

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

Beirat: Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Wer bewahrt die E-Partizipation vor falschen Maßstäben? – Eine Replik

Oliver Märker/Josef Wehner

Bürgerbeteiligungen auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene werden zunehmend auch elektronisch durchgeführt. So werden Beteiligungsangebote auf der kommunalen Ebene etwa im Rahmen von Projekten der Stadtplanung, der Stadtentwicklungsplanung, oder der Verkehrsplanung „digitalisiert“, das heißt, sie werden nicht mehr nur vor Ort durchgeführt – zum Beispiel in Form moderierter Bürgerforen –, sondern durch zusätzliche elektronische Formen der Beteiligung ergänzt oder komplett ins Netz verlagert und in Form ausschließlich online-moderierter Dialoge realisiert.

Es ist daher richtig und wichtig über Funktionen und Nutzen dieser „elektrifizierten“ Bürgerbeteiligungsverfahren zu reflektieren. Das ist nicht nur von theoretischem Interesse, sondern auch von praktischer Relevanz, insbesondere dann, wenn Beiträge wie der von Jens Weiß in der VM 6/2013 mit dramatisch anmutenden Titeln wie „Wer rettet die Demokratie von der E-Partizipation?“ überschrieben werden. Da fragt man sich: Ist Gefahr im Verzug? Sind Verwaltungsmitarbeiter oder externe Berater – die Autoren dieses Beitrags eingeschlossen –, die in bzw. für Kommunen oder Ministerien epartizipative Verfahren konzipieren und realisieren, etwa an einer Demontage der Demokratie beteiligt? Es lohnt sich daher am Beispiel des Beitrages von Jens Weiß einmal genauer hinzuschauen, vor welchem demokratietheoretischen Hintergrund und (überwiegend negativer) Zuschreibungen die Reflektion und Einordnung elektronischer Partizipationsverfahren stattfinden, welche Fragen gestellt, und welche Eigenschaften diesen Verfahren (daher) zu- oder abgesprochen werden.

One man, one vote?

Der Autor Weiß macht in seinem Beitrag gleich zu Beginn deutlich, dass er seine Fragen und Antworten zu den Grenzen der E-Partizipation auf einen „[...] egalitären Begriff von Demokratie, für den

¹ Weiß (2013).



Dr. Oliver Märker

Geograph; Gründer und geschäftsführender Gesellschafter der Agentur ZebraLog.



**Dr. habil.
Josef Wehner**

Soziologe,
Fakultät der
Soziologie der
Universität
Bielefeld.

die Gleichheit der Individuen zentral ist“ bezieht. Und diese Gleichheit kommt in seinen Augen, „[...] in dem normativen Prinzip ‚one man, one vote‘ zum Ausdruck, das, unabhängig von allen weiteren Eigenschaften, Individuen, den gleichen Einfluss auf kollektive Entscheidungen sichern soll.“² Er betrachtet damit E-Partizipation vor dem Hintergrund repräsentativer, direkter oder auch plebiszitärer Demokratiemodelle, also in Bezug und im Vergleich zu Formen, in denen durch Wahlverfahren indirekt (vermittelt über gewählte Abgeordnete) oder direkt via

Nein-Entscheidungen, sondern vielmehr der (möglichst) informierte und fachliche Austausch zu Fachfragen mit Bürgerinnen und Bürgern. Bürgerbeteiligungsangebote nutzen daher keine Wahlverfahren. Sie sind stattdessen Bausteine eines komplexen und in der Regel langwierigen politisch-administrativen und korporatistisch geprägten Planungs- und Aushandlungsprozesses zur Entscheidungsvorbereitung. Sie dienen, neben vielen anderen Quellen, wie etwa interne Expertisen oder extern vergebene Gutachten, der fachlichen Informationsermittlung und – im späteren

wenn die Stadt Ludwigshafen am Rhein in ihrem Beteiligungsverfahren „Abriss der Hochstraße Nord ...und was kommt danach?“ die Öffentlichkeit (u.a.) via moderierter Bürgerforen, schriftlicher Befragung und online-moderierter Themenforen umfassend über vier, im Rahmen eines zuvor stattgefundenen Fachplanungsprozesses entwickelte, alternative Straßenvarianten informiert und sie – vor der Entscheidungsfindung für eine Vorzugsvariante durch die Politik – dazu auffordert, die Vor- und Nachteile der erarbeiteten Straßenvarianten etwa mit Blick auf Bauzeiten, Kosten, Stadtentwicklung oder Verkehr zu diskutieren und zu bewerten, dann dient auch diese (in diesem Falle: medienübergreifende) Bürgerbeteiligung der zusätzlichen Auswirkungserhebung und die Ergebnisse als zusätzlicher Beratungsinput für den sich anschließenden politisch-administrativen Entscheidungsprozess.⁵ Am Ende dieser durchweg nicht-repräsentativ geführten klassischen, elektronischen oder medienübergreifenden Beteiligungs- und Anhörungsprozesse stehen immer die Entscheidungen der – zumindest in der Theorie – durch Wahlen repräsentativ zusammengesetzten politischen Gremien, die durch Rede und Gegenrede eine Entscheidung im Sinne des durch sie repräsentierten Gemeinwesens herbeiführen (können).

