

Dennis Frieß & Anke Stoll

KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Arbeitsgemeinschaft zur Identifikation
der Potenziale, Risiken und Bedarfe von
KI-basierten Instrumenten zur
Unterstützung von digitalen
Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen



CAIS Report

CAIS-Arbeitsgemeinschaft
8. bis 10. Februar 2023

KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Arbeitsgemeinschaft zur Identifikation der Potenziale,
Risiken und Bedarfe von KI-basierten Instrumenten zur
Unterstützung von digitalen Öffentlichkeitsbeteiligungs-
prozessen

Profil und Zielsetzung der AG

Politik und Verwaltung laden Bürger:innen immer öfter dazu ein, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Dabei werden regelmäßig digitale Beteiligungsplattformen eingesetzt. Die dabei entstehenden Texte und Daten können sowohl Teilnehmende als auch Organisator:innen überfordern. Fehlende Übersichtlichkeit und Rationalität der Debatten sowie Skalierbarkeit und Aggregation der öffentlichen Eingaben gelten als neuralgische Schwachstellen digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung. Die aus Wissenschaftler:innen und Beteiligungspraktiker:innen bestehende Arbeitsgemeinschaft griff diese Probleme auf, um der Frage nachzugehen, wie KI-basierte Instrumente digitale Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen können. Können digitale Beteiligungsprozesse mittels KI potenziell inklusiver, übersichtlicher und sachlicher gestaltet werden? An welchen Stellen im Prozess kann KI hilfreich sein? Wo ist sie vielleicht sogar schädlich? Welche Risiken sind damit verbunden und ist KI im Kontext demokratischer Politikherstellung überhaupt vermittelbar? Welche Erfahrungen existieren in der Praxis und wie können diese wissenschaftlich evaluiert werden? Diese Fragen standen im Zentrum des dreitägigen Workshops, der vom 8. bis 10. Februar 2023 am CAIS stattfand.

Der Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis, der über die Arbeitsgemeinschaft stimuliert wurde, ist insbesondere für anwendungsorientierte Forschung von unschätzbarem Wert, denn nicht alles, was (KI-)technisch möglich ist, muss auch praktisch nützlich sein. Auch andersherum gilt, dass nicht alles Wünschenswerte mit aktuell zur Verfügung stehenden KI-Instrumenten umsetzbar ist. Das übergeordnete Ziel des Workshops war es, die Potenziale KI-basierter Instrumente für digitale Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse auszuloten und praktische Anwendungsbereiche zu identifizieren. Darüber hinaus sollen Kooperationsmöglichkeiten zwischen Wissenschaft und Praxis sondiert werden.

Bei den Teilnehmenden handelte es sich einerseits um Wissenschaftler:innen, die im Bereich der politischen Online-Kommunikation und -Partizipation ausgewiesene und interdisziplinäre Expertise besitzen (Informatik, Kommunikationswissenschaft, Sozialwissenschaften, Computational Social Science). Bei den eingeladenen Praxisakteur:innen handelt es sich um Dienstleister:innen im Beteiligungssektor, die über jahrelange Erfahrung und Expertise im Bereich der (digitalen) Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen.

KI in der Öffentlichkeitsbeteiligung – Was, Wo und für Wen?

Im Rahmen des Workshops ging es unter anderem darum, zu erfahren, an welchen Stellen im Beteiligungsprozess KI zum Einsatz kommen könnte (KI-Bedarfe). Dafür wurde eine Prozess-Heuristik entwickelt, die zwischen Input, Throughput und Output unterscheidet. *Input* meint dabei die Voraussetzungen für Beteiligung und schließt vor allem Aspekte mit ein, die vor einer Beteiligung reflektiert und festgelegt werden müssen (z.B. Formate wählen, Beteiligte auswählen, Ermöglichung von Beteiligung ☒ Barrierefreiheit, Beteiligungsthema etc.). Mit dem *Throughput* ist der Kommunikationsprozess selbst beschrieben, also alles, was tatsächlich im Beteiligungsprozess angesprochen und thematisiert wird. *Output* bezeichnet schließlich die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen (Politikempfehlungen, Meinungen, Stimmungsbilder, Einstellungsveränderungen etc.). Neben der Prozess-Dimension wurde noch eine Akteurs-Dimension eingeführt, die zwischen Nutzer:innen, Entscheider:innen (Politik & Verwaltung) und Organisator:innen (Dienstleister:Innen, Moderator:innen) unterscheidet.

