

zum Thema: "Bürgerhaushalt im Internet"

aus: Stephan Eisel, INTERNET UND DEMOKRATIE, Freiburg 2011

Angesichts dieser ernüchternden Erfahrungen selbst internetaffiner Gruppierungen mit dem Internet als Abstimmungsplattform ist der Enthusiasmus mancher staatlicher Stellen umso verwunderlicher. Insbesondere auf kommunaler Ebene sind solche Verfahren seit einiger Zeit weitgehend unhinterfragte Mode. So lief bisher in über hundert Städten und Gemeinden das Verfahren des internetbasierten ‚Bürgerhaushaltes‘.

Bürgerhaushalt per Internetklick

Dabei werden den Bürgern von der Verwaltung bzw. dem Rat ausgesuchte und von ihnen selbst eingebrachte Kürzungsvorschläge für den städtischen Haushalt zur Bewertung und Abstimmung vorgelegt. Auffälligerweise liegt keine übergreifende Auswertung vor, wie diese Beteiligungsform von den Bürgern angenommen wird.⁵⁷ Aber alle (!) Stichproben zeigen eine vernichtend geringe Teilnahme.

Extremstes Beispiel ist wohl Hamburg, wo sich 2009 nur 552 Bürger als Teilnehmer registriert haben. Das ist ein gar nicht mehr zu messender verschwindender Anteil der über 1,2 Millionen Hamburger Wahlberechtigten bzw. der 758.243 Wähler bei der Bürgerschaftswahl 2008.⁵⁸

Nun mag das Hamburger Ergebnis besonders untypisch gewesen sein, da es sich um eine Millionenstadt handelt. Aber auch in kleineren Städten ergibt sich kein grundsätzlich anderes Bild der Beteiligung von Bürgern am internetbasierten ‚Bürgerhaushalt‘. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die jeweils veröffentlichten Zahlen in der Regel fälschlicherweise mit ‚Bürgern‘ oder ‚Teilnehmern‘ gleichgesetzt werden.⁵⁹ Tatsächlich genügt aber zur Regis-

trierung eine E-Mail-Adresse. Weder wird überprüft, ob es sich dabei um einen Bürger der betroffenen Kommune handelt, noch wird sichergestellt, dass sich nicht die gleiche Person mit mehreren verschiedenen E-Mail-Adressen registriert. Über neunzig Prozent der Teilnehmer benutzen bei diesen Verfahren nämlich nicht ihre tatsächlichen Namen, sondern nehmen mit Pseudonymen teil.

Es ist also bewusst irreführend, wenn die Betreiber der sogenannten ‚Bürgerhaushalte‘ selbst auf der jeweiligen Homepage die ‚Anzahl der registrierten Teilnehmer‘ angeben. Tatsächlich weiß niemand, wie viele tatsächliche Personen hinter den registrierten E-Mail-Adressen stehen.

Aus den bisherigen Erfahrungen kann man schließen, dass bis zu einem Drittel der eingetragenen Registrierungen aus Mehrfachabstimmungen bzw. von Ortsfremden kommen. In Bonn wurde nach Abschluss der Aktion mitgeteilt, dass insgesamt 32,1 Prozent der registrierten Teilnehmer schon von sich aus angegeben hatten, nicht aus Bonn zu kommen (15,3 Prozent) oder keine Angaben zu ihrem Wohnort machten (16,8 Prozent). In Köln nannte ein Drittel der Teilnehmenden keinen Wohnort, weitere ca. sieben Prozent gaben von sich aus an, nicht aus Köln zu kommen.⁶⁰ Aber selbst unter Einschluss der Mehrfachregistrierungen und der Ortsfremden gab es nur sehr geringe Teilnahmequoten.

In Köln wären die 9887 Registrierungen vom 17. November bis 11. Dezember 2009, selbst wenn es sich ausschließlich um Kölner gehandelt hätte, nur 1,2 Prozent der Wahlberechtigten bzw. 2,6 Prozent der Wähler bei der Kommunalwahl 2009 gewesen.

Solingen erreichte vom 4.–25. März 2010 3595 Registrierungen, die beim unwahrscheinlichen Ausschluss von Mehrfachregistrierungen und Ortsfremden 2,8 Prozent der Wahlberechtigten und sechs Prozent der Wähler bei der Kommunalwahl 2009 entsprechen würden.