»Bürgerbeteiligung hat seit jeher – lange vor ihrer Elektrifizierung – wenig mit Wahlen oder Entscheiden und mit dem Prinzip ‚one man, one vote‘ zu tun, im Vordergrund steht der informierte und fachliche Austausch zu Fachfragen mit Bürgerinnen und Bürgern.«

Entscheiden über Fachfragen entschieden wird, Verfahren also, die durch eine breite und repräsentative „One-Man-One-Vote-Beteiligung“ gekennzeichnet oder (in der Theorie) zumindest auf diese angewiesen sind. Aus unserer Sicht nimmt er damit eine überraschend bürgerbeteiligungsferne Perspektive ein, auch wenn er damit aufseiten der Kritiker elektronischer Bürgerbeteiligungen nicht alleine steht.³ Denn im Kern ist und bleibt E-Partizipation Bürgerbeteiligung. Und Bürgerbeteiligung hat seit jeher – lange vor ihrer Elektrifizierung – wenig mit Wahlen oder Entscheiden und mit dem Prinzip „one wo/man, one vote“ zu tun. Denn im Vordergrund stehen hier nicht repräsentativ ermittelte Ja-

Verlauf des Planungsprozess – der Auswirkungsanalyse von Planungsalternativen. Auch elektronisch unterstützte oder rein elektronisch geführte Beteiligungsverfahren dienen eben diesen Zwecken. Wenn zum Beispiel die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mittels einer moderierten Online-Konsultation nach gefährlichen Kreuzungen und Einmündungen in Berlin fragt, dann dient diese – neben den objektiven Unfallstatistiken – der zusätzlichen Informationserhebung, der Ermittlung subjektiv wahrgenommener Gefahrenpunkte, die ebenfalls in zukünftigen Planungen zur Entschärfung verkehrlicher Konfliktschwerpunkte berücksichtigt werden können.⁴ Oder

Bürgerbeteiligungen sind keine Wahlverfahren

Dass die neuen, elektronisch unterstützten Bürgerbeteiligungen trotzdem in die Nähe von Wahlverfahren gerückt werden, hängt möglicherweise mit der ihnen innewohnenden „Statistifizierung“ zusammen, also der laufenden Erfassung und Zählung von Beteiligungsaktivitäten auf den Plattformen, die gerne genutzt werden, um Beteiligungsquoten oder Rankings zu errechnen und ins Verhältnis zu Zahlen – etwa zu Wahlbeteiligungen – zu setzen.⁶

2 Vgl. ebd. S. 284.

3 Vgl. auch Eisel (2011).

4 Vgl. <http://leises.berlin.de> (18. Februar 2014): mehr als 9.000 schriftliche Hinweise zu Gefahrenpunkten gingen während der Online-Phase vom 12. November bis 10. Dezember 2013 ein.

5 Vgl. <http://www.ludwigshafen-diskutiert.de> (18. Februar 2014).

6 Mämecke und Wehner (2014) zeigen auf, „[...] dass die Entstehung moderner Verwaltungen und Demokratien von Anfang an eng verknüpft war mit Verfahren der statistischen Erfassung und Analyse der Meinungen von Staatsangehörigen“ (S. 319f.), und dass elektronisch geführte Beteiligungsverfahren an diese „Vorläuferentwicklung“ anschließen, indem versucht wird, die dort stattfindenden, unübersichtlichen (sprich: vorwiegend auf qualitativen Daten

basierenden) Aktivitäten, „in eine übersichtliche, numerisch organisierte“ (S. 320) und damit für weitere Handlungen anschlussfähige Ordnung zu übersetzen. Dadurch laufen diese Verfahren aber immer auch in Gefahr, direkt mit Ergebnissen von „One-Vote-One-Man-Verfahren“ wie Wahlen, Bürgerentscheiden oder Instrumenten der Marktforschung (Umfragen) gesetzt zu werden; vgl. dazu auch Märker und Wehner (2013).

Dennoch: Die Funktion von Bürgerbeteiligung und damit auch elektronischer Partizipationsangebote ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der oben skizzierten Funktionen adäquater mittels partizipativer oder deliberativer Demokratiemodelle interpretier- und diskutierbar, also solchen Modellen, die eine Einflussnahme durch die Bürgerschaft durch öffentliche, frei zugängliche und (idealerweise) durch Argumentation⁷ geprägte Beratungen im Vorfeld von Entscheidungen in den Mittelpunkt stellen, die nicht Gegenstand von (im Prinzip repräsentativer) Wahlen sind. So gesehen liegt den von Jens Weiß in seinem Beitrag „Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation?“⁸ ins Feld geführten Fragen „Hilft E-Partizipation gegen ‚Politikverdrossenheit‘?“, „Verbessert E-Partizipation die Qualität der Demokratie?“ und „Wer integriert die Vielfalt der Meinungen?“ ein problematisches Beteiligungsverständnis zugrunde. Die Leitannahmen und methodischen Festlegungen vieler E-Partizipation-Projekte werden damit jedenfalls nicht angemessen erfasst. Wir nehmen an, dass ganz andere (kritische) Fragen relevant sind, die an elektronisch unterstützte (medienübergreifende Partizipation) oder gänzlich online durchgeführte Verfahren (E-Partizipation) gestellt werden müssten. Darauf kommen wir weiter unten zurück. Vorher wollen wir dennoch auf die (drei) Fragen und Antworten aus dem Beitrag von Jens Weiß eingehen und sie vor dem Hintergrund der oben vorgenommen Einordnung diskutieren.

