über Bürger/innenbeteiligung sowie tiefgehende Bewertungen über politische und gesellschaftliche Fragestellungen gewonnen wurden (u. a. BB\_01; BB\_15). Drei der Mitarbei-

ter/innen (BB\_14; BB\_16; BB\_17) verfügen über eine klassische Ausbildung in der Kommunalverwaltung. Zwei der betreffenden Mitarbeiter/innen (BB\_14; BB\_16) identifizieren eine starke verwaltungskulturelle Prägung während ihrer Ausbildungs- und Anfangszeit. Führte diese zunächst zu einer Dominanz von traditionellen Verwaltungsthemen und Denkweisen (BB\_16), sorgten Ereignisse wie Unzufriedenheit gegenüber der Verwaltung oder die eigene Betroffenheit für einen Ausbruch aus der klassischen Verwaltungsperspektive und eine Beschäftigung mit Bürger/innenbeteiligung.

Dagegen werden in Faktoren wie dem familiären Hintergrund oder Ereignissen in der Jugend keine direkten Einstellungsbezüge gesehen. Zwar lassen sich vereinzelt politisches Engagement seitens der Eltern und relevanter Bezugspersonen (BB\_01; BB\_04; BB\_11) sowie demokratieprägende Ereignisse (BB\_12; BB\_15) identifizieren, die Mitarbeiter/innen sehen darin allerdings keine prägenden Erfahrungen oder Ereignisse (BB\_08; BB\_09).

## 4.2 Berufliche Bewertungen von Online-Partizipation

Berufliche Bewertungen von Online-Partizipation lassen sich in hoher Anzahl identifizieren und zeigen die Relevanz des professionellen Kontextes auf. Zunächst konnten die Mitarbeiter/innen bereits in zuvor ausgeführten Tätigkeiten aufgrund von *Schnittstellen und Berührungspunkten* erste positive Erfahrungen mit Bürger/innenbeteiligung sammeln, beispielsweise während der Arbeit im Quartiersbüro oder mit Jugendlichen (u. a. BB\_02; BB\_05; BB\_13). Zudem sehen viele Mitarbeiter/innen in ihren zuvor ausgeführten Aufgaben Überschneidungen mit für sie zentralen Anforderungen von Online-Partizipation. Sie waren zuvor in Bereichen tätig, die stark mit kommunikativen, konfliktbelasteten, interkulturellen oder kundenzentrierten Aufgaben verbunden sind, sodass sie in der Arbeit mit Online-Partizipation eine Möglichkeit sehen, ihre erworbenen *Fähigkeiten und Talente* anwenden und verbinden zu können (BB\_07; BB\_10; BB\_12). Zu den hervorgehobenen Fähigkeiten zählen unter anderem Kommunikationsstärke und gute Konfliktlösungsfähigkeiten (BB\_02; BB\_03; BB\_10), ein hohes Maß an Geduld (BB\_04; BB\_10) sowie technologische Kompetenzen und Affinität (BB\_02; BB\_14), deren Abwesenheit als negativ bewertet wird (BB\_03; BB\_17).

Bezogen auf direkte Erfahrungen mit Online-Partizipation zeigt sich eine hohe Relevanz gegenüber der *Anzahl und Zusammensetzung der Partizipierenden*. Hierbei berichten die Mitarbeiter/innen von einem hohen Beteiligungs niveau und einer heterogenen Zusammensetzung der Teilnehmer/innen (BB\_10; BB\_14; BB\_02), während andere Mitarbeiter/innen gegenteilige Erfahrungen identifizieren (BB\_08; BB\_11). Zugleich sehen die Mitarbeiter/innen in Verfahren mit einem zu großen Input potenzielle Schwierigkeiten. Demzufolge sorgen betroffene Projekte für einen massiven Arbeitsaufwand und zahlreiche Redundanzen (BB\_12). Weitere Erfahrungen beziehen sich auf die Beteiligungsqualität. Hierbei berichten die Mitarbeiter/innen von hilfreichem und konstruktiv vermitteltem Feedback und positiv erlebten Folgen wie einer Beschleunigung von Entscheidungsprozessen und größerer Verfahrensakzeptanz (u. a. BB\_07; BB\_12; BB\_13).

Als positiv betonen die Mitarbeiter/innen weiterhin die Erfahrung *bestärkenden Feedbacks und Lobs*. Demgemäß zeigen zustimmende Reaktionen der Bürger/innen, dass Online-Partizipation nicht als reines Konfliktfeld zu verstehen ist, sondern auch

Unterstützung durch Bürger/innen erzeugt, deren Auffassungen nicht maßgeblich von den professionellen Fachurteilen der zuständigen Mitarbeiter/innen abweichen (BB\_09; BB\_11; BB\_12). Als zentral erweist sich zudem die *Unterstützung durch die Kommunalverwaltung und Politik*. Eine besondere Bedeutung nehmen Bürgermeister/innen und die Verwaltungsführung, der Gemeinderat sowie die Fachdienstleitungen ein. In Abhängigkeit der Zustimmung gegenüber Online-Partizipation haben diese entweder die Durchführung der Verfahren unterstützt, normativen Druck erzeugt und sich beteiligt (BB\_12; BB\_13; BB\_16) oder den Verfahren „Steine in den Weg gelegt“ (BB\_05), Mehraufwand erzeugt (BB\_09; BB\_10), die Beteiligungsmöglichkeiten zurückgestellt (BB\_07) oder den Einsatz von Methoden und Verfahren unterbunden (BB\_09; BB\_11). Als negativ werden klassische Verwaltungsstrukturen und Gegebenheiten wie lange Kommunikations- und Weisungswege empfunden, die für fehlende Flexibilität und langwierige Prozesse sorgen, was die Arbeit mit Online-Partizipation erschweren kann (u. a. BB\_15). Zuletzt berichten die Mitarbeiter/innen von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Datenschutzbedenken, die für nicht-nutzbare Funktionen und Programme, einen Mehraufwand sowie mangelhafte Evaluationsmöglichkeiten sorgen (u. a. BB\_02; BB\_12).