In Essen hätten die 3757 Registrierungen vom 29. April bis 20. Mai 2010 gerade einmal 0,8 Prozent der Wahlberechtigten und 1,7 Prozent der Kommunalwahlwähler entsprochen, wenn sie alle aus Essen gekommen wären.

In Gütersloh zählte man vom 26. November bis 23. Dezember 2010 insgesamt 1666 Registrierungen. Wenn darunter keine Ortsfremden und Mehrfachregistrierungen wären, entspräche dies 2,1 Prozent der Wahlberechtigten und 4,2 Prozent der Wähler bei der letzten Kommunalwahl.

In der Bundesstadt Bonn wurde vom 18. Januar bis 16. Februar 2011 insgesamt 12.715 E-Mail-Adressen registriert. Allerdings hatte die Stadtverwaltung schon in einem Zwischenbericht selbst nachträglich 400 Mehrfachregistrierungen eingeräumt und die Zahl entsprechend korrigiert. Zugleich ist in diesem Zwischenbericht von nur „11.116 registrierten Nutzern mit aktiver Beteiligung“ die Rede.⁶¹ Dass wären nur 4,7 Prozent der Wahlberechtigten und 8,4 Prozent der Wähler bei der Kommunalwahl 2009, selbst wenn man die 1705 erklärtermaßen Ortsfremden und die 1871 Nutzer ohne Wohnortangabe einschließt und die Frage außer Acht lässt, wie viele unter Sechzehnjährige mitgemacht haben, die bei einer Kommunalwahl nicht wahlberechtigt sind. Berücksichtigt man diese Faktoren, haben sich wohl nicht mehr als drei Prozent der wahlberechtigten Bonner an der Aktion beteiligt haben. Trotz massiver werblicher Anstrengungen ist es auch nicht gelungen, Personen ohne eigenen Internetzugang zur Teilnahme zu bewegen. Nur 95 Bürger nutzten das vier Wochen lang bestehende Angebot, zu den üblichen Verwaltungszeiten einen städtischen Computer zu nutzen.

Bei der letzten Kommunalwahl 2009 in Bonn lag die Wahlbeteiligung bei 56 Prozent. Berücksichtigt man, dass das Internet-Abstimmungsverfahren vier Wochen lang rund um die Uhr und ortsunabhängig angeboten wurde, während die Stimmabgabe bei einer Wahl wesentlich stär-

keren örtlichen und zeitlichen Einschränkungen unterliegt, fällt der deutliche Beteiligungsunterschied noch dramatischer aus.

Am Fallbeispiel Bonn zeigt sich exemplarisch, wie wenig repräsentativ eine derartige Internetabstimmung tatsächlich ist. In Bonn leben 317.595 Menschen (Stand 30. Juni 2010): Bei der letzten Kommunalwahl am 30. August 2009 waren 233.485 Bürger wahlberechtigt, 130.796 nahmen an der Ratswahl teil. In 280 Sportvereinen sind über 70.000, in 25 Bonner Kulturvereinen ca. 25.000 und in den Bonner Parteien sind ca. 10.000 Bürger organisiert. In der Stadtverwaltung und städtischen Betrieben sind über 5000 Menschen beschäftigt. Allein die Fördervereine der Stadtteil-Bibliotheken in den Ortsteilen Endenich, Dottendorf und Beuel erreichten im Februar 2011 praktisch zeitgleich mit der Internetabstimmung mit fast 10.000 Unterschriften für Petitionen an den Rat eine ähnlich hohe Beteiligung. An diesen Maßstäben muss sich ein Verfahren messen lassen, das für sich das Etikett „Bürgerbeteiligung“ in Anspruch nimmt. Die in Bonn und anderen Städten erreichte Beteiligung fällt dagegen deutlich ab.

Abgesehen von der niedrigen Gesamtbeteiligung ist bei solchen Internetabstimmungsverfahren zu kommunalen Haushalten auch zu beachten, dass sich jeweils nicht alle registrierten Nutzer zu allen Sparvorschlägen geäußert haben. Im günstigsten Fall (Solingen) wurden einzelne Sparvorschläge von einem Drittel der registrierten Nutzer bewertet, meist waren es weit weniger. Bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten erreichten selbst die Vorschläge mit den meisten Pro bzw. Contra-Stimmen unter Einschluss von Mehrfachabstimmungen und Ortsfremden in Köln lediglich 0,1 Prozent, in Essen 0,2 Prozent, in Gütersloh 0,4 Prozent und in Solingen 1,3 Prozent an Zustimmung bzw. Ablehnung.

