



Dr. Oliver Märker, Dr. Josef Wehner

Online-Bürgerbeteiligung in Kommunen

Anfänge – Aktuelle Verfahren – Weiterführende Fragen



Die Idee, die Bürger mit Hilfe des Internets in öffentliche Planungsverfahren einzubeziehen, wird heute vor allem von der kommunalen Politik und Verwaltung angenommen und in konkrete Projekte umgesetzt. Nicht zuletzt unter dem Eindruck von Wirtschafts- und Finanzkrise und schwindendem Vertrauen in die Lösungskompetenzen der Politik gewinnt die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger auch in Kreisen der politischen Vertreter eine zunehmend größer werdende Anhängerschaft. Online-Bürgerbeteiligungen wie in Bonn, Essen, Freiburg, Köln, Solingen oder Stuttgart belegen diesen Trend. In dieser Situation, in der immer mehr Kommunen ihre ersten Erfahrungen mit elektronischen Bürgerbeteiligungsverfahren machen, wird elektronische Partizipation (E-Partizipation) jedoch auch kontroverser beurteilt.

Diese Debatte, die sich vor allem auf sogenannte Online-Bürgerhaushalte konzentriert, weil die Finanzen gegenwärtig das dominante Bezugsproblem der Bürgerbeteiligungen bilden, ist längst überfällig. Denn bei allen Erfolgen, die Beteiligungsprojekte in den letzten Jahren vorzuweisen haben, darf auch nicht übersehen werden, dass viele Fragen zur Gestaltung und Einbettung der Verfahren nach wie vor unbeantwortet geblieben sind. Wir wollen im Folgenden deshalb nicht nur auf die Anfänge und aktuelle Verfahren der internetgestützten Bürgerbeteiligung – spotartig – eingehen, sondern auch einige Herausforderungen skizzieren, denen sich aus unserer Sicht vor allem die Befürworter von mehr E-Partizipation zu stellen haben.

E-Partizipation in Deutschland – Anfänge und aktuelle Verfahren

Bereits in den siebziger Jahren gab es erste Überlegungen, den Stimmen der Bürgerinnen und Bürger durch Beteiligungskanäle wie Fernseher, Telefon oder Breitbandkabel mehr Gewicht zu verleihen. Schon aus dieser Zeit stammt der auch heute immer noch brauchbare Hinweis „Demokratie ist ein Organisationsproblem und neue Medien ein Organisationsmittel“ (Lenk 1976). Zunächst ist es bei ersten und wenigen Experimenten geblieben (Krauch 1972). Erst mit der zunehmenden Verbreitung und Nutzung des Internets und seiner Dienste hat die Zahl, aber auch die methodische und organisatorische Heterogenität der Projekte elektronischer Partizipation zugenommen. Die Studie aus dem Jahr 2008 „E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und

Wirtschaft am E-Government“¹ (Ifib/ZebraLog 2008) für das Bundesministerium des Innern geht von sechs Formen politischer Beteiligung aus und unterscheidet entsprechend Aktivitäten, die zum einen hauptsächlich von Bürgern, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wirtschaft ausgehen und sich an Verwaltung und Politik als Adressaten richten, und zum anderen solche Angebote, die verwaltungs- und politikseitig initiiert werden (vgl. Abb. 1). In Deutschland sind insbesondere auf der *kommunalen Ebene* sehr viele Ansätze elektronischer Partizipation zu beobachten, die der Kategorie *Online-Konsultation* zugeordnet werden können. Damit sind solche e-partizipative Verfahren gemeint, die als zeitlich befristete, *online-moderierte Verfahren* durch Verwaltung/Politik initiiert und umgesetzt werden².

Erste Ansätze elektronischer Partizipation (E-Partizipation) des Typs Konsultation fallen mit der beginnenden Popularität des Internets zusammen. Ein wichtiger Ausgangspunkt in Deutschland war das durch die EU geförderte Projekt GeoMed (Geographical Mediation, vgl. Gordon et al. 1996, Ziegenhagen/Oedinger 1996). Das GeoMed-Verfahren wurde 1998 von der Stadt Bonn während der 1. Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung des Bebauungsplanverfahrens zu einem Wohn- und Technologiepark eingeführt. Neben der üblichen Ausle-

¹ Die Studie definiert elektronische Partizipation (E-Partizipation) als die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen und ihrer Gruppierungen an der Entscheidungsfindung in den staatlichen Gewalten mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT). Der Begriff „E-Partizipation“ wird in der Studie in Anlehnung an die internationale Diskussion von dem Begriff „E-Democracy“ dadurch abgegrenzt, dass Letzterer auch Wahlen als verbindlichste Form der Bürgerbeteiligung einschließt (Märker/Westholm 2008).