Erste Frage: „Hilft E-Partizipation gegen ‚Politikverdrossenheit‘?“

Nein, wenn E-Partizipation die Politikverdrossenheit derjenigen Gruppierungen „heilen“ soll, die seit jeher als schwer erreichbare Zielgruppen gelten. Bürgerbeteiligungen, also auch elektronische, sind offene, selbstrekrutierende Verfahren.⁹ Sie können daher i.d.R. gar nicht diejenigen erreichen, die schwer erreichbar sind. Das sollte auch niemand behaupten. Elektronische Kanäle werden – was nicht nur Jens Weiß in seinem Beitrag ausblendet – in den meisten Fällen zusätzlich parallel oder mit anderen Formaten „in Reihe geschaltet“ genutzt, um eine breitere Beteiligung innerhalb der Gruppierungen zu erreichen, die politisierbar und auch

mobilisierbar sind. Verfahren können durch elektronische Informations- und Beteiligungsangebote nicht nur vergleichsweise – mit Blick auf klassische Formate wie etwa Bürgerforen – mehr interessierte Menschen erreichen;¹⁰ sie können sogar Asymmetrien sozio-demografischer Beteiligungsmerkmale mit Blick auf (parallel) angebotene klassische Formate wie etwa Bürgerforen oder schriftliche Befragungen ein stückweit ausgleichen.¹¹ Insofern leisten epartizipative Verfahren einen Beitrag dazu, Bürgerbeteiligung offener

angelegter Beteiligungsangebote auftreten kann, wenn diese nicht nach dem Stand der etablierten (medial unterstützten) Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten durchgeführt werden. Wenn also durch eine Bürgerbeteiligung „sich selbst ausschließende Zielgruppen unterprivilegierter Milieus“¹³ erreicht werden sollen (weil sie von einer Planung besonders betroffen sind), müssen sie proaktiv und zielgruppenspezifisch rekrutiert werden. Auch das wird nicht immer gelingen. (E-)Partizipation sollte daher mit Blick

»Bürgerbeteiligungen, also auch elektronische, sind offene, selbstrekrutierende Verfahren. Sie können daher i.d.R. gar nicht diejenigen erreichen, die schwer erreichbar sind.«

und zugänglicher zu machen. Inwieweit solche Angebote auch eine Reduzierung der „Politikverdrossenheit“ innerhalb dieser mobilisierten oder mobilisierbaren Gruppen bewirken, wird schwer zu operationalisieren und nachzuweisen sein. Wir folgen allerdings der Auffassung von Weiß, dass die Beteiligungsbereitschaft auch von der politischen Verbindlichkeit der Beteiligungsangebote abhängt und den Erfahrungen, wie mit Ergebnissen früherer Angebote umgegangen wurde (Beteiligungskultur).¹² Allerdings ist dies kein spezifisches Problem elektronischer Partizipation oder eines, das durch die „Elektrifizierung klassischer Bürgerbeteiligung“ entsteht. Stattdessen ist es ein altes Problem, das seit jeher im Kontext konsultativ

auf die „Politikverdrossenheit“ nicht überfordert werden. Hier sind sicherlich dem (elektronischen) Beteiligungsverfahren übergeordnete und umfassendere, etwa bildungspolitische Maßnahmen notwendig.

Zweite Frage: „Verbessert E-Partizipation die Qualität der Demokratie?“

Jens Weiß stellt fest, dass „demokratisch ‚bessere‘ Ergebnisse“ im Sinne einer besseren Repräsentierung der Bevölkerung im Sinne von „one wo/man, one vote“¹⁴ durch elektronische Partizipationsverfahren nicht zu erwarten seien. Er folgert dies unter anderem deshalb, weil er zum einen

7 Vgl. Rittel (1972a), Rittel (1972b).

8 Vgl. Weiß (2013): 284ff.

9 Verfahren, die auf Zufallsauswahlen basieren, wie etwa Planungszellen oder zuweilen Bürgerforen, bleiben in unseren Überlegungen hier außen vor; vgl. Dienel (1997).

10 So gaben z.B. bei einem medienunterstützten Bürgerforum mithilfe eines TED-Systems (auch das ist E-Partizipation) der Stadt Ludwigshafen

51 Prozent der 286 Teilnehmenden an, dass sie die parallel angebotene Beteiligungsplattform besucht und nur zwei Prozent den stadtweit verteilten Fragebogen zur Beteiligung genutzt haben – vgl. Fußnote 7.

11 Vgl. Klages und Daramus (2007).

12 Vgl. Weiß (2013): 284ff.

13 Vgl. ebd. S.: 284.

14 Vgl. ebd. S.: 285.

festhält, dass „kleine Gruppen mit starken Interessen und hinreichenden Ressourcen [...] sich real wie virtuell in der Regel relativ gut organisieren, Anhängerinnen und Sympathisanten mobilisieren und ihre Interessen effektiv vertreten [können]¹⁵ und weil die „ressourcenbezogenen Beschränkungen des Zugangs zu Online-Verfahren“ sich ebenso verzerrend auf Interessensrepräsentation auswirken wie seit jeher unterschiedliche Verfügbarkeit wirtschaftlicher Ressourcen lobbyistischer Strukturen dies tun.¹⁶ Abgesehen davon, dass Bürgerbeteiligungen sowieso kei-

eine oder wenige orts- und zeitrestriktive Bürgerversammlungen. Durch die digitale Erweiterung – Mobilisierungsfähigkeit des Themas und Öffentlichkeitsarbeit vorausgesetzt – werden erfahrungsgemäß mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer bzw. mehr Interessensgruppen erreicht und zur aktiven Teilnahme gewonnen als über klassische „Vor-Ort-zu-einer-Zeit-Formate“, und damit die soziale Selektivität relativ verringert.¹⁷