Im Zuge der Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie zeigt sich der positive Einfluss des hervorgerufenen Nutzungszwanges. Dieser führte zu einer intensiveren Beschäftigung mit den Funktionen der Applikationen, einer stärkeren Nutzung sowie daraus resultierenden Lerneffekten und einer erfahrungsisierten Antizipation der Vorteile digitaler Verfahren (u. a. BB\_02; BB\_14). Allerdings verfügen die Mitarbeiter/innen vereinzelt über gegenteilige Erfahrungen, die sie jedoch auf die Besonderheit der Situation zurückführen.

### 4.3 Einstellungsausprägung und -inhalte

Die von den Mitarbeiter/innen geäußerten Bewertungen resultieren in korrespondierenden Einstellungen gegenüber Online-Partizipation. *Tabelle 1* zeigt die Ergebnisse der indirekten, über Assoziationen erhobenen Einstellungserfassung. Diese fungiert als inhaltliche Ergänzung zu den in den Interviews direkt geäußerten Einstellungen.

Grundsätzlich zeigt sich eine positive assoziationsbasierte Einstellung in Bezug auf Bürger/innenbeteiligung. Die Einstellung gegenüber Online-Partizipation besitzt dagegen eine größere Varianz. Sechs Mitarbeiter/innen (BB\_01, BB\_03, BB\_05, BB\_08, BB\_10, BB\_11) verfügen über neutrale Einstellungen, zwei davon (BB\_01, BB\_05) über leicht negative Tendenzen. Weiterhin zeigt sich, dass Bürger/innenbeteiligung stärker mit ideellen Verknüpfungen wie „demokratiefördernd“ (BB\_01; BB\_07; BB\_09) oder „wichtig“ (BB\_07; BB\_10) verbunden ist, wohingegen bei Online-Partizipation pragmatische Assoziationen wie die Funktionalität der Verfahren eine höhere Relevanz besitzen.

Außerhalb der assoziativen Einstellungserhebung betonen die Mitarbeiter/innen vorrangig pragmatische Argumente in Form von Aspekten wie einer schnelleren Entscheidungsfindung und -akzeptanz (BB\_12; BB\_13; BB\_15). Normative Aspekte wie die demokratiefördernde Wirkung partizipativer Vorhaben werden dagegen nur vereinzelt explizit als Einstellungsfaktoren thematisiert (BB\_08; BB\_12; BB\_16). Hierbei wird die Ambivalenz direkter Demokratie und die Präferenz repräsentativer Demokratiekonzepte hervorgehoben (BB\_03; BB\_05; BB\_10).

*Tabelle 1:* Ergebnisse der indirekten Einstellungserfassung; M = Mittelwert; SD = Standardabweichung

Mitarbeiter/in	Bürgerbeteiligung		Online-Partizipation	
	Polarity index (M=.73; SD=.30)	Neutrality index (M=-.63; SD=.54)	Polarity index (M=.49; SD=.49)	Neutrality index (M=-.64; SD=.40)
<b>BB_01</b>	1	-1	-.40	-.60
<b>BB_02</b>	.60	-.20	1	-1
<b>BB_03</b>	.80	-.60	0	.20
<b>BB_04</b>	1	-1	1	-1
<b>BB_05</b>	0	1	-.34	-1
<b>BB_06</b>	1	-1	.60	-1
<b>BB_07</b>	1	-1	1	-1
<b>BB_08</b>	.67	-.34	0	0
<b>BB_09</b>	.50	0	.80	-.50
<b>BB_10</b>	.60	-1	.40	-.60
<b>BB_11</b>	1	-1	.25	-.50
<b>BB_12</b>	1	-1	1	-1
<b>BB_13</b>	1	-1	1	-1
<b>BB_14</b>	.25	-.50	.60	-.20
<b>BB_15</b>	.75	-.50	.75	-.50
<b>BB_16</b>	.80	-.60	.60	-.20
<b>BB_17</b>	.50	-1	0	-1

*Quelle:* Eigene Auswertung.

Die direkte Erfassung der Einstellungen spiegelt die Ergebnisse der assoziativen Messung sowie die von den Mitarbeiter/innen beschriebenen Bewertungen wieder und offenbart grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber Online-Partizipation. Sie ist „eine super Möglichkeit modern und innovativ Verwaltungsarbeit oder einfach Arbeit in einer Stadt zu gestalten“ (BB\_06) oder „eine schöne Möglichkeit mehr Menschen zu erreichen“ (BB\_013). Zugleich existieren Vorbehalte gegenüber der Verwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Mitarbeiter/innen, die in ihren Ausführungen stärkere Bedenken gegenüber digitaler Interaktion äußern, betonen Online-Partizipation stärker als Ergänzung zu analogen Verfahren. Ihnen ist es wichtig, hervorzuheben, dass Online-Partizipation lediglich vereinzelt oder in Kombination mit analogen Maßnahmen umgesetzt werden kann. Als ein Grund dafür wird die *Zielgruppenspezifität* vor dem Hintergrund des *digitalen Nutzer/innenverhaltens* benannt. Die Mitarbeiter/innen haben die Befürchtung, dass durch technologische Barrieren Bevölkerungsgruppen wie ältere oder technologie-averse Bürger/innen ausgeschlossen werden (u. a. BB\_01; BB\_08; BB\_11). Andere Mitarbeiter/innen sehen dagegen die Teilnahmemöglichkeiten weniger stark eingeschränkt (BB\_10; BB\_12; BB\_14). Sie sehen in Online-Formaten vielmehr die Chance, die Dominanz des „Bildungsbürgertums“ und der „Silver Agers“ (BB\_07; BB\_03) sowie der „sogenannten Berufsbürger“ (BB\_14) zu überwinden und neue Zielgruppen wie junge Familien oder Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen.

Damit verbunden ist die *Überwindung räumlich-zeitlicher Beschränkungen*, durch welche unter anderem Transparenz und eine heterogenere Zusammensetzung der Parti-

zipierenden erzielt werden kann. Demnach ermöglicht Online-Partizipation die leicht zugängliche Dokumentation aller generierten Informationen sowie die Teilhabe von Bürger/innen, die zu einer orts- und zeitpunktbezogenen Veranstaltung nicht erscheinen können (BB\_07; BB\_09; BB\_13). Andere Mitarbeiter/innen sehen dagegen im fehlenden zeitlichen Druck und der daraus resultierenden Unbestimmtheit der Verfahren einen Nachteil, der für eine geringere Teilnahme sorgen kann (BB\_01; BB\_06).