In Bonn standen insgesamt 1827 Sparvorschläge zur Abstimmung. Davon kamen überhaupt nur 45 Vorschläge auf

mehr als tausend Pro- oder Contra-Stimmen. Bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten erreichte der Vorschlag mit den meisten PRO-Stimmen („Erhöhung der Vergnügungssteuer für Spielgeräte“) selbst unter Einschluss der Manipulation durch Mehrfachabstimmungen und Ortsfremde nur 0,6 Prozent der Wahlberechtigten. 95 Prozent der Sparvorschläge in Bonn kamen noch nicht einmal auf 500 PRO- oder CONTRA-Stimmen und blieben damit unter einer noch messbaren Beteiligung von Bonner Bürgern.

Die absoluten Zahlen verdeutlichen auch am Beispiel Gütersloh die Problematik völliger fehlender Legitimation solcher Internet-Abstimmungen. In Gütersloh gab es 77.300 Wahlberechtigte bei der letzten Kommunalwahl, an der 39.269 Wähler teilgenommen haben. Der prominenteste Vorschlag im Rahmen des Bürgerhaushaltes, nämlich die Einrichtung einer Berufsfeuerwehr, erhielt 375 Pro-Stimmen. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass dafür gezielt im Internet auch außerhalb von Gütersloh um Stimmen geworben worden war.⁶²

Ähnliches war in Bonn zu beobachten, wo es nach der ersten Woche beispielsweise Mehrheiten zur Schließung von Schwimmbädern, Abschaffung der Oper und des Beethovenorchesters und zur Schließung verschiedener Museen gab. Die folgende Mobilisierung der betroffenen Einrichtungen richtete sich über Facebook, verschiedene E-Mail-Aktionen und auf diversen Homepages an alle Internetnutzer unabhängig vom Wohnortprinzip.

Hohe Manipulationsgefahr

Eine Verzerrung der Ergebnisse solcher Internetabstimmungen ergibt sich auch aus der mangelnden Repräsentativität der Teilnehmenden für die Gesamtbevölkerung. Eine solidere wissenschaftliche Evaluierung des internetbasier-

ten Bürgerhaushaltes liegt bisher nur für Köln vor. Dort heißt es unter anderem: „Im Vergleich zu den soziodemographischen Daten der Stadt Köln sind Personen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen deutlich überrepräsentiert. (...) Diese Tendenz einer Überrepräsentierung von Personen mit höheren Bildungsabschlüssen und einer Unterrepräsentierung von Personen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen entspricht sowohl den Erkenntnissen, die zu vorangegangenen Durchläufen des Kölner Bürgerhaushalts vorliegen (...) als auch den Ergebnissen von Untersuchungen anderer Bürgerhaushalte.“⁶³ Außerdem wird eine signifikante Verschiebung in der Beteiligung unterschiedlicher Stadtteile festgestellt.

Aufgrund eines Softwarefehlers liegt für Köln keine vergleichende Altersstatistik vor. Aus den wenigen soziologischen Angaben, die Nutzer freiwillig hinterlassen konnten, ergibt sich, dass in Hamburg nur zwei Prozent der registrierten Nutzer älter als 64 Jahre waren, obwohl die Gruppe in der Hansestadt immerhin fast zwanzig Prozent der Bevölkerung ausmacht. In Bonn waren nur elf Prozent der Teilnehmer über sechzig Jahre alt, ihr Anteil an der Bevölkerung liegt aber dreifach so hoch.⁶⁴

Die Evaluierung des Kölner Bürgerhaushaltes konstatiert auch die internet-typische Dominanz kleiner aktiver Gruppen im Beratungsverfahren: „Mit Blick auf die Abgabe von Vorschlägen und dem Schreiben von Kommentaren wird das Geschehen auf der Plattform deutlich geprägt von einer kleinen Anzahl von Beteiligten. Sämtliche Vorschläge stammen von knapp 6,5 Prozent der Beteiligten, ein Anteil von 55 Prozent der Kommentare stammt von einer Gruppe von Hoch-Aktiven, die 1,8 Prozent der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ausmacht.“⁶⁵

Ähnliches wurde in Bonn festgestellt, wo nur drei Prozent der registrierten Nutzer vierzig Prozent der Bewertungen vorgenommen haben. 55 Prozent aller Kommentare

stammten von nur 1,8 Prozent der Nutzer und alle Sparvorschläge kamen von nur 6,5 Prozent der Nutzer.⁶⁶