Im Rahmen einer Fokusgruppe wurden die Teilnehmenden dann gebeten, verschiedene KI-Anwendungen innerhalb dieses Prozessmodells zu verorten. Die Ergebnisse (Abb.1) zeigen, dass es keine eindeutige Fokussierung der Einsatzbedarfe von KI unter Beteiligungsdienstleister:innen gibt. Allerdings wird deutlich, dass KI nicht im selben Maße für alle Akteure relevant scheint. So werden etwa Bedarfe im Bereich der Auswertung von Beteiligungsprozessen wahrgenommen, welche jedoch vor allem für die Entscheider:innen und die Organisator:innen relevant sind. Die Qualität des Diskussionsprozesses (Throughput) wird überwiegend für die Nutzer:innen als relevant betrachtet (z.B. automatische Erkennung von Hassrede oder die Identifikation ähnlicher Beiträge). Im Bereich des Inputs werden sowohl Potenziale für Nutzer:innen gesehen, etwa im Bereich Barrierefreiheit und der automatischen Übersetzung in andere Sprachen oder leicht verständliche Sprache. Aber auch für Organisator:innen (z.B. gezielte Bewerbung des Prozesses) oder für Entscheider:innen, indem etwa Beteiligungsthemen oder Zielgruppen mit Hilfe von KI ausgesucht werden.



Abbildung 1: Mindmap zu den Bedarfen von KI (im Prozessmodell)

Risiken von KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Des Weiteren wurden im Rahmen des Workshops potenzielle Risiken beim Einsatz von KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert. Insgesamt wurde deutlich, dass keine uneingeschränkte Euphorie

auszumachen ist. Zwar wurde eine Reihe an Potenzialen identifiziert (siehe Bedarfe), insgesamt schwingt jedoch eine gewisse Grundskepsis mit, welche in Abbildung 2 stichpunktartig aufgelistet ist.

