

Daniel Roleff

## Die Revolution frisst ihre Nutzer

### Das Scheitern digitaler Bürgerbeteiligung

Die Stadt Frankfurt/M. hat in den Jahren 2012 und 2013 für die Aufstellung ihres Haushaltes eine groß angelegte Einbeziehung der Stadtbevölkerung über einen Bürgerhaushalt geplant. Es wurde eine eigene Internet-Plattform eingerichtet, auf der Vorschläge präsentiert und diskutiert wurden. Das Online-Portal wurde mit einer Reihe von Offline-Ergänzungen, z.B. Bürgerforen, Werbepostkarten und Telefonbefragungen flankiert. Nach dem zweiten Bürgerhaushalt verkündete die Stadt, dass die Etablierung des Bürgerhaushaltes in Frankfurt gescheitert wäre und nicht fortgeführt würde. Begründung: zu teuer, zu wenig Reichweite. Pro Haushaltsaufstellungsverfahren hatten sich gut 3.000 Bürger beteiligt, bei einer Stadt wie Frankfurt entspricht dies nicht einmal 0,5 % der Einwohner. Die erstmalige Durchführung des Bürgerhaushaltes hatte rund 1,2 Millionen Euro gekostet, also knapp 400 Euro pro Kopf.

Ähnlich wie in Frankfurt macht sich bei vielen Akteuren in der Politik und Verwaltung eine spürbare digitale Ernüchterung bemerkbar. Budgets für E-Partizipationsexperimente werden gekürzt, Beteiligungsformate eingestellt. Dabei war die digitale Bürgerbeteiligungswelle vor knapp 15 Jahren mit so viel Elan und Anspruch gestartet: Digitale Vernetzung würde die Einbindung der Bürger in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse deutlich verbessern und damit die Demokratie stärken, so eine weitverbreitete Ansicht. Transparenz und Beteiligung würden durch das Mitmach-Netz verbessert, Politikverdrossenheit und sinkender Wahlbeteiligung damit entgegengewirkt. Die digitale Revolution sollte nach Wirtschaft, Wissenschaft und Technik auch die Bürger-Staat-Beziehung transformieren.

Bemüht man die Statistik zu diesem Thema, ergibt sich ein widersprüchliches Bild. Laut einer Befragung des Instituts forsa mit dem Titel »Wissenschaftsjahr 2014 – Die digitale Gesellschaft« hätten gut 50 % der Befragten gerne die Möglichkeit, sich über das Internet an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Mehr als drei Viertel der Befragten vertreten sogar die Meinung, dass eine Beteiligung von Bürgern über das Internet bei Großprojekten – wie zum Beispiel bei Stuttgart 21 – das Vertrauen in die Politik stärken würde.

Neben dem »Wollen« ist auch das »Können« kein Hinderungsgrund, der deutschen Bevölkerung eine politische Beteiligung per Mausclick anzubieten. Die digitale Infrastruktur in Deutschland hat in der Grundversorgung (bis 2 Mbit/s) quasi den Status einer Vollabdeckung erreicht, rund 96 % der deutschen Haushalte haben darüber hinaus eine Breitbandverfügbarkeit von bis zu 6 Mbit/s. Die LTE-Verfügbarkeit nähert sich ebenfalls der Marke von 90 %. Laut dem D21-Digital-Index 2014 nutzen 76,8 % der Deutschen ab 14 Jahren das Internet. Die ARD-ZDF-Onlinestudie zählt 41 Millionen Internet-Nutzer in Deutschland pro Tag.