Ein weiterer zentraler Aspekt sind die *Möglichkeiten und die Beschaffenheit digitaler Interaktion*. Demzufolge können durch Online-Partizipation unter anderem die Reichweite und Qualität der Beiträge aufgrund längerer Bedenkzeit gesteigert (BB\_11), Sprachbarrieren gemindert und Wortmeldungshemmisse reduziert werden (BB\_06; BB\_14). Ebenfalls ermöglichen Rückkopplungsmechanismen wie die Möglichkeit, Likes und Kommentare zu hinterlassen, eine stärkere Dynamik (BB\_09). Demgegenüber wird die Anonymität und soziale Distanz digitaler Kommunikation als negativ betrachtet, indem sie für fehlendes direktes Feedback (BB\_10), einen verminderten Dialog (BB\_05), ein geringeres Commitment oder eine erschwerte Zusammenarbeit (BB\_08) sorgen. Ebenfalls verhindern die größere räumliche und soziale Distanz den informellen Austausch, die Herstellung von Erlebnissen sowie den Aufbau einer gemeinschaftlichen Atmosphäre (BB\_12; BB\_15). Darauf basierend besitzen die Mitarbeiter/innen unterschiedliche Urteile hinsichtlich der Anwendungsbereiche, der Kommunikationsqualität und der Ziele von Online-Partizipation. Sieht ein Teil der Mitarbeiter/innen in Online-Partizipation neue Möglichkeiten moderner und digitaler Kollaboration und Kommunikation (BB\_11; BB\_12), empfinden andere Mitarbeiter/innen Online-Partizipation verstärkt als niedrigschwelliges Informations- oder Abstimmungsmittel, bei dem der gemeinsame Dialog und die kollaborative und qualitativ hochwertige Erarbeitung von Fragestellungen erschwert wird (BB\_03; BB\_05; BB\_08).

Zuletzt erweist sich das Verhältnis zwischen *Kosten, Aufwand und Ertrag* als zentraler Faktor. Online-Partizipation bedroht die Position der Mitarbeiter/innen und stellt einen zusätzlichen Mehraufwand dar, der für viele Verwaltungsmitarbeiter/innen eine ungewollte zusätzliche Belastung darstellt und sich entsprechend rentieren muss (BB\_01; BB\_06; BB\_14; BB\_16). Kosten und Aufwand werden von den Mitarbeiter/innen positiv bewertet. Zwar berichten die Mitarbeiter/innen von hohen Kosten während der Einführungsphase für Qualifizierungs- und Ausstattungsmaßnahmen (BB\_02; BB\_14; BB\_16), (technischen) Schwierigkeiten und einem hohen Aufwand bei der Arbeit mit Online-Partizipation (BB\_11; BB\_12; BB\_16; BB\_17) oder Projekten mit unzureichenden Ergebnissen (BB\_11), viele der Mitarbeiter/innen heben allerdings die geringen Kosten und den niedrigen Aufwand im Vergleich zu analogen Verfahren sowie im Rahmen der Gesamtprojektbudgets als positiven Einstellungsinhalt hervor (u. a. BB\_10; BB\_15). Als Ertragskriterien werden Transparenz und eine höhere Akzeptanz der Verwaltungsentscheidungen seitens der Bürgerschaft (BB\_03; BB\_07; BB\_09), eine hohe Anzahl an Beiträgen und Teilnehmenden (BB\_02; BB\_06) sowie ein Nutzen für die Fachämter (BB\_02; BB\_09) identifiziert.

## 5 Diskussion und Interpretation der Ergebnisse

### 5.1 Online-Partizipation als innovative Serviceleistung

Grundsätzlich zeigt sich eine hohe Relevanz pragmatischer Urteile, wohingegen Faktoren wie das demokratiefördernde Ideal von Online-Partizipation vernachlässigt werden. Das Ergebnis steht im Gegensatz zu der angenommenen Bedeutung normativer Urteile, deckt sich allerdings mit vorheriger Forschung, die in pragmatischen Urteilen einen stärkeren Erklärungsgehalt identifiziert (Liao & Schachter, 2018). Dies kann als Indikator für die Relevanz des Rollenverständnisses der für Online-Partizipation verantwortlichen Mitarbeiter/innen angesehen werden. Ihre Aufgabe besteht in der ordnungsgemäßen Betreuung der Verfahren unabhängig ideeller Gesichtspunkte, sodass pragmatische Bewertungen betont werden (Liao & Ma, 2019). Die Ergebnisse der Studie zeigen jedoch, dass angesichts der komplexen und partiell widersprüchlichen Rollenerwartungen persönliche Bewertungen ebenfalls einen Einfluss auf die Nutzung von Online-Partizipation haben (Bertels & Lawrence, 2016).

Weiterhin wird Online-Partizipation als innovative Methode verstanden, um Bürger/innenbeteiligung zu betreiben. Die Evaluationen beziehen sich daher vorrangig auf den Vergleich zu analogen Verfahren, sodass funktionelle Bewertungen vor dem Hintergrund der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Fokus stehen. Die Erfolgskriterien richten sich dabei auf zwei Adressat/innengruppen und mit diesen in Verbindung stehenden Erfahrungen. Die zentrale Bedeutung der Bürger/innen für die Einstellung gegenüber Online-Partizipation zeigt eine hohe *Bürger/innen- und Serviceorientierung* der Mitarbeiter/innen. Online-Partizipation wird als positiv bewertet, wenn die (vielfältige) Öffentlichkeit erreicht wird und einen Nutzen aus den Verfahren erhält. Die Einstellung gegenüber Online-Partizipation hängt daher maßgeblich davon ab, ob die Mitarbeiter/innen eine optimistische Sichtweise bezüglich der demokratiefördernden Wirkungen digitaler Technologien vertreten oder gegenüber den Wirkungen des Internets skeptisch eingestellt sind (Schwanholz, Zinser & Hindemith, 2021). Die Antworten der Mitarbeiter/innen zeigen folglich die Relevanz der grundsätzlichen Einstellung gegenüber digitalen Technologien für die Einstellung gegenüber Online-Partizipation auf. Aufgrund potenzieller dysfunktionaler Effekte digitaler Kommunikation wie einem erhöhten Arbeitsstress, einer oftmals vorhandenen Präferenz für *Face-to-Face*-Kommunikation und Herausforderungen rechtlicher, technischer und institutioneller Natur besteht hierbei noch weitreichender Handlungsbedarf, um die Voraussetzungen für eine positive Einstellungsausbildung zu fördern (Schwab, Bogumil, Kuhlmann & Gerber, 2020).