Durch die „Elektrifizierung“ wird zudem die Wahrscheinlichkeit dahingehend

der Vorschläge und Ideen platzieren. Hinzu kommt, dass elektronische Partizipationsverfahren ein ungewöhnlich hohes Maß an Transparenz und Einsehbarkeit aufweisen: Einflussnahme läuft hier in der Öffentlichkeit ab und nicht wie sonst üblich im Hinterzimmer. Dabei ist unerheblich, dass die Beteiligung in aller Regel anonym bzw. pseudonym möglich ist.¹⁹

Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass nicht nur Bürgerbeteiligungen nicht repräsentativ sind, sondern auch die vielen (inter-)nationalen, demokratisch nicht autorisierten Politikberatungssysteme, von den kaum sichtbaren industrienahe operierenden Interessensvertretungen ganz zu schweigen, sich jeglichen Repräsentationsansprüchen entziehen. Priddat spricht hier von der „Abteilung 2“, also von dem der Wahl („Abteilung 1“) nachfolgenden „[...] Politik und Politikrealisierungsprozeß, in dem die Wähler nicht mehr vorkommen, außer als potentielle Drohung im Diskurs der öffentlichen Meinungsbildungen oder in Form von verfassungsrechtlichen undefinierten Interessensgruppen, die lobbyistischen Einfluß auf den Politikprozeß nehmen“²⁰, also von einer korporatistischen Struktur, die mit „quasi-Parteien“²¹ arbeitet, über die „[...] Subgruppen der Wählgemeinschaft“ gleichsam in einem zweiten, illegitimen Wahlprozeß – in einer Weise Einfluß auf die Politik [nehmen], die den nichtorganisierten Wählern völlig verschlossen bleibt.“²² So gesehen ließen sich epartizipative Bürgerbeteiligungen als Versuche verstehen, eine Beratung der Politik „von unten“ zu organisieren, deren Spielregeln und Ergebnisse jedoch für die Öffentlichkeit einsehbar sind. Und so gesehen wird durch E-Partizipation viel weniger ein digital divide generiert,²³ sondern vielmehr ein political divide²⁴ reduziert. Auch die Aussage von Jens Weiß, dass „[d]ie Themen von E-Konsultationen nicht ... die der unterprivilegierten Milieus sind“, ist zu relativieren. In der Regel werden die

»Elektronische Partizipationsverfahren weisen ein ungewöhnliche hohes Maß an Transparenz und Einsehbarkeit auf: Einflussnahme läuft hier in der Öffentlichkeit ab und nicht – wie sonst üblich – im Hinterzimmer.«

ne One-Man-One-Vote-Veranstaltungen sind, stimmen wir der Diagnose „Interessensrepräsentationsverzerrung“ nur mit Blick auf den bereits weiter oben klargestellten Aspekt zu, dass von „Mit-oder-ohne-E-Bürgerbeteiligungen“, die auf Selbstrekrutierung der Teilnehmenden setzen, kein Rekrutierungspotenzial für beteiligungsferne Milieus erwartet werden kann. Nicht aber mit Blick auf die interessierten und gleichzeitig mobilisierbaren Bürgerinnen und Bürger: Denn elektronische Beteiligungskanäle verändern Bürgerbeteiligung ja gerade dahingehend, dass durch sie (immerhin) eine Erweiterung und nicht eine Einschränkung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten ausgeht: jetzt gibt es nicht mehr nur ausschließlich

erhöht, dass sich nicht nur gut organisierte Akteure zu Wort melden, sondern auch Bürgerinnen und Bürger, die für sich selbst und ihre Interessen das Wort ergreifen wollen, und Mitglieder von Institutionen sichtbar werden, die nicht nur ihre sie repräsentierenden Vertreterinnen und Vertreter sprechen lassen wollen. Dabei ist es völlig unerheblich, ob auch gut organisierte Gruppierungen elektronische Beteiligungsangebote (als zusätzlichen Kanal) nutzen. Denn auch elektronische Bürgerbeteiligungen sind (trotz ihres unvermeidlichen „Statistifizierungsdrangs“)¹⁸ immer auch qualitative Verfahren: Argumente müssen schon überzeugen können; nur so finden sie viele Unterstützer und nur so können sie sich weit oben in den Listen

15 Vgl. ebd. S. 285.

16 Vgl. ebd. S. 285.

17 Das gilt auch für epartizipative Verfahren – wie etwa den von Weiß zitierten Kölner Bürgerhaushalt – die durch rückgehende Beteiligungszahlen gekennzeichnet sind. Hier sollte nicht vergessen werden, dass ein ausschließlich mit Vor-Ort-Angeboten durchgeführte Bürgerbeteiligung,

niemals so viele aktive oder (auch nur) Informationen rezipierende Teilnehmende gewonnen hätte, auch nicht in den Durchgängen, die im Vergleich zu Vorjahren durch rückgehende Zahlen gekennzeichnet sind, im Vergleich zu medienübergreifenden oder rein online durchgeführten Verfahren.