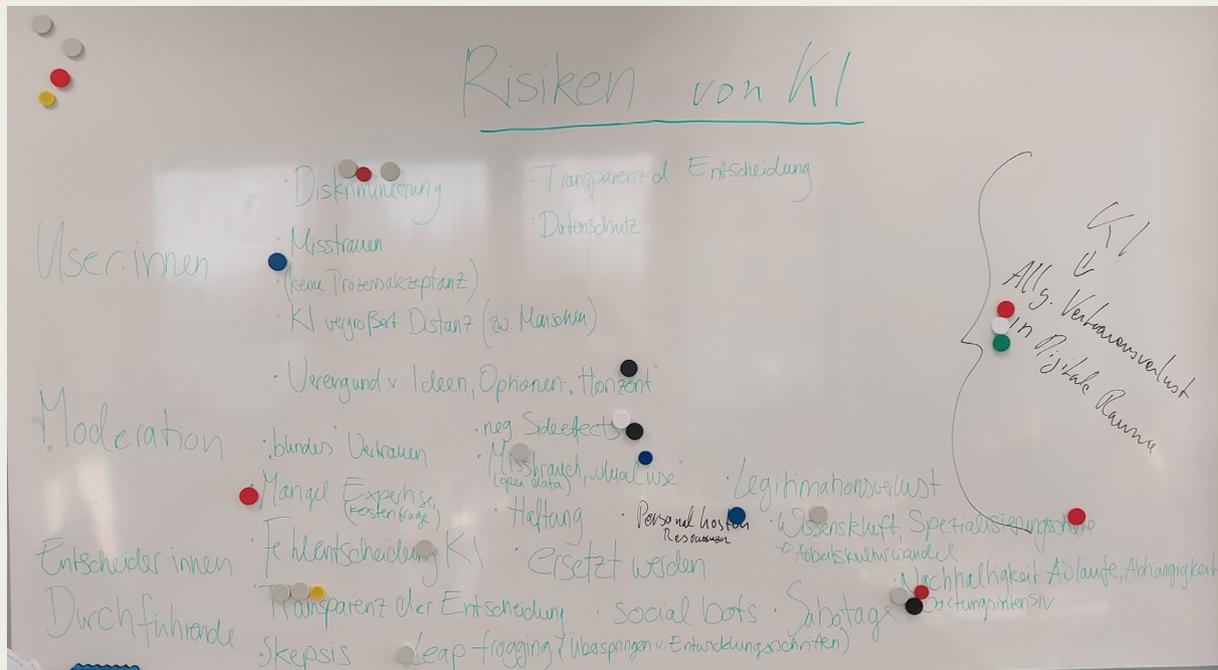


Abbildung 2: Risiken von KI im Kontext digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung

KI könnte bei Nutzer:innen (das ohnehin schon schwer zu erzeugende) Vertrauen in den Prozess untergraben und die Distanz zwischen Organisator:innen und Beteiligten vergrößern. Auch Diskriminierung durch KI sowie die Verengung der Ideen und der Kreativität stellen potenzielle Risiken dar. Letztlich könnte KI auch die wichtige Prozesstransparenz negativ beeinflussen. Datenschutzbedenken spielen ebenfalls eine Rolle.

Auch auf Seiten der Auftraggeber:innen (etwa öffentliche Verwaltungen) wird KI eine grundsätzliche Skepsis entgegengebracht. KI könnte die Legitimität von Prozessen untergraben, falsche Entscheidungsoptionen evozieren und wirft Fragen der Rechtssicherheit auf. Zudem könnte der Einsatz von KI auch die Wissensklüfte zwischen Verwaltung und Dienstleister:innen vergrößern, weil KI-Anwendungen in der Regel nicht durch Laien implementiert werden können. Schließlich sehen auch Dienstleister:innen, dass für eine nachhaltige Nutzung von KI entsprechende Kosten für Ressourcen und Personal stark steigen könnten. Dabei können auf lange Sicht auch Pfadabhängigkeiten entstehen, wodurch sich das Berufsprofil nachhaltig verändern könnte. Allgemein wird die Problematik des Dual Use erkannt. Einerseits können KI-Anwendungen Erleichterungen und Verbesserungen evozieren, aber auch missbräuchlich und manipulativ eingesetzt werden.

Governance - Regeln für KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Schließlich wurden auch normative Rahmenbedingungen und Regeln für den Einsatz von KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung thematisiert. Dabei wurden im Rahmen einer Kleingruppenarbeit verschiedene Regeln gesammelt und anschließend zu Leitmotiven verdichtet, welche den Einsatz von KI normieren sollen (Abb. 3).