Ebenfalls heben die Mitarbeiter/innen *Kommunalverwaltungen als interne Adressaten* und potenzielle Nutznießer/innen hervor. Online-Partizipation wird hierbei als positiv bewertet, wenn es akzeptiert wird und einen spürbaren Nutzen generiert. Die parallele Fokussierung auf die Bürger/innen- und Verwaltungsinteressen kann als Indiz für die Internalisierung bestehender Reformbemühungen wie dem neuen Steuerungsmodell bewertet werden, infolgedessen sowohl die Zufriedenheit der Bürger/innen als auch die Verwaltungseffizienz zentrale Evaluationskriterien darstellen (Weiss, 2016). Online-Partizipation erfüllt damit eine Doppel- und Mittlerfunktion: Sie ist zugleich als Serviceleistung für die Bürger/innen als auch für die Verwaltung zu verstehen. Dies

führt zu einem erhöhten Anspruch an die ausführenden Mitarbeiter/innen, indem beide Bezugsgruppen adäquat berücksichtigt werden müssen. Die Interessen der Öffentlichkeit und der Verwaltung stehen partiell allerdings in einem konträren Verhältnis zueinander. Während das Verwaltungsinteresse darin besteht, die Prozesse möglichst schnell und effizient zu bearbeiten (Weiss, 2016), zielt die Öffentlichkeit auf erhöhte Transparenz und Teilhabemöglichkeiten ab, die mit zeitlichen, personellen und Sachkosten verbunden sind. Eng damit verknüpft ist die Antizipation gegenüber dem „Partizipations-Effizienz-Dilemma“ (Glaab & Kießling, 2001). Demzufolge besitzt Bürger/innenbeteiligung das Potenzial, durch die Steigerung der Legitimität von Entscheidungen und der Inklusion innovativer Perspektiven die Effizienz der betroffenen Vorhaben zu erhöhen. Gleichzeitig entsteht die Gefahr, Widerstände und Unzufriedenheit zu verstärken sowie die Komplexität und Dauer von Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Bedenken gegenüber den individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen und der Eignung von Online-Partizipation, beiden Anspruchsgruppen gerecht zu werden, beeinflussen dementsprechend die Einstellungen ebenso negativ wie der erwartete Aufwand und die Konsensfähigkeit der beteiligten Akteur/innen.

Im Fokus von Online-Partizipation als verwaltungsübergreifende Querschnittsaufgabe (Iyer, 2014) steht daher die Kommunikation zwischen einer Vielzahl an Interessengruppen aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Online-Partizipation kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Akteur/innen angemessen kommunizieren und die Durchführung unterstützen. Die Antizipation von mangelnden Fähigkeiten oder der fehlenden Bereitschaft der relevanten Bezugsgruppen, Online-Partizipation zu unterstützen, sorgen dagegen für eine geringere Funktionalitätsbewertung und daraus folgenden Bedenken. Daneben können Vorbehalte und Widerstände auf Seiten der Politik und Verwaltung die Einstellung der Mitarbeiter/innen zusätzlich negativ beeinflussen, indem diese die negative Einstellung relevanter sozialer Bezugsgruppen übernehmen (Liao & Ma, 2019). Infolgedessen gewinnt die Unterstützung durch die Politik und Verwaltung weiter an Bedeutung für eine positive Einstellungsausbildung.

## 5.2 Einstellung zu Online-Partizipation und deren Entstehung

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Einstellung zu Online-Partizipation maßgeblich durch unmittelbaren Kontakt mit Online-Partizipation im Rahmen der beruflichen Tätigkeit ausgebildet wird. Dies steht im Einklang mit bisheriger Forschung, nach der Einstellungen am besten durch direkte Erfahrungen ausgebildet werden und betreffende Einstellungen stärkere Prädiktoren für das tatsächliche Verhalten darstellen (Glasman & Albarracín, 2008). Aufgrund der geringen Diffusion von Online-Partizipation und der niedrigen Reichweite vieler Verfahren verfügen die Mitarbeiter/innen nur vereinzelt über private Erfahrungen, die aufgrund der Unregelmäßigkeit und niedrigen Bedeutung der Interaktionen lediglich einen geringen direkten Einstellungseffekt ausüben.

Zugleich zeigt sich, dass die assoziierten Attribute über die erlebten Erfahrungen hinausgehen und komplexer ausgeprägt sind. So berichten die Mitarbeiter/innen beispielsweise über positive Erfahrungen aufgrund einer hohen Beteiligung und einem qualitativen Output. Entsprechende Bewertungen lassen sich jedoch aufgrund von fehlenden Informationen nicht allein auf direkte Erfahrungen zurückführen. Vor dem Hin-

tergrund der fehlenden Evaluationsmöglichkeiten infolge von Datenschutzbedenken nehmen die Mitarbeiter/innen vielmehr auf Bewertungen von ähnlichen Einstellungsobjekten wie Web-2.0-Anwendungen Bezug. Die Bewertungen der relevanten Objekte werden im Gegensatz zu Online-Partizipation bereits durch Erfahrungen in Kontexten wie der Ausbildung gesammelt, bei denen sich Berührungspunkte und positive Erfahrungen als förderlich erweisen. Die Ergebnisse der Studie stützen damit die Bedeutung der inter-attitudinalen Struktur (Brannon, DeJong & Gawronski, 2019), der zufolge sich verschiedene Einstellungen zu ähnlichen oder relevanten Objekten innerhalb eines komplexen Netzwerkes untereinander beeinflussen und unter anderem zu Generalisierungen und Übertragungen führen, beispielsweise in Form der negativen Wahrnehmung gegenüber der Nutzung von Social Media durch ältere Menschen im privaten Umfeld.