18 Vgl. Fußnote 6.

19 Zum Thema Anonymität in der Online-Partizipation vergleiche Ruesch und Märker (2012).

20 Vgl. Priddat (2005): 3.

21 Vgl. ebd. S. 4.

22 Vgl. ebd. S. 4.

23 Weiß (2013): 284.

24 Vgl. zum Begriff „political divide“ ebd. S. 4.

Bürgerhaushalte	Essen 2010 und 2011			Solingen 2010 und 2012		
Altersgruppe	Anzahl	Prozent (A)	Prozent (B)	Anzahl	Prozent (A)	Prozent (B)
3-14	108	2,6%	3,02%	74	1,9%	2,24%
15-29	888	21,1%	24,83%	619	15,8%	18,76%
30-45	1436	34,1%	40,16%	1260	32,1%	38,19%
46-60	893	21,2%	24,97%	985	25,1%	29,86%
61-75	239	5,7%	6,68%	331	8,4%	10,03%
76-90	10	0,2%	0,28%	26	0,7%	0,79%
über 91	2	0,0%	0,06%	4	0,1%	0,12%
ohne Angabe	636	15,1%	-	624	15,9%	-
gesamt	4212	100,0%	-	3923	100,0%	-
abzgl. „ohne Angaben“	3576	-	100,0%	3299	-	100,0%

Tab. 1: Altersstruktur der registrierten Teilnehmenden Bürgerhaushalte Essen und Solingen²⁵

Themen vom administrativen System im Auftrag der Politik vorgegeben oder entstehen im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungshandelns. Diese Themen – wie etwa das Problem „Finanzen“ oder „Lärm“ – haben eine hohe Relevanz für die gesamte Bevölkerung, werden als strittig und lösungsoffen erfahren und entsprechend kontrovers behandelt.

Dritte Frage: „Wer integriert die Vielfalt der Meinungen?“

Dass diese Frage von dem Autor gestellt wird, wirkt im ersten Moment überraschend, denn aufgrund der unterstellten Überrepräsentation epartizipativer Verfahren, die nur für Minderheiten zugänglich seien, hätte vermutet werden können, dass sich Meinungsvielfalt nicht oder nur im geringen Maße im Rahmen elektronischer Verfahren entfalten könne. Dass dem nicht so ist, zeigen viele epartizipative Verfahren, erst recht, wenn sie medienübergreifend durchgeführt werden. Und sie zeigen es sogar dann, wenn sie explizit – was ebenfalls häufig der Fall ist und bis hierhin noch unerwähnt blieb – nur auf

bestimmte Zielgruppen gemünzt sind, also auf ausgewählte Wissensträgerinnen und Wissensträger: Wie etwa bei der „Online-Konsultation zur Reform des niedersächsischen Heimrechts“, bei der im Rahmen einer Gesetzesnovelle das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit im Jahr 2008 gezielt nur diejenigen Akteure adressiert wurden, die in der Praxis die geplanten Änderungen des Gesetzes am ehesten spüren: die Leiterinnen und Leiter der Pflege- und Jugendheime auf der einen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heimaufsichtsbehörden auf der anderen Seite.²⁶

Epartizipative Verfahren sind explizit darauf ausgelegt, ein möglichst heterogenes Diskussions- und Argumentationsspektrum zu einem Fachgegenstand zu erzeugen. Und es ist gerade nicht so, wie Weiß (indirekt) behauptet, dass E-Partizipationen dadurch gekennzeichnet seien, dass vor allem junge Generationen „[...] in einer nicht überschaubaren Zahl von Foren, Blogs, Microblogs etc. [...] miteinander Interagieren, die „[...] kaum als konsensorientierte und demokratisch Dis-

kurse [erscheinen]“²⁷. Dabei sind epartizipative Verfahren gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie über einen befristeten Zeitraum zu einem Thema auf einer Plattform durchgeführt werden. Sie definieren einen Raum, der – neben anderen Beteiligungskanälen vor Ort – einzig und alleine bei der Auswertung berücksichtigt wird. Und in der Regel sind es auch nicht die jüngeren Menschen, die diese epartizipativen Dialoge dominieren – vgl. dazu am Beispiel der

Bürgerhaushalte in Essen und Solingen die Tabelle 1²⁸.

Hinzu kommt, dass Weiß etwas fordert,²⁹ was bei Stand-der-Kunst-Bürgerbeteiligung seit jeher dazu gehört: Moderation. Mit dem Unterschied, dass bei online-moderierten Verfahren auch die Plattform, sprich Faktoren wie die Informationsstrukturen, Funktionen und Prozesse und Algorithmen wie Anzeige- und Zählalgorithmen „mitmoderieren“, während das bei Vor-Ort-Veranstaltungen seit jeher der Ablauf und Methoden oder die Räumlichkeiten und Möblierung waren.³⁰ In beiden Fällen – sowohl bei der Präsenzveranstaltungen als auch im Netz – sind (e-)partizipative Verfahren mit vielen konzeptionellen Leitplanken ausgestattet, durch die ein Dialog möglichst informiert, strukturiert und ergebnisorientiert ablaufen soll. Die Rolle der „moderierenden Konzeption“ und konkret der sie mit umsetzenden Moderatorinnen und Moderatoren sind dabei immer kritisch zu hinterfragen, weil sie offensichtlich eine zentrale Rolle spielen. Nur: Auch das ist kein originär epartizipatives Phänomen, wie Weiß

25 Erhebung basiert auf freiwilliger Angabe soziodemografischer Daten während des Registrierungsprozesses der jeweiligen Bürgerhaushalte (Prozent (A) = Bezogen auf die Grundgesamtheit 3.576 bzw. 3.299; Prozent (B) = ohne „ohne Angaben“ (Quelle: ZebraLog GmbH & Co. KG). Die Tabelle zeigt auch, dass durch die Nutzung elektronischer Beteiligungskanäle Verwaltungen mehr über die sozio-demografische Struktur der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger wissen (können) als über klassische Beteiligungsformate. Ein Wissen, das es einfacher macht, die gewon-

nenen qualitativen Informationen in den Gesamtprozess – neben vielen weiteren Informationsquellen – besser einzuordnen.