Zusammengefasst heißt das: Im Prinzip steht die deutsche Bevölkerung Formaten von digitaler Bürgerbeteiligung aufgeschlossen und positiv gegenüber und könnte sie auch nutzen. Im Prinzip ist diese Erkenntnis aber auch egal, denn nur weil eine Mehrheit von Menschen heute Gutes tun will und auch Gutes tun könnte, bricht morgen nicht der Weltfrieden aus. Denn die zweite Seite der Statistik liest sich ebenso klar. Im eGovernment Monitor 2014

*Verheißungsvolle  
Aussichten, trübe  
Erkenntnis*

geben nur 10 % der Befragten an, sich jemals aktiv an digitalen Partizipationsprozessen beteiligt zu haben, bei Konsultationsverfahren sind es sogar nur 3 %. In der bereits zitierten forsa-Umfrage geben immerhin 24 % der Befragten an, schon einmal eine Online-Petition unterschrieben zu haben. Aufwendigere und zeitintensivere Formate, wie z.B. Mängel-Melder (14 %) oder Bürgerhaushalte (5 %), weisen dagegen ähnliche niedrige Beteiligungswerte auf.

Unterm Strich kann man zu keiner anderen Schlussfolgerung gelangen, als dass die revolutionäre Idee, über das Internet demokratische Tugenden der Bürger zu aktivieren, gescheitert ist. Und bei genauerer Betrachtung kristallisieren sich drei miteinander verwobene Erklärungsansätze heraus, die deutlich machen, worin die Gründe dafür liegen.

Viele bekannte E-Partizipationsformate haben ihren Ursprung in sogenannten Bottom-Up-Initiativen, d.h. sie stammen von Nichtregierungsorganisationen oder einzelnen Bürgern. Das Prinzip des Mängel-Melders zum Beispiel – vielerorts besser als »Maerker« bekannt – wurde von der britischen NGO »mysociety.org« konzipiert und als Open Source Code zur Weiternutzung zur Verfügung gestellt. Der Beteiligungshaushalt – oder auch Bürgerhaushalt – hat seine Ursprünge Mitte der 80er Jahre in der brasilianischen Stadt Porto Alegre, wo sich eine lautstarke und fordernde Zivilgesellschaft auf der einen sowie ein basisdemokratisch orientiertes linkes Regierungsbündnis auf der anderen Seite auf ein gemeinsames Haushaltsaufstellungsverfahren einließen. Transparente und öffentliche Bürgerdialoge werden heute von Seiten der Politik und Verwaltung angeboten, weil gemeinnützige Organisationen wie »Parlamentwatch e.V.« oder die »Open Knowledge Foundation« eben diese Politik und Verwaltung in der Vergangenheit zum Dialog gezwungen haben.

Mit dem wachsenden Interesse von Politikern und öffentlichen Institutionen an diesen neuen digitalen Partizipationsformaten hat sich seit den Nullerjahren aber ein wachsender Markt von Dienstleistern und Produkten etabliert. Die Graswurzel-Ideen wurden in kommerzielle Angebote umgemünzt, Demokratieförderung als Verkaufsschlager. Diese Professionalisierung von Partizipationsangeboten musste nicht zwangsläufig zu einer Verschlechterung des Angebots führen. Partizipation verlor damit aber ihren revolutionären Charakter und bewegte sich Richtung Mainstream. Und wo kommerzielle Interessen in den Vordergrund treten, verblassen oftmals die Prinzipien. Die Sinnhaftigkeit der Beteiligung trat in der Praxis so vermehrt in den Hintergrund. Hauptsache es gab etwas, woran sich der Bürger beteiligen konnte.

Mit dem Mainstream einhergehend reduzierte sich – und das ist der zweite Erklärungsansatz – die Debatte über digitale Partizipationsangebote im Kern auf eine Debatte über Werkzeuge. Die Frage nach Formaten und Anwendungen überlagerte in großen Teilen die Frage nach dem Sinn, der Motivation und vor allem der notwendigen Vor- und Nachbereitung. Kein Bauherr würde seine Bauplanung mit Diskussionen über den richtigen Hammer oder Schraubendreher beginnen. Bei digitalen Bürgerbeteiligungsprojekten allerdings stand und steht oftmals die Frage nach dem richtigen Chat-Tool oder Diskussionsforum vor der Frage, warum Bebauungspläne überhaupt digital diskutiert werden müssen und welchen Effekt man sich als Initiator davon verspricht.