² Zum Verfahrenstyp „online-moderierte oder -medierte Verfahren“ vgl. Märker (2005).



gung der Pläne im Stadthaus und einer Bürgerversammlung in dem betroffenen Ortsteil setzte die Stadt Bonn in Deutschland zum ersten Mal das Internet zur Information und Beteiligung ein. Die Planungsunterlagen zum Neubaugebiet wurden in einem „virtuellen Informationsraum“ im Internet veröffentlicht. Darüber hinaus wurde den Bürgern über vier Wochen die Möglichkeit gegeben, in einem moderierten Diskussionsforum Stellungnahmen online abzugeben. Auch während der Bürgerversammlung vor Ort konnten Stellungnahmen online abgegeben werden: Dazu wurde ein PC mit einer Modem-Verbindung aufgebaut. Die Besucher konnten dort ihre Beiträge mit der Unterstützung einer Moderatorin in das Forum einstellen.

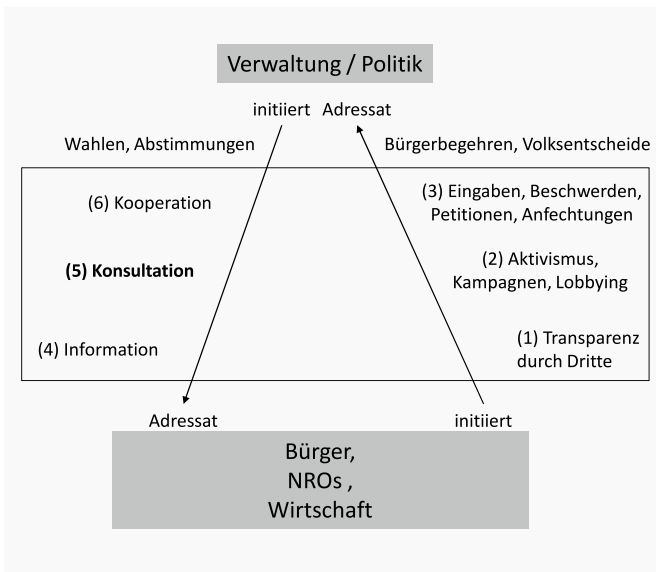


Abb. 1: Ansätze elektronischer Partizipation (Quelle: Ifib/ZebraLog 2008)

Auch wenn nur ca. 50 Besucher das Informationsangebot nutzten und nur drei Bürgerbeiträge eingestellt wurden, so kann dieses Projekt dennoch als Geburtsstunde elektronischer Partizipation in Deutschland bezeichnet werden, enthielt es doch in Ansätzen relevante Aspekte heutiger E-Partizipation: ein zeitlich befristetes, online-moderiertes, Informations- und Dialogangebot im Internet, kombiniert mit medienübergreifenden Vor-Ort-Angeboten.

Dreizehn Jahre nach dem ersten computerbasierten Bürgerbeteiligungsverfahren ist festzustellen, dass in Deutschland bis 2011 an die 100 *online-moderierte Konsultationen* (wenn auch auf sehr unterschiedlichen technologischen, methodischen und organisatorischen Niveaus) durchgeführt wurden, mit steigender Tendenz. Insbesondere können diese E-Partizipations-Verfahren im Rahmen von (1) Prozessen zu städtebaulichen Veränderungen und Stadtgestaltung, (2) Visions- und Leitbildentwicklung, (3) Agenda-Setting-Dialogen zur Diskussion zentraler Themen wie demografischer Wandel oder Familienfreundlichkeit sowie bei (4) Prozessen zur Verteilung von Ressourcen, Anlagen oder Einrichtungen beobachtet werden. Wobei innerhalb des letztgenannten Bereichs die meisten

e-partizipativen Verfahren in Form der sogenannten „Online-Bürgerhaushalte“³ umgesetzt wurden.

Als Vorbild einer größeren Anzahl elektronisch geführter Bürgerbeteiligung gilt der Kölner Online-Bürgerhaushalt „Deine Stadt – Dein Geld“ 2007,⁴ dessen Beteiligungskonzept mittlerweile von vielen Kommunen übernommen wird (Märker/Wehner 2010). In diesen *Online-Bürgerhaushalten* nach dem „Kölner Modell“ (vgl. Abb. 2) werden Bürger im Internet über einen Zeitraum von vier bis fünf Wochen aufgefordert, Ausgabe- oder Sparvorschläge zum Haushalt zu machen, eingehende Bürgervorschläge zu diskutieren und zu bewerten. Am Ende der Online-Phase steht eine oder mehrere (nach Haushaltsbereichen differenzierte) Liste(n) bestbewerteter Bürgervorschläge (z.B. eine Top-100-Liste). Diese Bürgervorschläge werden durch die Kämmererei mit Fachinformationen angereichert und in die politischen Ausschüsse gegeben, wo über sie beraten und entschieden und abschließend (ebenfalls online) Rechenschaft über die Entscheidungen an die Bürger gegeben wird, ob und, wenn ja, wie Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung in den verabschiedeten Haushalt einfließen (werden).⁵