26 Trénel und Fitschen (2014): 338-342.

27 Weiß (2013): 285.

28 Zum Thema Jugendbeteiligung und E-Partizipation vgl. Märker (2010).

29 Weiß (2013): 285, 287.

30 Hier kann nur am Rande erwähnt werden, dass hinter diesen „Moderationsleistungen“ mitunter komplexe, die jeweiligen technologischen, me-

thodischen und organisatorischen Festlegungen betreffende Abstimmungs- und Entscheidungsbedarfe stehen. Diese Bedarfe fallen vor allem während der Erstellung eines Verfahrenskonzepts und dessen Umsetzung an. Um hier nicht neue intransparente Entscheidungsfindungsprozesse entstehen zu lassen, werden in der Regel wichtige Zwischenschritte der Plattform- und Verfahrensentwicklung öffentlich vorgestellt und mit Vertretern zivilgesellschaftlichen Institutionen diskutiert.

	Abteilung 1	Abteilung 2		
	Wahlen	Begehren/Entscheide	(E-)Partizipation	Meinungsforschung
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urnengang oder Briefwahl ▪ Auswahl zwischen Personen/Parteien ▪ Ja/Nein-Entscheidungen ▪ Bindend 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urnengang/Briefwahl ▪ Unterschriften- und Abstimmungsquoten ▪ Auswahl zwischen mindestens zwei Lösungsalternativen zu Fachfragen ▪ Ja/Nein-Entscheidung ▪ Bindend 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialog/Erörterung ▪ Öffentlich/transparent ▪ Frei zugänglich/selbst-rekrutierend ▪ Selbstselektiv ▪ Offener Dialog ▪ Offene Software (Open-Source) ▪ Offener Dialoggegenstand ▪ Ergebnisse öffentlich einsehbar ▪ Nicht bindend, aber verbindlich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zufallsstichprobe ▪ Nicht öffentlich/ nicht transparent ▪ Nicht frei zugänglich ▪ Repräsentativ ▪ Auswahl zwischen Antwortoptionen ▪ Nicht interaktiv und nicht responsiv ▪ Überwiegend quantitative Daten ▪ Zwischenergebnisse nicht öffentlich ▪ Endergebnisse i.d.R. nicht öffentlich ▪ Nicht bindend/unverbindlich
Erfolgskriterien	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wahlbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligungsquoten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualität d. Argumente ▪ Inklusivität, Heterogenität ▪ Verfahrenstransparenz ▪ Rechenschaftslegung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Repräsentativität ▪ Genaue Prognose

Tabelle 2: Merkmale und Erfolgskriterien von Meinungsforschung, Bürgerbeteiligung und Wahlverfahren³³

in seinem Beitrag glauben machen will, sondern Bestandteil jeder zielorientierten Kommunikation, von dem sicherlich keine Bedrohung für die Demokratie ausgeht. Zumal selbst moderierte Bürgerbeteiligungen keine verbindlichen Entscheidungen produzieren, sondern – wenn es gut läuft – einen differenzierten Input für einen Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozess.³¹ Die Verbindlichkeit liegt also an einer anderen Stelle, nämlich in der glaubwürdigen Zusage der Initiatoren der Bürgerbeteiligung, dass der Beteiligungsausput wichtiger Bestandteil des fachlich-politischen Abwägungsprozesses wird. Und weil das so ist, brauchen epartizipative Verfahren als Konsultationsverfahren auch nicht – wie von dem Autor gefordert – zu einem „[...] von der überwiegenden Zahl der Teilnehmerinnen und Teilneh-

mern akzeptierten Ergebnis zu kommen [...]“³², sondern sollten stattdessen zu einem möglichst vielfältigen und ausdifferenzierten Meinungsbild beitragen.

Funktionen, Erfolgskriterien und politischer Sinnerfüllungskontext epartizipativer Verfahren

Es sollte bis hierhin deutlich geworden sein, dass die Forderungen nach Repräsentation oder Beteiligungsquoten oder der Verweis auf „eskalierende Diskussionskulturen“ zu kurz greifen, um eine befriedigende Antwort auf die Fragen nach den Funktionen elektrifizierter oder rein elektronischer Partizipationsverfahren und ihrer Lokalisierbarkeit im politischen Feld zu bekommen. Vielmehr müsste genauer untersucht werden, wel-

che methodischen und organisatorischen Besonderheiten epartizipative Verfahren vor dem Hintergrund etablierter Beteiligungsformate (Wahlen) aufweisen, ob sich so etwas wie Voraussetzungen für eine gelingende Beteiligung und Kriterien für den Erfolg eines Verfahrens definieren bzw. einfordern lassen und nicht zuletzt: in welchem größeren politischen Kontext, angesichts welcher aktuellen Probleme und Fragen Verfahren der Bürgerkonsultation überhaupt sinnvoll erscheinen. Letzteres hat auch zu tun mit der Frage, wie nichtrepräsentative Verfahren, wie die hier diskutierten Online-Bürgerbeteiligungen zu den repräsentativen Strukturen der Politik, also beispielsweise dem Rat einer Kommune, stehen (sollten). Wie sähe denn ein funktionierender Mix partizipativer Beratungs- und Entscheidungshilfen und

