

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(17. Februar 2011)

Internet-basiertes Verfahren „Bonn packts an“ als Bürgerbeteiligung gescheitert

In der Bundesstadt Bonn wurde vom 18. Januar – 16. Februar 2011 erstmals eine internetbasierte Bürgerbeteiligung am städtischen Haushalt durchgeführt. Nach der Registrierung mit einer e-mail-Adresse (weitere Angaben waren nicht erforderlich) konnte man über Vorschläge der Stadtverwaltung zum kommunalen Haushalt abstimmen, eigene Vorschläge ins Internet einstellen und auch diese „Bürgervorschläge“ abstimmen und kommentieren. Die folgende Bilanz basiert auf den nach Abschluss des Verfahrens öffentlich zugänglichen Daten.¹

In Bonn leben 317.595 Menschen (Stand 30.6.2010): 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 Bürger, in 25 Bonner Kulturvereinen ca. 25.000 und in den Bonner Parteien sind ca. 10.000 Bürger organisiert. Allein die Fördervereine der Stadtteil-Bibliotheken in Endenich, Dottendorf und Beuel überreichten im Februar 2011 fast 10.000 Unterschriften für Petitionen an den Rat.

Wer die Bürger erreichen und beteiligen will, muss sich in Bonn an diesen Maßstäben messen lassen. Das ist der Stadtverwaltung trotz erheblicher Finanzmitteln und massiver Öffentlichkeitsarbeit in einer immerhin vierwöchigen Anstrengung nicht gelungen.² Das

¹ Es ist davon auszugehen, dass der Zugang zu den intern erfassten Daten des Verfahrens eine Vielzahl weiterer Schwächen insbesondere im Blick auf die festgestellte Manipulationsquote durch Mehrfachabstimmungen und die Stimmabgabe von Ortsfremden offen legen würde. Leider hat die Stadt Bonn eine unabhängige Projektbegleitung nicht vorgesehen. Die Auswertung liegt damit in der Hand derer, die dabei in einem unmittelbaren Interessenskonflikt stehen: Von der von der Stadt beauftragten Firma kann man eine kritische Bewertung des eigenen Verfahrens nicht erwarten, da sie damit ein kommerzielles Interesse verfolgt (Mit der Durchführung der Aktion beauftragte die Stadt Bonn für ein Honorar von 77.000.- € die Bonner Firma Zebralog, die das Verfahren eines „internetgestützten Bürgerhaushalts“ bereits an mehrere Kommunen verkauft hatte.) Auch die Stadtverwaltung ist unmittelbare Verfahrensbeteiligte mit eigenem Interesse und keine neutrale, unabhängige Sachwalterin.

² Insgesamt dürfte die Aktion die Stadt zwischen mindestens 250.000 € gekostet haben, da mehrere städtische Mitarbeiter über unterschiedlich lange Zeiträume dem Projekt zugeordnet waren. Offizielle Zahlen liegen dazu nicht vor und wurden trotz entsprechender Bürgervorschläge (B115, B1352, B1356, B1437, B1489) im Verfahren nicht genannt.

Internetverfahren blieb 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.

Als Abstimmungsverfahren schloss das gewählte Verfahren große Bevölkerungsgruppen aus und war außerordentlich manipulationsoffen für Mehrfachabstimmungen und die Teilnahme von Ortsfremden. Als Diskussionsforum war die Internetplattform völlig unübersichtlich, verschleierte Fakten und war das Gegenteil einer transparenten Bürgerinformation. Eine vernünftige Bürgerbeteiligung verlangt aber neben transparenten Verfahren und auch die faire Information der Bürger in einer verständlichen Sprache.

Im einzelnen lässt sich die Bilanz der internet-basierten Bürgerbeteiligung „Bonn packts an“ in sieben Punkten zusammenfassen:

1. **Allenfalls drei Prozent der wahlberechtigten Bonner machten mit.**

Einziges Voraussetzung zur Teilnahme an der Internetabstimmung war die Registrierung mit einer gültigen e-mail-Adresse. Die einzige belastbare Zahl zur Beteiligung sind 12.715 e-mail-Registrierungen, die von der Stadtverwaltung fälschlicherweise immer wieder mit einer Personenzahl gleichgesetzt werden. Tatsächlich weiß aber niemand, wie viele Bonner Bürger sich hinter der Zahl der registrierten e-mail-Adressen verbergen. Es war problemlos möglich, sich sowohl mit mehreren e-mail-Adressen zu registrieren als auch als Nicht-Bonner abzustimmen. Insgesamt dürften sich nicht mehr als 3 Prozent der wahlberechtigten Bonner an der Aktion beteiligt haben.³ Dies entspricht der schlechten Beteiligungsquote in anderen Städten (z. B. Solingen 2,8 Prozent, Gütersloh 2,1 Prozent). Bei der letzten Kommunalwahl in Bonn lag die Wahlbeteiligung bei 56 Prozent.⁴