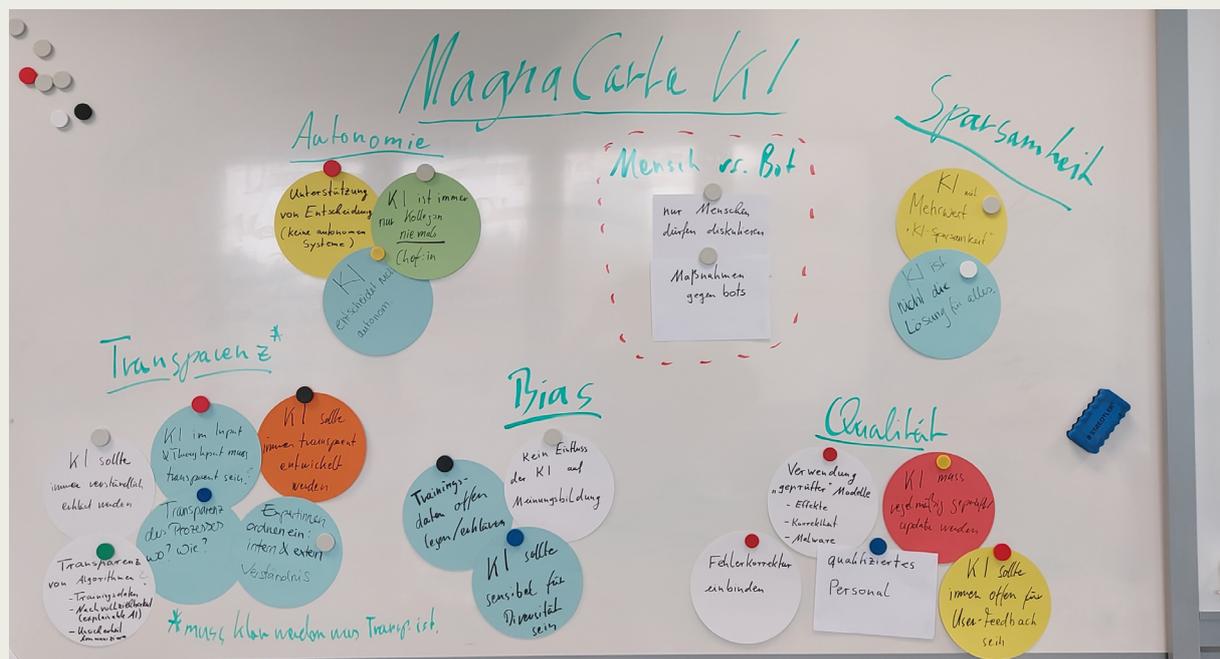


Abbildung 3: Leitmotive zum Einsatz von KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Grundsätzlich waren sich die Teilnehmenden der AG weitgehend einig darüber, dass KI niemals völlig autonom in Beteiligungsprozesse eingreifen sollte. Die Letztentscheidung sollte immer beim Menschen, nicht bei der KI liegen. Zudem sollte eine KI möglichst transparent sein. Das bedeutet vor allem, dass immer offengelegt werden sollte, wann und wo KI-Anwendungen zum Einsatz kommen. Außerdem sollten die Funktionsweisen laiengerecht erklärt werden („explainable AI“). Der Grundsatz der KI-Sparsamkeit beinhaltet, dass KI nur dann eingesetzt werden kann, wenn der Mehrwert dadurch signifikant ist. Um das Risiko von KI-Bias zu minimieren, sollte stets offengelegt werden, mit welchen Daten die KI-Anwendungen trainiert wurden. Allgemein sollte stets erhöhte Sensibilität mit Blick auf Daten-Diversität und das Problem von Bias in KI-Applikationen gelten. Schließlich sollten KI-Anwendungen regelmäßig geprüft, nachjustiert und entlang möglichst objektiver Standards evaluiert werden.

Transfer und weitere Schritte

Die während des Workshops aufgezeichneten Diskussionen sollen in den kommenden Monaten systematisch ausgewertet und in einer Publikation veröffentlicht werden. Im Nachgang des Workshops wurde ein E-Mail-Verteiler eingerichtet, über den sich die Teilnehmenden rund um das Thema KI in der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung austauschen. Zudem arbeiten Teilnehmende aktuell an einem gemeinsamen Projektantrag im Kontext von KI.

Informationen zu den Organisator:innen

Dr. Dennis Friess, Wissenschaftlicher Koordinator des Düsseldorfer Instituts für Internet und Demokratie (DIID) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, dennis.friess@hhu.de

Anke Stoll, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften (Abt. Kommunikations- und Medienwissenschaft) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, anke.stoll@hhu.de

Liste der Teilnehmenden

	Name	Institution	Profession
1	Dr. Dennis Frieß	HHU Düsseldorf	KMW (Orga)
2	Anke Stoll	HHU Düsseldorf	KMW (Orga)
3	Dr. Carina Weinmann	HHU Düsseldorf	KMW
4	Maike Behrendt	HHU Düsseldorf	Informatik
5	Prof. Dr. Tobias Escher	HHU Düsseldorf	Soziologie
6	Julia Romberg	HHU Düsseldorf	Informatik
7	Marie-Kathrin Siemer	Liquid Democracy	Praxis
8	Sven Trendow	Ifok	Praxis
9	Jan Redlich	Ifok	Praxis

Table of Figures

Photo Titlepage: CAIS

Abbildung 1: Dennis Frieß & Anke Stoll

Abbildung 2: Dennis Frieß & Anke Stoll

Abbildung 3: Dennis Frieß & Anke Stoll