Damit verbunden ist die Bedeutung von Persönlichkeitsmerkmalen, Interessen und Fähigkeiten. Dem Fünf-Faktoren-Modell folgend zeigen die Ergebnisse der Studie, dass eine hohe Verträglichkeit, eine hohe Extraversion sowie eine hohe Offenheit bei der Arbeit mit Online-Partizipation helfen, indem sie die Perzeption und Evaluation der relevanten Attribute positiv beeinflussen (Devaraj, Easley & Crant, 2008). So können beispielsweise verträgliche Mitarbeiter/innen den Fähigkeiten der Bürger/innen anonym, digital und angemessen zu kommunizieren, stärker vertrauen. In Verbindung mit Bezugspunkten wie privatem Engagement führen passende Persönlichkeitseigenschaften zugleich zu einer Identifikation mit Online-Partizipation sowie einem hohen *Person-Job-Fit* (Christensen & Wright, 2011), welche zu einer besseren Arbeitsleistung, geringerem Stress, einem besseren tätigkeitsbezogenen Commitment und dahingehend zu positiven Einstellungen führen können (Bertels & Lawrence, 2016; Earl & Hall, 2018). Zwar sind die unmittelbar geäußerten Attribute maßgeblich auf die professionellen Identitäten der Mitarbeiter/innen sowie die organisationalen Erwartungen ausgerichtet, Aspekte wie die intrinsische Motivation, die sich auf individuelle Faktoren zurückführen lässt, können den Erkenntnissen der Studie zufolge jedoch ebenfalls direkt auf die Einstellung gegenüber Online-Partizipation bezogen werden. Hierbei ergeben sich mehrere Möglichkeiten, wie die Einstellungsstruktur interpretiert werden kann.

Zunächst kann von einer einzelnen, stark kontextbedingten Einstellung gegenüber Online-Partizipation ausgegangen werden. Demzufolge enthalten Einstellungen sowohl instrumentelle als auch erfahrungs- oder erlebnisbezogene Urteile (Ajzen & Fishbein, 2005). Diese werden in Abhängigkeit des Kontextes sowie der Salienz und kognitiven Verfügbarkeit betreffender Urteile unterschiedlich stark antizipiert und betont (De Rosa, 2002). Während die Mitarbeiter/innen in generellen Situationen vor dem Hintergrund des organisationalen Kontextes und ihrer professionalen Rolle maßgeblich durch instrumentelle Bewertungen geprägt werden, können während des unmittelbaren Kontaktes dagegen erfahrungsbezogene Aspekte an Relevanz gewinnen. Bezogen auf das ABC-Modell der Einstellungen kann entsprechend angenommen werden, dass individuelle Einflussfaktoren wie die Identifikation mit den Verfahren vor allem die affektive Komponente der Einstellung gegenüber Online-Partizipation beeinflussen, welche allerdings nur eine geringe Handlungswirkung besitzt und zugleich situativ betrachtet werden muss (Ajzen & Fishbein, 2005), sodass sie von den Mitarbeiter/innen in einer Interviewsituation weniger stark betont werden als kognitive Überzeugungen.

Zugleich besteht die Möglichkeit, zwischen einer professionalen und einer persönlichen Einstellung zu differenzieren, die sich gegenseitig komplementieren (Bakarman,

2005). Wird die persönliche Einstellung als Individuum auf Basis individueller Kalküle und Präferenzen während der Anfangszeit und bei der Entscheidung für die Arbeitsstelle von den Mitarbeiter/innen stark betont, werden mit zunehmender Erfahrung Bewertungen im Rahmen ihrer professionellen Rolle als organisationale Repräsentant/innen dominant. Dagegen wird die persönliche Einstellung aufgrund von verhaltensbasierten Ursachen wie Lerneffekten innerhalb des organisationalen Kontextes weniger stark antizipiert.

## 6 Schlussfolgerungen, Limitationen und weiterer Forschungsbedarf

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Einstellung gegenüber Online-Partizipation maßgeblich durch das Zusammenspiel zwischen der individuellen Passung der Mitarbeiter/innen und dem wahrgenommenen Nutzen von Online-Partizipation bestimmt wird. Neben Transparenz und umfassenden Teilhabemöglichkeiten gehören ebenso Faktoren wie die Schaffung von Akzeptanz oder eine Prozessbeschleunigung dazu. Inwiefern damit verknüpfte Attribute wie „ausschließend“ oder „Barriere abbauend“ mit Online-Partizipation verbunden werden, hängt neben direkten Erfahrungen von den individuellen Eigenschaften und Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen ab. Es erweist sich daher als zentral, innerhalb der verschiedenen Fachbereiche besonders extrovertierte und verträgliche Mitarbeiter/innen mit Online-Partizipation zu betrauen sowie durch akzeptanz- und kompetenzfördernde Maßnahmen wie Rhetorik- und IT-Schulungen die Voraussetzungen für eine positive Einstellung zu verbessern (Albrecht et al., 2008). Auf Verfahrensebene kann die Schaffung von Transparenz durch Maßnahmen wie offenen Feedbackkanälen derweil dabei helfen, den Nutzen von Online-Partizipation ersichtlich zu machen und eine positive Einstellung zu fördern. Die Erhebung von potenziellen Erfolgsfaktoren ist jedoch mit Barrieren in Form von Datenschutzbedenken und der fehlenden Preisgabebereitschaft der Partizipierenden verbunden und erzeugt einen entsprechenden politischen, rechtlichen und kommunikativen Handlungsbedarf. Im Kontext der konkreten Arbeit mit Online-Partizipation zeigt sich weiterhin, dass die Unterstützung durch die Politik und die Kommunalverwaltung begünstigend wirken, sodass die Schaffung passender Strukturen, Regeln und eines unterstützenden Verwaltungsklimas für die Einstellung von hoher Bedeutung ist. Analog zu den übergeordneten Verwaltungsdigitalisierungsbemühungen sollte hierbei insbesondere die Schaffung einer allgemeinen technologieorientierten Verwaltungskultur angestrebt werden (Hartl, Nawrath & Hess, 2018).