³¹ Allerdings dürfen die Ergebnisse der Verfahren auch nicht zu sehr differieren. Jedes Verfahren hat für Teilnahmebedingungen zu sorgen, die eine Bündelung der Perspektiven und Meinungen sowie ein überschaubares Meinungsbild zu einem Thema ermöglichen. Schließlich bilden epartizipative Verfahren keine simplen Container für die Erfahrungen, Erwartungen und Meinungen der Beteiligten, sondern sollen diese übersetzen

in ein jederzeit für die Teilnehmenden beobachtbares Geschehen und am Ende des Verfahrens in eine für die adressierte Politik anschlussfähige Entscheidungsgrundlage. Fraglich bleibt jedoch, wie solche Übersetzungsregeln aussehen sollen bzw. welches Verhältnis von Meinungsdiversität und -integration anzustreben wäre und wie die auf den Plattformen geäußerten Bürgerinteressen und -meinungen zu den elektro-

ral legitimierten repräsentativen Strukturen des politischen Systems stehen.

³² Weiß (2013): 338.

³³ Stark erweiterte Tabelle auf Basis von Trénel und Fitschen (2014): 338; zu den Begriffen „Abteilung 1“ und „Abteilung 2“ vgl. Priddat (2005) und Abschnitt „Zweite Frage: ‚Verbessert E-Partizipation die Qualität der Demokratie?‘“.

repräsentativer Entscheidungsstrukturen (im Rahmen der Kommunen) aus? Eine allein verfahrensimmanent ansetzende Analyse reicht u.E. bei weitem nicht, um das politische Potenzial, aber auch Fehlentwicklungen und Verbesserungsmöglichkeiten solcher Verfahren zu erfassen. Dazu bedarf es immer auch einer Betrachtung ihrer Einbettung in die vorhandenen Strukturen des politischen Felds.

Eine solche Beschreibung können wir hier nicht leisten.³⁴ Wir können aber abschließend einen kleinen Schritt in diese Richtung gehen, indem wir einige typische

die politische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung?“. Und quer dazu: „Inwieweit hat die Nutzung elektronischer Beteiligungskanäle positive oder negative Auswirkungen auf Offenheit, Diskussionsqualität, Teilnehmervielfalt, oder Transparenz?“. ³⁵

Da mit elektronischen Partizipationsverfahren in der Praxis sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt und kontextuelle Faktoren (z.B. Besonderheiten des zu adressierenden Systems) berücksichtigt werden sollen, sind bei diesen und weiteren Fragestellungen bzw. bei den jeweils

und dem Sachthema orientiert. (Sachorientierung)

- Das Beteiligungsangebot wird aktiv und medienübergreifend beworben, damit die Zielgruppen eine realistische Chance haben, davon zu erfahren. Die Werbemaßnahmen sind zu dokumentieren. (Öffentlichkeitsarbeit)
- Der Zugang zum Beteiligungsangebot hat möglichst geringe technische, sprachliche und strukturelle Hürden. (Barrierefreiheit)
- Das Beteiligungsangebot ermöglicht Meinungsäußerungen ohne Angabe personenbezogener Daten. (Anonymität)
- Ein faires Beteiligungsverfahren hat eine neutrale Moderation mit definierten, nachvollziehbaren Kompetenzen. (Moderation)
- Die organisierenden Akteure (Verwaltung, Politik, Moderation) verstehen sich als aktiver Bestandteil des Beteiligungsprozesses und gehen auf Fragen und Anregungen ein. (Responsivität)
- Ergebnisse sind in einer neutralen, nachvollziehbaren und ergebnisoffenen Form aufbereitet und werden zeitnah veröffentlicht. (Rückmeldung)

»Epartizipative Bürgerbeteiligungen können als Versuche verstanden werden, eine Beratung der Politik, von unten‘ zu organisieren, deren Spielregeln und Ergebnisse jedoch für die Öffentlichkeit einsehbar sind.«

Merkmale und Erfolgskriterien elektronischer Partizipationsverfahren mit herkömmlichen Verfahren des Wählens und – ergänzend – der Meinungsforschung vergleichen (siehe Tab. 2).

Bereits eine solche – stark abstrahierende – Gegenüberstellung führt zu ganz anderen kritischen Ansatzpunkten. Es stellen sich jetzt Fragen wie: „Ist der Planungs- und Entscheidungsprozess offen genug – sind ausreichend Spielräume vorhanden, den Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen?“, „Ist der Konsultationsgegenstand offen genug – existieren alternative Planungsentwürfe?“, „Sind verständliche, aber dennoch umfassend Informationen zum Konsultationsgegenstand und -prozess verfügbar?“, „Ist die Beteiligung ausreichend bekannt gemacht worden?“, „Wurden zielgruppenadäquate, inklusive Beteiligungskanäle gewählt?“, „Sind eingehende Anregungen, Hinweise oder Vorschläge öffentlich sichtbar?“, „Ist der Auswertungsprozess transparent und nachvollziehbar?“, „Welche Qualität hat

zu operationalisierenden Erfolgsfaktoren und -kriterien zusätzlich auch die jeweiligen Verfahrenszielsetzungen zu berücksichtigen. Für die Beteiligungspraxis lassen sich auf der Basis unserer Überlegungen dennoch erste Antworten in Form von Leitlinien herausstellen, die für alle epartizipative Verfahren gelten sollten:³⁶