Legt man das „Kölner Modell“ und daran orientierte Verfahren zugrunde, dann lassen sich e-partizipative Verfahren in kommunalen Kontexten durchaus als Chance auf eine Verbesserung des Verhältnisses von Politik und Bürgerschaft verstehen:

- Elektronische Verfahren wie z.B. Online-Bürgerhaushalte nach dem „Kölner Modell“ bieten die Möglichkeit, die Bürger mit Hilfe des Internets im größeren Umfang und mit individuellen Vertiefungsmöglichkeiten über große Themen wie etwa die Finanznöte der Kommunen zu informieren. Dazu kann beispielsweise auch gehören, den Bürgern verständlich zu machen, warum auch unpopuläre Sparkurse einzuschlagen sind, ebenso zu erklären, warum die Kommunen ihre Finanzprobleme nicht im Alleingang lösen werden, solange sie unter anderem mit strukturell bedingten finanziellen Ansprüchen belastet werden, die aus gesamtgesellschaftlichen Problemlagen (z.B. Hartz-IV-Regelung, Finanzkrise) resultieren.
- Neben der Information der Bürger liegt eine weitere wichtige Chance in der Früherkennung von Widerspruchs- und Konfliktpotenzialen innerhalb der Bevölkerung. In der Bürgerschaft vorhandene Erwartungshaltungen und Meinungen, die vom finanzpolitischen Kurs oder – im Falle der Stadtentwicklungsplanung – von einem durch die Verwaltung oder Politik favorisierten Planungsentwurf der Politik abweichen, werden oft – trotz Massenmedien, Umfragen

³ Vgl. <http://www.buergerhaushalt.org>

⁴ Vgl. <http://www.stadt-koeln.de/buergerhaushalt>

⁵ Mittlerweile gehen einige Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation auch dazu über, die Bürger ausschließlich zur Abgabe von Spar- oder Einnahmeerhöhungsvorschlägen aufzufordern, oder die Verwaltung selbst legt im Rahmen von „Bürger-Sparhaushalten“ Vorschläge im Internet den Bürgern zur Bewertung und Priorisierung vor (Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung); vgl. dazu auch Märker & Wehner (2011).

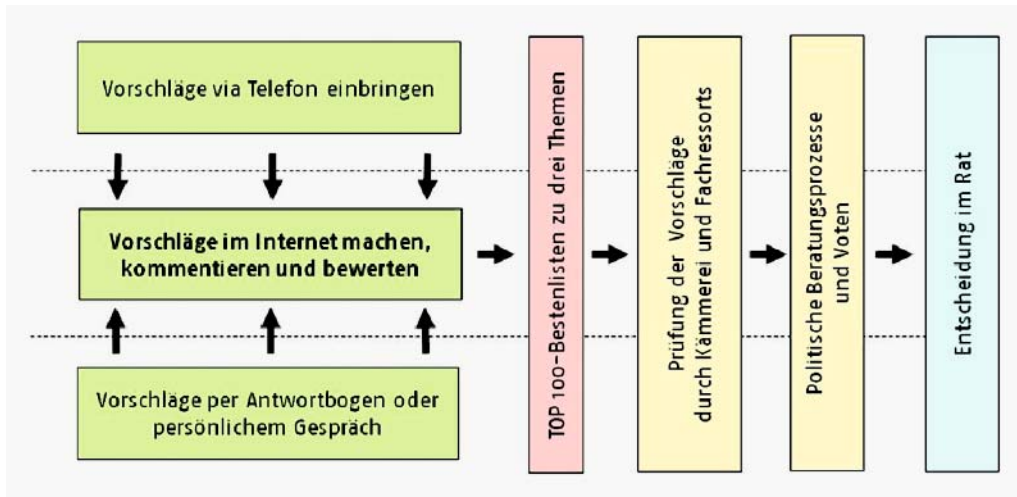


Abb. 2: Beteiligungskonzept nach dem „Kölner Modell“, vereinfachte Darstellung (Quelle: ZebraLog)

und persönlichen Kontakten zu Bürgern und deren zivilgesellschaftlichen Vereinigungen – zu spät erkannt und dadurch verstärkt, was in der Folge erforderliche Entscheidungen und Maßnahmen gefährden bzw. verzögern kann. Deshalb geben Online-Beteiligungen den Bürgern die Möglichkeit, Vorschläge oder Szenarien der Verwaltung und Politik zu bewerten und zu kommentieren. E-partizipative Verfahren lassen sich so gesehen als zusätzliche Monitore verstehen, die nicht nur die Bürgerschaft über relevante Problemlagen und anstehende Vorhaben der Politik in Kenntnis setzen, sondern umgekehrt auch Verwaltung und Politik über (z.T. kontroverse) Priorisierungen (z.B.) relevanter Maßnahmen oder Planungs- und Gestaltungsalternativen seitens der Bürger informieren.