Diese Frage nach dem Grundsätzlichen führt zu dem dritten Erklärungsansatz für die schlechte Performance von Beteiligungsformaten und -plattformen. Erfolg wird zu großen Teilen in Reichweite und Klickaktivität gemessen, bei Konsultationsangeboten mit Abstrichen auch noch in qualitativen Ergebnissen. Interessanter-

weise ist aber vielfach zu beobachten, dass der eigentliche dominierende Anspruch an ein Beteiligungsangebot ein ganz und gar nicht messbarer, weil von Werten geprägter Anspruch ist. Bürgerhaushalte sollen nicht nur gute Vorschläge für Einspar- oder Investitionsmaßnahmen von möglichst vielen Nutzern bringen, sondern in erster Linie die Akzeptanz von Sparmaßnahmen steigern, den Bürgern eine Haushaltstransparenz und Inklusion vermitteln und nicht zuletzt auch die Demokratie fördern. Diese Faktoren sind vielleicht zu einem gewissen Grad evaluierbar. Sehr viel einfacher und preiswerter aber ist das Auslesen von Seitenaufrufen, *Unique Visits*, Beiträgen und Kommentaren. Wenn man im Nachgang eines Projektes aber nicht alle Erfolgskriterien evaluiert, kann man weder gesichert sagen, ob das Format wirklich gescheitert ist, noch, woran es lag und wo Korrekturen angesetzt werden könnten.

Es gibt, sowohl in der Wahrnehmung der Initiatoren als auch der Teilnehmer erfolgreiche Beteiligungsprozesse, das ist unstrittig. Die Masse an E-Partizipationsangeboten aber sorgt aktuell sowohl bei Politik und Verwaltung wie auch bei den Bürgern vielerorts eher für Frustration statt für Euphorie. Die gute Nachricht ist: Glaubt man der Gesetzmäßigkeit des Gartner-Hype-Zyklus, so wird die Konsolidierung

einiger Beteiligungsformate und -angebote in den kommenden Jahren einsetzen. Das bedeutet, dass sich bestimmte digitale Informations- und Kommunikationsprozesse zum Standard entwickeln werden, andere dafür zu Recht in Vergessenheit geraten. In der Summe wird die Betrachtung und Wahrnehmung dafür weniger überzogen und die Debatte um Werkzeuge nachgelagert sein.

Ein Rückzug von digitalen Beteiligungsformaten wie in Frankfurt ist konsequent und richtig, da bei öffentlich initiierten Projekten am Ende immer Steuergelder zur Disposition stehen. Konsequenz wäre aber auch, nach Alternativen zum Bürgerhaushalt zu suchen, falls man als Initiator wirklich der Überzeugung gewesen wäre, Bürger an der kommunalen Verteilungsfrage beteiligen zu wollen. Die Stadt Eberswalde bietet für ihre Bürger zum Beispiel ein alternatives Format an, das sogenannte Bürger-Budget. Die Umsetzung vertraut auf Webformular statt Internetportal, Bürger müssen für ihre Projekte werben statt Haushaltstitel zu diskutieren. Anstatt Entscheidungsvorlagen für kommunale Parlamente zu produzieren, fließen die Gelder in Eberswalde am Ende des Prozesses in gemeinnützige Projekte. Der ganze Prozess ist technisch unaufgeregt, dafür an seinem Sinn orientiert. Eine Revolution in kleinen Schritten.

## Scheitern als Chance



### Daniel Roleff

arbeitet als Referent »Digitale Kommunikation« im öffentlichen Dienst und ist Gründer und Gesellschafter der Agentur für zeitgenössische Kommunikation *buero fuer neues denken*. Er publizierte bereits vielfach zu Themen aus Politik und digitaler Kommunikation.

[roleff@bfnd.de](mailto:roleff@bfnd.de)