Aus den Ergebnissen der Studie ergibt sich weiterer Forschungsbedarf. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einstellung gegenüber Online-Partizipation komplex ausgeprägt ist und auf einer Vielzahl an Bewertungen basiert. Inwiefern und zu welchem Grad die identifizierten Faktoren tatsächlich die Einstellung abbilden und welche Struktur die Einstellung besitzt, muss dagegen quantitativ überprüft werden. Hierbei ist insbesondere die Relevanz und das Verhältnis zwischen den bewusst identifizierten kognitiven Einstellungsaspekten und den individuellen Einflussfaktoren zu überprüfen. Ebenfalls können dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, inwiefern die Einstellung in ihrer Gesamtheit betrachtet werden kann oder in eine professionelle und private Einstellung differenziert werden muss.

Weiterhin ist aufgrund der Mittlerfunktion und der zentralen Bedeutung von Bürger/innenbeteiligung für die Arbeit des Studiensamples davon auszugehen, dass sich die Gewichtung der relevanten Attribute und die darauf bezogenen Erfahrungen von anderen Verwaltungsakteur/innen abweichen. Die Aussagen der Mitarbeiter/innen in Bezug auf ihre Kolleg/innen und Vorgesetzten ermöglichen zwar Rückschlüsse auf die größere Relevanz des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses und individueller Persönlichkeitsfaktoren, abweichende und zusätzliche Einstellungsfaktoren können jedoch nicht generiert werden. Für eine Analyse divergierender Einstellungsfaktoren müssen daher weitere Mitarbeiter/innengruppen untersucht werden. Schließlich kann eine Longitudinalstudie helfen, Erkenntnisse über die Einstellung im zeitlichen Verlauf zu erhalten und die angenommene unterschiedliche Relevanz funktionaler und persönlicher Faktoren zu unterschiedlichen Zeiten und Kontexten zu überprüfen.

Die Limitationen der Studie ergeben sich zunächst aus den Selbstreflexionsanforderungen, durch welche die Einstellung unbewusst verzerrt kommuniziert oder temporär verändert werden kann (Wilson, Lisle & Kraft, 1990). Da Online-Partizipation weiterhin als Legitimitätsquelle für die Position der Mitarbeiter/innen fungiert, kann die Selbstkundgabe weiterhin zu einer bewussten Verzerrung führen (Fisher & Katz, 2000). Es wurde zwar versucht, diese durch die indirekte Einstellungserfassung identifizieren und berücksichtigen zu können, vermeiden lassen sich Verzerrungen dadurch allerdings aufgrund der starken Antworttendenz im Zusammenhang mit der Erfassung von Einstellungen nicht (Ajzen & Fishbein, 2005). Zuletzt zeigt sich eine fehlende Trennschärfe bezüglich der Einstellungsquellen, der -struktur und den Attributen in Abgrenzung zu ähnlichen Konstrukten aus der Einstellungs- und Akzeptanzforschung wie sozialem Einfluss. Aufgrund der Komplexität des Einstellungskonstruktes und der Vielfalt an Theorien können diese allerdings nur schwer analytisch eindeutig getrennt werden.

## Danksagung

Der Autor ist Mitglied des durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten Forschungskollegs „Online-Partizipation“.

## Literatur

- Agger, Annika & Lund, Dorthe (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-38.
- Ajzen, Icek; Fishbein, Martin (2000). Attitudes and the Attitude-Behavior Relation: Reasoned and Automatic Processes. *European Review of Social Psychology*, 11(1), 1-33.  
<https://doi.org/10.1080/14792779943000116>.
- Ajzen, Icek & Fishbein, Martin (2005). The Influence of Attitudes on Behavior. In Dolores Albarracín, Blair T. Johnson & Mark P. Zanna (Hrsg.), *The Handbook of Attitudes* (pp. 173-221). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Albrecht, Steffen, et al.(2008). *eParticipation – Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment: Study on Behalf of the Federal Ministry of the Interior*. Bremen: Institut für Informationsmanagement Bremen.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017). *Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Leitlinien, Mustersatzung und Praxisbeispiele für ein verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Allport, Gordon (1935). Attitudes. In Carl Murchison (Eds.), *A Handbook of Social Psychology* (pp. 789-844). Worcester: Clark University Press.
- Bakarman, Ahmed A. (2005). Attitude, Skill, and Knowledge: (ask) a new Model for Design Education. In *Proceedings of the Canadian Design Engineering Network (CDEN) Conference*, Kanianaskis, Alberta, July 18-20.
- Barkhuizen, Gary & Wette, Rosemary (2008). Narrative frames for investigating the experiences of language teachers. *System*, 36(3), 372-387. <http://dx.doi.org/10.1016/j.system.2008.02.002>.
- Barata, Enrique, Nurmandi, Achmad, Warsito, Tulus & Pribadi, Ulung (2017). Are government employees adopting local e-government transformation? The need for having the right attitude, facilitating conditions and performance expectations. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 612-638. <http://dx.doi.org/10.1108/TG-09-2017-0056>.
- Bertels, Stephanie & Lawrence, Thomas B. (2016). Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336-372. <https://doi.org/10.1177%2F1476127016641726>.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2010). Die kommunale Ebene. In T. Olk, A. Klein & B. Hartnuss (Hrsg.), *Engagementpolitik* (S. 382-406). Wiesbaden: VS Verlag.
- Brandstätter, Hermann & Opp, Karl-Dieter (2014). Personality Traits ("Big Five") and the Propensity to Political Protest: Alternative Models. *Political Psychology*, 35(4), 515-537. <http://dx.doi.org/10.1111/pops.12043>.
- Brannon, Skylar, De Jong, Allison & Gawronski, Bertram (2019). Determinants of Lateral Attitude Change: The Roles of Object Relatedness, Attitude Certainty, and Moral Conviction. *Social Cognition*, 37(6), 624-658. <https://doi.org/10.1521/soco.2019.37.6.624>.
- Christian, P. Cary & Davis, Trenton J. (2016). Revisiting the Information Technology Skills Gap in Master of Public Administration Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 22(2), 161-174. <http://dx.doi.org/10.1080/15236803.2016.12002238>.
- Christensen, Robert K. & Wright, Bradley E. (2011). The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 723-743. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muq085>.
- Cunliffe, Ann L. (2011). Crafting Qualitative Research. Morgan and Smircich 30 Years On. *Organizational Research Methods*, 14(4), 647-673. <https://doi.org/10.1177%2F1094428110373658>.
- Davis, Fred (1985). *A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems - theory and results*. PhD thesis.
- de Rosa, Annamaria (2002). The "associative network". A technique for detecting structure, contents, polarity and stereotyping indexes of the semantic fields. *European Review of Applied Psychology*, 52(3-4), 181-200.
- Devaraj, Sarv, Easley, Robert F. & Crant, J. Michael (2008). Research Note-How Does Personality Matter? Relating the Five-Factor Model to Technology Acceptance and Use. *Information Systems Research*, 19(1), 93-105. <https://doi.org/10.1287/isre.1070.0153>.
- Duriau, Vincent J., Reger, Rhonda K. & Pfarrer, Michael D. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1), 5-34.
- Dwivedi, Yogesh, Rana, Nripendra P., Jeyaraj, Anand, Clement, Marc & Williams, Michael D. (2019). Re-examining the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT): Towards a Revised Theoretical Model. *Information Systems Frontiers*, 21(3), 719-734.
- Earl, Allison & Hall, Michael P. (2018). Motivational Influences on Attitudes. In Dolores Albarracín & Blair T. Johnson (Hrsg.), *The Handbook of Attitudes. Volume 1: Basic Principles*, (2nd edition; pp. 377-403). New York: Routledge.
- Ermert, Julian, Pützer, Hannah, Ruesch, Michelle & Zebralog GmbH & Co KG (2015). 18. *Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fazio, Russell H. (1986). How do attitudes guide behavior? In Richard M. H. Sorrentino & E. Tory Higgins (Eds.), *Handbook of motivation and cognition: Foundations of social behavior* (pp. 204-243). New York: Guilford.