- Darüber hinaus bietet E-Partizipation nach dem Kölner Modell die Option, das Wissen und die Erfahrungen der Bürger durch Bürgervorschläge in den Pool möglicher Maßnahmen und strategischer Zielsetzungen eingehen zu lassen, die dann anschließend auch wieder bewertet und kommentiert werden können. Dabei kann es sich beispielsweise um bestbewertete Vorschläge für Kriterien handeln, die bei der Stadtentwicklung beachtet werden sollen, oder auch um Sparvorschläge, die von der Politik im Rahmen der Haushaltsplanung berücksichtigt werden sollen – ohne dabei die Entscheidungssouveränität der Politik in Frage zu stellen. Die Politik bleibt Herr des Verfahrens. Anregungen und Lösungsvorschläge der Bürger haben ausschließlich die Funktion eines zusätzlichen Beratungsinputs, über dessen Problemlösungsqualität letztlich die gewählten Vertreter zu entscheiden haben.
- Neben diesen Chancen der verbesserten wechselseitigen Information zwischen Bürgerschaft und Politik bieten Online-Verfahren zusätzliche Legitimationsgewinne. So lassen sich politische Maßnahmen in der Regel besser begründen, wenn zuvor die betroffenen Bürger angehört wurden. Das betrifft auch bzw. vor allem solche Entscheidungen, die gegen das Votum der Bürger getroffen werden (müssen).

Hinzu kommt, dass kommunale Politik nicht nur ihre Programme und Beschlüsse zu rechtfertigen hat, sondern auch die dafür eingesetzten Verfahren. Durch innovative Partizipationsportale dokumentieren die Kommunen, dass sie am gegenwärtigen Wertewandel wie auch am medientechnologischen Wandel aktiv teilhaben.

So verstanden sollen Bürgerbeteiligungen also den Bürger motivieren, sich eingehender mit Themen wie einem Stadtentwicklungsvorhaben oder der Finanzsituation einer Kommune zu befassen. Es geht also erst einmal um Aufklärung und um die Herstellung eines Problembewusstseins in der Bürgerschaft. Die Anhörung dient ferner dazu, Einblicke in die Erwartungshaltungen der Bürger zu gewinnen, so wenn diese durch ihre Voten deutlich machen, welche geplanten Maßnahmen sie in besonderer Weise für begründungspflichtig halten, oder wenn sie eigene Anregungen einbringen und diese kommentieren. All dies kann Politik darin unterstützen, bessere Entscheidungen zu treffen, sie jedoch nicht aus der Verantwortung entlassen, darüber zu befinden, ob die Bürgerideen eine lösungsrelevante Bedeutung haben, und darüber zu entscheiden, in welcher Weise für lösungsrelevant befundene Bürgerbeiträge in die eigenen Entscheidungen einfließen sollen.

E-Partizipation – weiterführende Fragen

Beispiele wie Bonn, Köln, Stuttgart, Trier oder Solingen zeigen, wie Bürgerbeteiligungen im Zeitalter des Internets aussehen können. Sie zeigen auch, wie Verfahren technisch, methodisch und organisatorisch zu konfigurieren sind, damit Ziele wie eine hohe Beteiligung, Einblicke in die Erwartungshaltungen und Meinungen der Bürger, anregende Bürgerideen und Vorschläge sowie Imagegewinne für die Politik erreicht werden können. Sie dürfen deshalb auch als erste diskutierbare Schritte einer stark medienorientierten Umsetzung der Beteiligungsforderungen gewertet werden.⁶

⁶ Siehe dazu auch die Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts durch Taubert/Krohn/Knobloch (2011).



Mit diesen Teilerfolgen hat jedoch auch eine Debatte zur Bürgerbeteiligung eingesetzt, in der die Verfahren z.T. sehr kritisch gesehen werden. So wird vor allem – erwartungsgemäß – der prominente Status des Internets in den hier angesprochenen Verfahren skeptisch beurteilt. Viele Bürger, die das Internet nicht mögen oder keinen Netzanschluss haben, würden, so das Argument, von der Beteiligung ausgeschlossen. Dieser Vorwurf war sicherlich zu Beginn der ersten internetbasierten Beteiligungen wie dem GeoMed-Projekt in Bonn zutreffend. Mittlerweile dürfte er jedoch an Überzeugungskraft verlieren, da immer mehr Menschen, auch ältere oder weniger gebildete, online gehen. Sie haben nur noch geringe oder keine Schwierigkeiten, die meist einfachen Nutzungsbedingungen der Beteiligungsverfahren zu verstehen und anzuwenden.