2. **Große Teile der Bürgerschaft waren ausgeschlossen.**

Ca. 30 Prozent der Bürger über 14 Jahre haben keinen Internetzugang und konnten deshalb nicht teilnehmen. Das lebensfremde Angebot der Stadtverwaltung zur Nutzung von Computerterminals während der Bürostunden in den Bezirksratshäusern wurde praktisch nicht angenommen. Unabhängig davon schreckte der erforderlich Zeitaufwand und die Komplexität des Verfahrens viele

³ Diese Berechnung ergibt sich aus den Angaben der Stadtverwaltung vom 2. Februar 2011. Danach haben 15 Prozent der Nutzer die erbetenen freiwilligen Angaben zur Person verweigert. Es ist davon auszugehen, dass sich hier ein erheblicher Anteil von Mehrfachnutzern und Ortsfremden verbirgt. Von denen, die freiwillige Angaben zum Wohnsitz machten, erklärten allein 10 Prozent von sich aus, nicht in Bonn zu wohnen. Eine gewisse Dunkelziffer ergibt sich aus der Anonymität des Verfahrens, denn über 90 Prozent der Teilnehmer benutzen nicht ihre tatsächlichen Namen. Außerdem hat ein unbekannter Anteil von unter 16-jährigen teilgenommen, die auch bei der Kommunalwahl nicht wahlberechtigt wären. Im Internet wurden in zahlreich e-Mail-Aktionen, Facebook-Appellen und über zwanzig Homepages ausdrücklich auch Nicht-Bonner aufgefordert, sich an der Abstimmung zu beteiligen.

⁴ Berücksichtigt man, dass das Internet-Abstimmungsverfahren vier Wochen lang rund um die Uhr und ortsunabhängig angeboten wurde, während die Stimmabgabe bei einer Wahl wesentlich stärkeren örtlichen und zeitlichen Einschränkungen unterliegt fällt der deutliche Beteiligungsunterschied noch dramatischer aus.

Bürger ab: Schon bei Beginn der Aktion waren 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. Wegen ständig neuer Sparvorschläge war schon nach wenigen Tagen eine Beteiligung nur noch denen möglich, die dafür extrem viel Zeit investieren konnten.

3. **95 Prozent der Sparvorschläge blieben ohne messbare Beteiligung.**
Zur Abstimmung standen insgesamt 1827 Sparvorschläge. Davon erreichten überhaupt nur 45 Vorschläge mehr als 1000 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 von Mehrfachabstimmungen und Ortsfremden nur 0,6 Prozent der Wahlberechtigten. 95 Prozent der Sparvorschläge kamen noch nicht einmal auf 500 PRO- oder CONTRA-Stimmen und blieben damit unter einer noch messbaren Beteiligung von Bonner Bürgern.
4. **Eine kleine Minderheit dominierte die Kommentare.**
Gerne verweisen die Betreiber auf die Zahl von 14.426 Kommentaren zu den Sparvorschlägen als Beleg für eine hohe Bürgerbeteiligung. Ein Blick hinter die Kulissen zeigt aber, dass hinter den Kommentaren eine kleine hochaktive Minderheit steckt. Am meisten kommentiert ist zum Beispiel der Vorschlag zur Schließung von Oper und Schauspiel (V1). Von den dort abgegebenen 244 Kommentaren kommt aber die Hälfte von nur acht Personen, allein zwei Personen („drbonner“ und „Micha2564“) haben hier 81 Kommentare geschrieben. In Bonn bestätigte sich offenbar, was schon die Auswertung des „Kölner Bürgerhaushaltes“ ergeben hat: „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 % der Beteiligten, ein Anteil von 55 % der Kommentare stammt von einer Gruppe von Hoch-Aktiven, die 1,8% der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ausmacht.“⁵
5. **Themenauswahl und Abstimmungsverfahren waren irreführend.**
Große Ausgabenblöcke des städtischen Haushaltes wie zum Beispiel Maßnahmen im Hochbaubereich oder der Personalhaushalt wurden im Internetverfahren „Bonn packts an“ einfach verschwiegen und der Abstimmung entzogen. Auch Maßnahmen, für die das Land Fördermittel zugesagt hat, wurden nicht zur Abstimmung gestellt werden, obwohl der städtische Eigenanteil daran erheblich ist. Andererseits stellten die Betreiber Vorschläge wie die Streichung der gesamten Jugendarbeit, der Bezirksverwaltungsstellen oder den Wegfall des Beethovenorchesters zur Abstimmung, die der Stadtrat vernünftigerweise nie beschließen wird. Auch das Abstimmungsverfahren selbst war irreführend : Wer mit JA stimmte, stimmt dagegen. 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."
6. **Tatsächliche Entscheidungsfolgen wurden oft verschleiert.**
Viele Sparvorschläge der Verwaltung waren so formuliert, dass der Normalbürger