Die Ergebnisse dieser Bürgerhaushalte waren also nicht nur von einer äußerst geringen Beteiligung geprägt, sondern selbst innerhalb dieser kleinen Gruppe von einer hochaktiven Minderheit bestimmt. Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass der erforderliche Zeitaufwand und die Komplexität des Verfahrens viele Bürger abschrecken. Schon bei Beginn der Bonner Bürgerbeteiligung waren zum Beispiel mindestens zwei Stunden erforderlich, um die Erläuterungen der von der Verwaltung vorgelegten 108 Sparvorschläge zu lesen. Zusätzliche Zeit wäre erforderlich gewesen, sich kundig zu machen, welche Fakten die Verwaltung verschwieg. Weil dann zusätzlich noch 1827 (!) Sparvorschläge aus dem Kreis der Nutzer der Abstimmung standen, war schon nach wenigen Tagen eine Beteiligung nur noch denen möglich, die dafür extrem viel Zeit investieren konnten.

Dabei werden – und auch das zeigt die hohe Manipulationsanfälligkeit dieser Verfahren – von den durchführenden Stadtverwaltungen nach nicht unbedingt transparenten Kriterien keineswegs alle Positionen des städtischen Haushaltes zur Debatte gestellt. In Bonn fehlten beispielsweise die Maßnahmen im Hochbaubereich oder der Personalhaushalt. Auch Projekte, für die das Land Fördermittel zugesagt hat, wurden nicht zur Abstimmung gestellt, obwohl der städtische Eigenanteil daran erheblich ist.⁶⁷

Auch das Abstimmungsverfahren der sogenannten Bürgerhaushalte selbst ist oft irreführend: Wer etwa in Bonn mit JA stimmte, stimmte gegen eine Maßnahme. In der Abstimmungsanleitung hieß es dazu: „Mit Pro stimmen Sie für eine Einsparung dieser freiwilligen Leistung. Mit Contra stimmen Sie für den Erhalt dieser freiwilligen Leistung im bisherigen Umfang.“ Schließlich können die durchführenden Stadtverwaltungen durch die Art der Kom-

mentierung von Bürgervorschlägen erheblichen Einfluss auf deren Bewertung durch andere Bürger nehmen.

Zudem bezifferte die Bonner Stadtverwaltung konsequent Bürgervorschläge, die ihr offenbar unangenehm waren, mit einem erkennbar falschen Sparvolumen null. Allein 42 der fünfzig populärsten Bürgervorschläge wurden so behandelt. Angesichts solcher Erfahrungen verwundert es nicht, dass selbst unter den Nutzern solcher Internet-Verfahren, die Kritik überwiegt. In Bonn äußerten sich nur 10,8 Prozent der Kommentare von Nutzern lobend zum Verfahren. Fast die Hälfte der Nutzer der Internetplattform formulierten zum Teil massive Kritik.⁶⁸

Die bisherige Praxis der internetgestützten ‚Bürgerhaushalte‘ legt sehr grundlegende Schwächen offen: Als Abstimmungsverfahren schließen solche Internetplattformen große Bevölkerungsgruppen aus und sind außerordentlich manipulationsoffen für Mehrfachabstimmungen und die Teilnahme von Ortsfremden. Als Diskussionsforum leiden sie oft unter großer Unübersichtlichkeit und wirken nicht selten wie das Gegenteil einer transparenten Bürgerinformation.

Angesichts dieser massiven Schwächen der internetbasierten ‚Bürgerhaushalte‘, kann nur dringend davor gewarnt werden, hier ein neues kommunales Abstimmungsverfahren zu etablieren. Man muss deshalb nicht auf dieses Beteiligungsformat als Diskussionsforum verzichten, sich aber im Klaren darüber sein, dass es keineswegs neue Beteiligungsgruppen erschließt, sondern politisch Interessierten ein zusätzliches Spielfeld eröffnet und insofern einen ähnlichen Charakter wie das Engagement in Bürgerinitiativen oder Parteien hat. Als Internetverfahren blieben ‚Bürgerhaushalte‘ in allen Kommunen Forum für eine kleine hochaktive Minderheit, die sowohl über einen Internetzugang verfügte als auch über die Zeit, sich mehrere Stunden durch die außerordentlich komplexe Internet-Plattform zu kämpfen.