Außerdem kann sich bei den meisten Verfahren jeder Bürger auch schriftlich, per Telefon oder mündlich bei eigens dafür zuständigen Mitarbeitern der Verwaltung mit einem eigenen Vorschlag melden (vgl. Abb. 2)⁷. Aus diesen Gründen dürften in absehbarer Zeit auch kritische Beobachter das Internet weniger grundsätzlich in Frage stellen, als vielmehr seine Chancen und Risiken für die Bürgerbeteiligung diskutieren. Schon jetzt finden sich vermehrt solche Kritiken, die beispielsweise auf die Ergänzungsnotwendigkeit des Internets durch flankierende (präsenzbasierte) Verfahren eingehen oder auf die in das neue Medium implementierten Methoden und deren Effekte in Hinblick auf die Problemangemessenheit, die Bürgerinklusion sowie Beteiligungs- und Beitragsqualität der Verfahren.

Dagegen fehlt – sowohl unter den Befürwortern, Verfahrensgestaltern wie auch Kritikern – immer noch die Bereitschaft, sich eingehender mit der Frage zu beschäftigen, auf welche Probleme, anstehenden Entscheidungen und Informationsbedarfe der Politik welche Verfahrenslösungen passen. Darin eingeschlossen ist die bislang ebenfalls noch ungeklärte Frage, welche bereits bestehende Publikumsbeziehung zum politischen System durch Bürgerbeteiligung denn überhaupt unterstützt werden soll bzw. welche neuen Publikumsbeziehungen hiermit geschaffen werden sollen. Richtet sich das Bürger-Feedback primär an die Verwaltung oder an die Politik? Soll die Verwaltung in der Vorbereitung von politischen Entscheidungen unterstützt werden oder sollen Forderungen direkt an die Politik adressiert werden? Ist so etwas wie eine institutionalisierbare Lösung der Bürgerbeteiligung für den

kommunalen Anwendungsbereich vorstellbar? Oder müssen wir eher davon ausgehen, dass die Verfahren und mit ihnen auch die Methoden und Technologien je nach Aufgabenstellung und Adressaten (Fachämter) stark variieren werden?

Solche Fragen, die über den Horizont einzelner Verfahrenskonzepte und lokaler Projekte hinausgehen, werden gegenwärtig kaum diskutiert. Stattdessen orientieren sich Verteidigung wie Kritik immer noch stark an den jeweils besonderen Voraussetzungen und Besonderheiten einzelner Verfahren. Das hat den Effekt, dass die gegenwärtige Diskussion über das Für und Wider der Beteiligung streckenweise sehr unkontrolliert verläuft.

Das Für und Wider

Viele Beiträge – nicht nur von politischen, sondern auch von wissenschaftlichen Befürwortern – wirken so, als wolle man den Bürger bzw. die Bürgerbeteiligung jetzt zum Allheilmittel politischer Probleme erklären, obwohl man doch wissen könnte, dass diese Vorstellung bereits dadurch relativiert wird, dass Beteiligungen nur für wenige ausgesuchte Probleme und auch nur in zeitlichen Abständen bei ansonsten drohender „Partizipationsverdrossenheit“ durchführbar sind. Für Vertreter dieser Position kann es gar nicht genug (E-)Partizipation geben, ihnen wird Partizipation zur unbefragten normativen Forderung, obwohl man doch wissen könnte, dass ein Mehr an mediengestützter Beteiligung nicht automatisch zur Lösung von Problemen (wie etwa der Politikverdrossenheit vieler Bürger) bzw. zur Steigerung politischer Lösungsqualität (verbesserte Legitimität politischer Entscheidungen) beiträgt, sondern immer auch neue Probleme (Enttäuschungen über die Relevanz der Verfahren für das administrative System (Impact), neue Formen des Ausschlusses (Exklusion bildungsferner Gruppen), oder Minderung politischer Entscheidungsfähigkeit erzeugen kann (vgl. dazu Bora 2005). Ein Mehr an Beteiligung, eine Erweiterung der zu beteiligenden Personenkreise sollte also nicht automatisch als Garant für verbesserte Problemwahrnehmung, geschweige denn für Rationalitätssteigerungen des politischen Handelns und für verbesserte Problemlösungen verstanden werden.