- Fishbein, Martin & Ajzen, Icek (1975). *Belief, attitude, intention and behaviour: An introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Fisher, Robert & Katz, James (2000). Social Desirability Bias and the Validity of Self-Reported Values. *Psychology and Marketing*, 17 (2), 105-120.  
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6793\(200002\)17:2%3C105::AID-MAR3%3E3.0.CO;2-9](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6793(200002)17:2%3C105::AID-MAR3%3E3.0.CO;2-9).
- Frieß, Dennis (2018). Orientierung im E-Wald. Definitionen und eine Systematisierung verschiedener E-Begriffe im Kontext digitalen Politik- und Verwaltungshandelns. *Deutsche Verwaltungspraxis*, 69(11), 420-424.
- Geiger, Christian P. (2012). Bürger.Macht.Staat Integration von Bürgern und Gesellschaft in den Staat. In Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter & Nico Stehr (Hrsg.), *Bürger. Macht. Staat? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung* (S. 91-108). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerber, Alan, Huber, Gregory, Doherty, David & Dowling, Conor (2011). The Big Five Personality Traits in the Political Arena. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 265-287.  
<http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-051010-111659>.
- Glaab, Manuela (2016). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In Manuela Glaab (Hrsg.), *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Bürgergesellschaft und Demokratie* (S. 3-26). Wiesbaden: VS Verlag. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_1).
- Glaab, Manuela & Kießling, Andreas (2001). Legitimation und Partizipation. In Karl-Rudolf Korte & Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Deutschland-TrendBuch* (S. 571-611). Wiesbaden: VS Verlag.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-322-93272-3\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-322-93272-3_18).
- Glasman, Laura R. & Albaracín, Dolores (2006). Forming attitudes that predict future behavior: a meta-analysis of the attitude-behavior relation. *Psychological bulletin*, 132(5), 778-822.  
<https://doi.org/10.1037/0033-2909.132.5.778>.
- Gokhale, Anu, Brauchle, Paul E. & Machina, Kenton F. (2013). Scale to Measure Attitudes Toward Information Technology. *International Journal of Information and Communication Technology Education*, 9(3), 13-26.
- Harrison, Teresa, et al. (2011). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 245-253.  
<http://dx.doi.org/10.1145/2037556.2037597>.
- Hartl, Eva, Nawrath, David & Hess, Thomas (2018). Refining the Influence of Organizational Culture on Individual IS Adoption. In *Proceedings of the 26th European Conference on Information Systems (ECIS 2018)*. Portsmouth, UK.
- Iyer, Lakshmi Shankar (2014). Opportunities and Challenges in Implementing e-Democracy in India. *Research Journal of Science & IT Management*, 4(01, November-2014), 9-15.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3409851>.
- Kang, Kyeong & Sohaib, Osama (2016). Citizens Engagement in E-participation on E-government Websites through SWAT Model: A Case of Saudi Arabia. *PACIS 2016 Proceedings*, 360.  
<http://aisel.aisnet.org/pacis2016/360>.
- Kim, Chan-Gon & Holzer, Marc (2006). Public Administrators' Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(2), 22-48.  
<http://dx.doi.org/10.17089/kgr.2008.15.2.002>.
- Klug, Tobias, Lokaiczyk, Robert, Meyer, Marek & Steinmetz, Ralf (2010). *E-Partizipation 2.0 Handlungsempfehlungen für Meinungsbildung im Web 2.0*. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.
- Kuckartz, Udo (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Grundlagenexte Methoden* (4. Überarbeitete Auflage) Weinheim/Basel: Beltz.
- Liao, Yuguo & Ma, Liang (2019). Do professional associations make a difference?: linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21(12), 1824-1847. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577907>.
- Liao, Yuguo & Schachter, Hindy L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287-1308.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>.