⁵ Institut für Wissenschafts- und Technikforschung Universität Bielefeld, Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts Endbericht, Bielefeld, den 27.09.2010

nicht erkennen konnte, worum es eigentlich ging. So wurde z. B. beim Vorschlag D3 „Wegfall/Kürzung der freiwilligen Leistung "Bezirksverwaltungsstellen" der Eindruck erweckt, die Bezirksverwaltungsstellen seien lediglich für Repräsentation und Zuschussverteilung an Vereine zuständig. Mit keinem Wort wird erwähnt, dass deren Wegfall bedeutet, dass jeder Bürger Behördengänge nicht mehr in seinem Stadtbezirk, sondern nur noch im Stadthaus erledigen kann.

Bei anderen Vorschlägen (z. B. V2: „Einsparung durch Verschiebung von Straßenbaumaßnahmen“) konnte man nur gemeinsam über zwei Maßnahmen abstimmen, die tatsächlich überhaupt nichts miteinander zu tun haben: Ein Verkehrsinformationssystem in der Gronau und den Ausbau des Parkplatz Rigal'sche Wiese in Bad Godesberg.

Bei wieder anderen Vorschlägen (z. B. V1 und D49) wurde mit der Formulierung „Wegfall/Kürzung des Betriebsmittelzuschusses“ für Oper, Orchester oder Kunstmuseum der falsche Eindruck erweckt, diese Einrichtungen könnten ohne „Betriebsmittelzuschuss“ weiter existieren. In Wahrheit geht es aber nicht um „Zuschüsse“, sondern um die Grundfinanzierung, d. h. die Existenz der Einrichtungen. Folgekosten bei Schließung wurden gar nicht thematisiert. Zudem bezifferte die Verwaltung konsequent Bürgervorschläge, die ihr offenbar unangenehm waren mit einem erkennbar falschen Sparvolumen null. Allein 42 der 50 „populärsten“ Bürgervorschläge wurden so behandelt.

7. **Selbst bei den Nutzern überwiegt die massive Kritik.**

Selbst unter den Nutzern des Internet-Verfahrens "Bonn packts an" überwiegt deutlich die Kritik. Im Forum "Lob und Kritik" der Homepage äußern sich nur 10,8 Prozent der Kommentare lobend zum Verfahren.⁶ Fast die Hälfte Nutzer des Forums äußert zum Teil massive Kritik. Die Kommentare von Bürgern lauten u. a. : „Absurd“ - „manipuliert“ - „gewaltiger Flop“ - „Ich fühle mich benutzt“ - „Reine Farce“ - „Traurige Angelegenheit“ - „wende mich mit Grauen ab“ - „Realisierung doch sehr bedauerlich“ - „Eigentlich nur Kopfschütteln“ - „Augenwischerei“ - „So geht es nicht“.

Bürgerbeteiligung ist in unserer Demokratie unverzichtbar. Sie setzt das intensive Abwägen von Für und Wider und die Offenlegung aller Fakten voraus – und zwar im Dialog der gewählten Mandatsträger mit den Bürgern. Wer den Eindruck erweckt, einige Internetclicks könnten dies ersetzen, nimmt die Bürger nicht ernst. Als Abstimmungsinstrument eignet sich das Internet nicht, als elektronischer Diskussionsforum könnte es die Kommunalpolitik bereichern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich nur kleine hochaktive Minderheiten an solchen Internetverfahren beteiligen. Dies kann die Repräsentativität der gewählten Gremien nicht ersetzen und sie nicht von ihrer Entscheidungsverantwortung entlasten.

⁶ Bei 184 Einträgen: 88 mal Kritik, 20 mal Lob, 76 mal Sonstiges und Verfahrensfragen.