Dagegen wiederum profilieren sich die Kritiker, die mit recht willkürlich zusammengestellt wirkenden Kriterienkatalogen gegen Bürgerverfahren mit teilweise populärwissenschaftlichen Argumenten zu Felde ziehen, weil sie letztlich bestehende politische Regelungen der Bürgerinklusion nicht in Frage gestellt sehen wollen und auch vom Bürger als neuem Hoffnungsträger nicht viel halten. So etwa, wenn behauptet wird, dass drei bis fünf Prozent der Bürger einer Kommune, die sich als aktive Teilnehmer (wie z.B. Online-Bürgerhaushalt in Bonn oder Solingen) gewinnen ließen, sehr enttäuschend seien, da man sie mit den Beteiligungszahlen vergleichen müsse, wie sie etwa bei den (kommunalen) Wahlen erreicht werden. Auch solche Kritiken sind symptomatisch für eine Beteiligungsdebatte, in der ein Minimalkonsens über Funktion und institutio-

⁷ Befürworter onlinebasierter Verfahren betonen außerdem, dass mit dem Internet im Vergleich zu herkömmlichen anwesenheitsgebundenen Verfahren sich ungleich mehr Teilnehmer motivieren lassen, sich mit der Finanzsituation ihrer Kommune zu beschäftigen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass elektronische Verfahren die Verarbeitung großer Teilnehmermengen und -beiträge erlauben, sodass das Wissen und die Meinungen der Bürger auf einer relativ breiten Basis in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen erschlossen und zeitnah in die Planungen und Entscheidungen der Politik eingearbeitet werden können. Qualitätskriterien wie Möglichkeiten der vertiefenden Information, Offenheit, Einfachheit, Transparenz des Verfahrens, hohe Teilnehmerzahlen, Barrierefreiheit können mit Hilfe der neuen elektronischen Medien kosteneffizient umgesetzt werden.



nelle Einbettung der Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für ein Streitgespräch fehlen⁸.

Wüsste man genauer, um welche Publikumsbeziehungen es in den Beteiligungsverfahren überhaupt gehen soll, ließe sich entscheiden, ob Maßstäbe wie die Wahlbeteiligungen überhaupt angemessen sind für ein produktives Qualitätsmanagement. Denn geht es hier nicht eher um Beteiligungsangebote, die in den Zeiträumen zwischen den Wahlen liegen? Und müsste nicht dann – etwa im Falle der Haushaltsthematik – verglichen werden, in welchem Umfang die im Rahmen der Gemeindeordnung vorgesehene Beteiligung am Haushaltsverfahren wahrgenommen wurde bzw. welche bislang in der Vergangenheit eingesetzten Beteiligungsverfahren welche Teilnehmerzahlen erreichen konnten?

Auch gemäßigte Positionen leiden unter dem Fehlen von grundlegenden Festlegungen. In ihren Schwachstellenanalysen weisen sie beispielsweise darauf hin, dass vor allem organisierte Akteure wie Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen das Beteiligungsgeschehen dominieren, dagegen der einzelne Bürger mit seinen Belangen und Ideen benachteiligt werde. Solche Beobachtungen sind sicherlich zutreffend. Organisierte Akteure haben es im Vergleich zu unorganisierten Akteuren leichter, im Rahmen weitgehend offener Verfahren ein Anliegen vorzutragen und aus den eigenen Reihen Unterstützung dafür zu mobilisieren. Davon abgesehen, dass dieses Problem nicht neu ist, wäre jedoch zu diskutieren, ob die starke Präsenz zivilgesellschaftlicher Akteure im Sinne von „Partizipationsgewinnlern“ nur als Problem zu verstehen ist bzw. wer darin aus welchen Gründen ein Problem sieht. Jedenfalls ist daran zu erinnern, dass es für unser politisches System typisch ist, dass sich im Vorhof der politischen Kernzonen Interessengruppen bilden, da nur so – wegen der für die moderne Gesellschaft ebenso typischen Vielfalt der Interessen und Themen – die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung (Massenmedien) bzw. der politischen Vertreter für ein Thema gewonnen werden kann. Und es sollte auch daran erinnert werden, dass unter diesen Voraussetzungen bislang die Zahl erfolgreich agierender Interessenvertreter überschaubar blieb.

Online-Verfahren bieten vor diesem Hintergrund die Chance, die Zugänge für Interessenvertreter zu erweitern, das heißt, auch solchen Gruppierungen, Bewegungen, Initiativen Gehör zu verleihen, die bislang wegen fehlender (massen)medialer

Bühnen unsichtbar blieben bzw. erfolgreich marginalisiert wurden. Hinzu kommt, dass der Sinn von Interessengruppen auch darin liegt, Anliegen, die von vielen Bürgern unterstützt werden, auf einem vergleichsweise hohen Wissens- und Reflexionsniveau vorzutragen. Themen der Interessengruppen sind deshalb für die Politik oft viel aufschlussreicher als viele unaggregierte Einzelmeinungen zu einem Thema. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Interessenpolitik im Rahmen von Online-Beteiligungen – anders als beim üblichen, der Öffentlichkeit weitgehend entzogenen Lobbyismus – *im öffentlichen Raum* stattfindet. Ihre Sprecher richten sich nie nur an die Politik, sondern immer auch an die Bürger, um deren Unterstützung sie konkurrieren.