- Naranjo Zolotov, Oliveira, Mijail, Tiago Oliveira & Casteleyn, Sven (2018). E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review. *Computers in human behavior*, 81(4), 350-365. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.12.031>.
- Nienhäuser, Werner, Glück, Esther & Hoßfeld, Heiko (2016). Einstellungen zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer – welchen Einfluss haben Mitbestimmungserfahrungen? *WSI-Mitteilungen*, 3, 161-171.
- Richards, Lyn & Morse, Janice M. (2013). *Readme First for a User's Guide to Qualitative Methods* (3. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.
- Richter, Peter (2012). Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In Maja Apelt & Veronika Tacke (Hrsg.). *Handbuch Organisationstypen* (S. 91-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Romsdahl, Rebecca J. (2005). Political Deliberation and E-Participation in Policy-Making. CLCWeb: *Comparative Literature and Culture*, 7(2). <https://doi.org/10.7771/1481-4374.1264>.
- Rosenthal, Gabrielle (2014). Biographieforschung. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 509-520). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ruiz-Villaverde, Alberto & García-Rubio, Miguel A. (2017). Public Participation in European Water Management: from Theory to Practice. *Water Resources Management*, 31(8), 2479-2495. <https://doi.org/10.1007/s11269-016-1355-1>.
- Saunders, Benjamin, et al. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & quantity*, 52(4), 1893-1907. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>.
- Schreier, Margrit (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse. Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 15(1).
- Schwab Christian, Bogumil Jörg, Kuhlmann Sabine & Gerber, Sascha (2020). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 437-448). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7\\_39](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7_39).
- Schwanholz, Julia, Zinser, Lavinia & Hindemith, Johannes (2021). Measuring policy effects: online participation on the municipal level. *dms – der moderne staat*, 14(1), 43-60. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.10>.
- Sherif, Muzafer & Sherif, Carolyn W. (1969). *Social Psychology*. New York: Joanna Cotler Books.
- Soldz, Stephen & Vaillant, George E. (1999). The Big Five Personality Traits and the Life Course: A 45-Year Longitudinal Study. *Journal of Research in Personality*, 33(2), 208-232. <http://dx.doi.org/10.1006/jrpe.1999.2243>.
- Solomon, Michael, Bamossy, Garry, Askegaard, Søren & Hogg, Margaret K. (2006). *Consumer Behaviour. A European Perspective* (third edition). London: Pearson Education.
- Stamann, Christoph, Janssen, Markus & Schreier, Margrit (2016). Qualitative Inhaltsanalyse – Versuch einer Begriffsbestimmung und Systematisierung. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 17(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-17.3.2581>.
- Steinbach, Malte & Süß, Stefan (2018). Administrators' identities and strategies in the e-participation innovation process: A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities. *Information Polity*, 23(3), 281-305. <http://dx.doi.org/10.3233/IP-170037>.
- Steinbach, Malte, Sieweke, Jost & Süß, Stefan (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29(2), 61-95. <https://doi.org/10.1080/10919392.2019.1552749>.
- Sukumar, Ganapati & Reddick, Christopher G. (2016). Information Technology in Public Administration Education. *Journal of Public Affairs Education*, 22(1), 155-160. <http://dx.doi.org/10.1080/15236803.2016.12002237>.
- Toots, Maarja (2016). ICT-driven Co-Creation in the public sector: Drivers, Barriers and Success Strategies. In H. J. Scholl et al. (Eds.), *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, PhD Papers, Posters and Workshops of IFIP EGov and eParticipation* (pp. 368-378). Amsterdam: Ios Press.
- Venkatesh, Viswanath; Thong, James; Xu, Xin (2016). Unified Theory of Acceptance and Use of Technology: A Synthesis and the Road Ahead. *JAIS*, 17(5), 328-376. <http://dx.doi.org/10.17705/1jais.00428>.

- Voorberg, William H., Bekkers, Victor J. J. M. & Tummers, Lars G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.
- Weber, Max (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Weiss, Jens (2016). *Modernization as a Narrative: The case of the German "Neues Steuerungsmodell"*. Narrative Matters 2016.
- Wilson, Timothy D., Lisle, Douglas J. & Kraft, Dolores (1990). Effects of Self-Reflection on Attitudes and Consumer Decisions. In Marvin Goldberg, Gerald Gorn & Richard W. Pollay (Eds.), *NA - Advances in Consumer Research*, 17, 79-85. Pollay, Provo, UT.

### *Anschrift des Autors:*

Phillip Nguyen, M.A., Heinrich-Heine-Universität, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät / Lehrstuhl für BWL, insb. Arbeit, Personal und Organisation, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, E-Mail: phillip.nguyen@hhu.de.

## Anhang

*Tabelle A1: Kategoriensystem der Analyse.*

Hauptkategorie	Subkategorie 1. Ordnung	Subkategorie 2. Ordnung	Definition
Bewertungen und Erfahrungen im Rahmen der Arbeit mit Online-Partizipation	Verfahrens-eigenschaften  Bürger/innen  Kommunal-verwaltung	Ablauf  Aufwand und Nutzen  Zielgruppeneignung  Kommunikation und Interaktion  Kolleg/innen und Führung Struktur und Bedingungen	Aussagen bezogen auf den Ablauf der Verfahren Aussagen bezogen auf Aufwand und Nutzen Aussagen über Teilnehmer/innen-zusammensetzung Aussagen bezogen auf digitale Kommunikation und Inputmöglichkeiten Aussagen bezogen auf Verwaltungsmitarbeiter/innen Aussagen Bezogen auf Rahmenbedingungen
Bewertungen und Erfahrungen in privater Hinsicht und anderen beruflichen Kontexten	Privates  Ausbildung und Studium Arbeits-erfahrung	Persönlichkeit  Familiärer Hintergrund  Hobbies und Interessen  Tätigkeiten und Aufgaben Berührungspunkte mit OP	Verknüpfungen bezogen auf Persönlichkeit Verknüpfungen bezogen auf die eigene Familie Verknüpfungen basierend auf Interessen Verknüpfungen bezogen auf Ausbildung  Verknüpfungen basierend auf beruflicher Tätigkeit (indirekte) Erfahrungen mit Bürger/innenbeteiligung

*Quelle:* Eigene Darstellung.