Abb. 3: Besonders junge Leute lassen sich oft für Beteiligung an der Stadtentwicklung begeistern (Foto: Jost)

⁸ Auffallend an solchen Kritiken ist allerdings auch, dass sie manche der Herausforderungen, die sich mit Verfahrensgestaltungen verbinden, insbesondere deren „Trade-off-artigen“ Beziehungen, weitgehend unberücksichtigt lassen: So verlangen Kritiker, dass Bürgerbeteiligungen methodisch, technisch und organisatorisch bestens gerüstet sind, vor Missbrauch geschützt sind, qualitativen Erwartungen gerecht werden und die Autonomie der Politik nicht gefährden. Andererseits soll niemand von dem Verfahren ausgeschlossen, die Dominanz von „Partizipationsprofis“ vermieden und Ergebnisse der Beteiligung in den politischen Entscheidungen sichtbar werden. So kann aber bereits eine Anhebung der Sicherheitsstandards (etwa: Aufhebung der Anonymität der Teilnehmer) zur Aufhebung der Niedrigschwelligkeit eines Verfahrens beitragen, die jedoch – zumal in der Phase des erstmaligen Einsatzes eines Verfahrens – viele Bürger überhaupt erst motiviert, Beteiligungsangebote anzunehmen. Beispielhaft für solche Missverständnisse sind Kritiken wie die von Eisel (<http://www.stephaneisel.de>).

Allerdings ist auch anzumerken, dass ein solcher Versuch, Beteiligungsvorteile organisierter Interessenvertreter als legitimen Effekt zu beschreiben, fraglich bleibt, da implizit davon ausgegangen wird, dass (Online-)Bürgerbeteiligungen sich im Rahmen der „Forderer“-Beziehung zwischen Politik und Bürgerschaft abspielen (vgl. Luhmann 2010, 397ff.). Auch wird in dieser Einstellung suggeriert, Vorschläge von organisierten Gruppen verfügten über ein höheres Rationalitätspotenzial gegenüber Einzelmeinungen. Beide Annahmen sind jedoch fraglich. Zum einen sind, wie mehrfach gesagt, noch



die Vorgaben zu klären, die den institutionellen Rahmen einer Bürgerbeteiligung abgeben sollen, also noch offen ist, an welchen „Grenzstellen“ zur Politik die Beteiligungsverfahren letztlich angesiedelt sein werden. Zum anderen gibt es durchaus Problemstellungen, wo die „Weisheit der (zunächst noch unkoordinierten und zusammenhanglosen und daher auch Konformitätszwängen entzogenen) Vielen“ gegenüber Formen der kollektiven Ideen- und Lösungserstellung im Vorteil ist (vgl. Sunstein 2009).

Es wäre vermutlich einiges gewonnen, gelänge es, der gegenwärtigen Pro-Contra-Debatte über die Bürgerbeteiligung etwas Führung zu geben durch die Klärung der grundsätzlichen politischen Einordnung der Bürgerbeteiligungen in das bereits vorhandene Repertoire der Beziehungen zwischen Politik und Bürgerschaft. Dazu würde auch gehören festzustellen, welchen Typen von Problemen mit welchen Verfahren am ehesten begegnet werden könnte, in welchen Fällen eher offene Verfahren, in welchen eher repräsentative Verfahren gefragt wären. Wann sollte eher der einzelne Bürger im Rahmen einer Online-Befragung zu Wort kommen – wann sollte es eher darum gehen, dass jeder sehen können soll, was alle anderen auch sehen, um eine Grundlage für einen Ideen- und Meinungsaustausch – auch außerhalb des Verfahrens – zu schaffen?

Ausblick

E-Partizipation kann – wie im Übrigen auch alle vorangehenden Forderungen nach mehr Partizipation – als Neuverhandlung bestehender Regelungen der Einbeziehung der Bürger in das politische Geschehen verstanden werden. Projekte wie in Köln und anderen Städten bilden erste ernstzunehmende Zwischenergebnisse dieser Verhandlungen, auf die sich die gegenwärtige Debatte über Stärken und Schwächen, Vorteile und Risiken der Bürgerbeteiligung bezieht. Solange es jedoch keine Einigung darüber gibt, für welche Probleme, Vorhaben, Ziele überhaupt Bürgerbeteiligungen eingesetzt werden sollen, so lange wird diese Debatte von stark polarisierten, nicht unbedingt zielführenden Erwartungshaltungen geprägt sein. Eine Debatte, die sich zwischen tief in das kernpolitische Geschehen eingreifenden direktdemokratischen Modellen und eher an den bereits etablierten Publikumsbeziehungen des politischen Systems nachempfundenen Vorstellungen und Verfahrensvorschlägen bewegt.

Klarheit in der Frage der Zuordnung der Verfahren müsste von der Politik nicht im Alleingang bewerkstelligt werden, sondern könnte ebenfalls Aufgabe eines Diskurses sein, der sich auf konzeptionelle Vorschläge bzw. Szenarien, in denen beschrieben wird, wer in welcher Weise für welches Problem beteiligt werden kann, beziehen könnte. So etwa auf den Vorschlag, Online-Beteiligungen zum Haushalt in bereits vorhandene, wenn auch noch so schwach genutzte Verfahren einzubetten. Ein solcher Diskurs könnte ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einer genaueren Einschätzung dessen sein,

was Bürgerbeteiligung leisten kann und was nicht, welche Erfolgskriterien sich sinnvollerweise anlegen ließen und welche eher nicht. Eine solcher Diskurs böte die Chance, die Engpässe vieler auf kommunalpolitische Besonderheiten bezogenen und daher oft auch sehr eigenwilligen Diskussionen über die Chancen und Risiken der Bürgerbeteiligung zu überwinden und übergeordnete Funktionen, Herausforderungen, Schwachstellen und Verbesserungsbedarfe der Verfahren zu identifizieren. Und er könnte auch dabei helfen Hinweise zu gewinnen, in welche Richtung zukünftig technische, methodische und organisatorische Standards der Bürgerbeteiligung entwickelt werden sollten und wie solche Standards auch auf andere Anwendungsbereiche kommunaler Planung ausgeweitet werden könnten.

Dr. Oliver Märker, geschäftsführender Gesellschafter von Zebralog GmbH & Co. KG und ein „Urgestein der ePartizipation“ (Quelle: zebralog.de)

PD Dr. Josef Wehner, Mediensoziologe, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld

Quellen:

- Bora, Alfons (2005): „Partizipation“ als politische Inklusionsformel. In: Gusy, C./Haupt, H.-G. (Hrsg.), *Inklusion und Partizipation*, Frankfurt/M., 15-34.
- Gordon, Thomas F./Karacapilidis, Nikos/Voss, Hans (1996): „Zeno – A Mediation System for Spatial Planning.“ S. 55-61 in *CSCW and the Web – Proceedings of the 5th ERCIM/W4G Workshop*, February 7-9. Hrsg: U. Busbach/D. Kerr/K. Sikkel: GMD Technical Reports. Sankt Augustin, Germany.
- Ifib/Zebralog (2008): „E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government“. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1.“, vgl. <http://www.e-konsultation.de>
- Krauch, Helmut (1972): *Computerdemokratie*. Düsseldorf: VDI-Verlag.
- Lenk, Klaus (1976): „Partizipationsfördernde Technologien?“ In: *Informationsrechte und Kommunikationspolitik. Entwicklungsperspektiven des Kabelfernsehens und der Breitbandkommunikation*, Hrsg: Klaus Lenk, Beiträge zur juristischen Informatik, Darmstadt, S. 111-123.
- Luhmann, Niklas (2010): *Soziologie der Politik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Märker, Oliver/Wehner, Josef (2011): „Haushaltskonsolidierung mit Bürgerbeteiligung“. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2011*, 127, März 2011:16-21.
- Märker, Oliver/Wehner, Josef (2010): „Kommunaler Bürgerhaushalt als elektronisches Fachverfahren am Beispiel der Stadt Köln“. In: *eGovernment Compendium 2010. IT-Referenzbuch für den Öffentlichen Sektor*, Hrsg.: eGovernment Computing. Augsburg: Vogel Business Media. S. 76-77.
- Märker, Oliver/Westholm, Hilmar (2008): „Studie: E-Partizipation in Deutschland. Stärken – Schwächen – Handlungsempfehlungen“ In: *EDem08 E-Democracy Conference*, 29th – 30th September 2008, Danube University Krems, Austria, Hrsg: Peter Parycek/Alexander Prosser. Vienna: Austrian Computer Society. S. 211-222
- Märker, Oliver (2005): *Online-Mediation als Instrument für eine nachhaltige Stadt- und Regionalplanung. Eine qualitative Untersuchung zur internen und externen Relevanz online-medierter Verfahren*. Fraunhofer Series in Information and Communication Technology, 2/2005. Aachen: Shaker Verlag.
- Sunstein, Cass. R. (2009): *Infotopia. Wie viele Köpfe Wissen produzieren*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Taubert, Niels/Krohn, Wolfgang/Knobloch, Thomas (2011): *Evaluierung des Kölner Bürgerhaushaltes*. Kassel: kassel university press.
- Ziegenhagen, Ulrich/Oedinger, Vilbert (1996): „GeoMed – Werkzeug der Stadt- und Regionalentwicklungsplanung“. *Der GMD-Spiegel 1996*, 4:22-26.