- Es gibt etwas zu entscheiden oder zu beeinflussen. (Entscheidungsspielraum)
- Bei Projektbeginn steht fest, wie und von wem das Ergebnis der Beteiligung weiter genutzt wird. (Adressat)
- Die Beteiligungsergebnisse werden in die (verwaltungs-)politischen Prozesse und Entscheidungen eingebunden. (Prozessrelevanz)
- Die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung sind verständlich dargestellt. (Leistungsversprechen)
- Die verbindlichen Regeln und Abläufe des Beteiligungsverfahrens werden klar kommuniziert. (Beteiligungsrahmen)
- Die Motivation eine Beteiligung durchzuführen, ist an inhaltlicher Erkenntnis

Auch Jens Weiß leitet in seinem Beitrag „Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation?“ aus seinen demokratietheoretischen Überlegungen Mindestkriterien für E-Partizipation her. Er schlägt erwartungsgemäß eine andere argumentative Richtung ein, weil er Bürgerbeteiligungen aufgrund des zugrunde gelegten „one woman, one vote“ Konzeptes paradoxerweise mehr Einfluss zutraut als sie im repräsentativen, parlamentarischen System haben sollten: unmittelbaren Zugriff auf Entscheidungen. Aber es gibt auch Überschneidungen: So fordert er übereinstimmend mit unseren Leitlinien eine „neutrale Moderation“. Leider hat dieses Kriterium — wie weiter oben bereits skizziert — originär nichts mit dem Rückgriff auf neue Medien zu tun. Auch nicht seine Kritik, dass Agenturen mit neuen Formen

³⁴ Beispielhaft für eine solche Betrachtungsweise sind die Analysen von Michelsen und Walter (2013).

³⁵ Fragen, die sich an dem Konzept „Open Participation“ anlehnen, vgl. Ruesch, Basedow und Korte (2012).

³⁶ Vgl. auch www.zebralog.de/unsere_leitlinien.

elektronischer Beteiligung(skanäle) Geld verdienen. Denn auch die „Beteiligungsindustrie“ ist nicht das Kind der E-Partizipation: Es gibt seit jeher Agenturen, die die öffentliche Hand — und nicht nur aus Gründen der dadurch gewährleistenden externen Neutralität, sondern auch aus Gründen fehlender Ressourcen und fehlenden Know-hows aufseiten der Fachverwaltungen — bei der Konzeptionierung und Realisierung von Partizipationsverfahren unterstützt haben. So gesehen hätte sein Beitrag eigentlich lauten müssen: „Wer rettet die Demokratie vor der Partizipation?“.

Literatur

Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle: der Bürger plant seine Umwelt; eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Eisel, Stephan (2011): Internet und Demokratie. Freiburg - Basel - Wien: Herder.

Klages, Helmut und Carmen Daramus (2007): „Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg“. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation des ersten Durchlaufs. Abschlussbericht.“ Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.

Mämecke, Thorben und Josef Wehner (2014): „Statistik“ – Zur Vermessung politischer Beteiligung.“ S. 311-322 in Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Vol. Bürgergesellschaft und Demokratie 42, Hrsg. K. Voss. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Märker, Oliver (2010): „E-Partizipation – Heilsbringer für mehr Jugendbeteiligung? Betrachtet am Beispiel online-moderierter Verfahren in Kommunen.“ S. 48-60 in Partizipation junger Menschen. Nationale Perspektiven und europäischer Kontext, special band 6, Hrsg. Jugend für Europa. Deutsche Agentur für das EU-Programm JUGEND IN AKTION. Bonn: Jugend für Europa.

Märker, Oliver und Josef Wehner (2013): „E-Partizipation – Politische Beteiligung als statistisches Ereignis.“ S. 273-291 in Quoten, Kurven und Profile – Zur Vermessung der sozialen Welt, Hrsg. J.-H. Passoth und J. Wehner. Wiesbaden: Springer VS.

Michelsen, Danny und Franz Walter (2013): Unpolitische Demokratie: Zur Krise der Repräsentation Berlin: edition suhrkamp.

Priddat, Birger P. (2005): „Die politische Dimension des E-Government: neue Dimensionen der Staatsmodernisierung.“ das Helium Hochschulmagazin der Zeppelin University Friedrichshafen (online-Ausgabe http://www.zu.de/deutsch/aktuelles_presse/helium/archiv/radar/PriddatEGovernment.pdf) 2005:1-15.

Rittel, Horst W.J. (1972a): „Democratic Decision Making.“ Architectural Design (AD) 43:233-234.

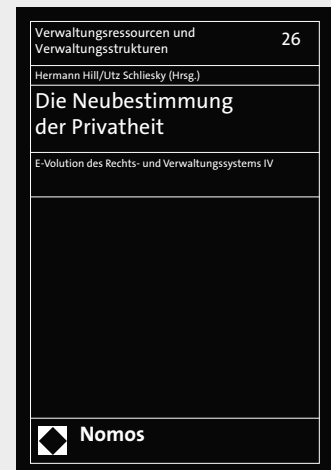
Rittel, Horst W.J. (1972b): „On the Planning Crisis: System Analysis of the First and Second Generation.“ Bedriftsokonomien 8:390-396.

Ruesch, Anna Michelle, Sebastian Basedow, und Jan Korte (2012): „From E to O. Towards Open Participation as a Guiding Principle of Open Government.“ S. 254-263 in „Advancing Democracy, Government and Governance“ – Joint International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective, and Electronic Democracy, EGOVIS/ EDEM 2012, Vienna, Austria, Lecture Notes in Computer Science Hrsg. A. Kö, C. Leitner, H. Leitold, und A. Prosser. Vienna, Austria 2012: Springer (Heidelberg/Berlin).

Ruesch, Anna Michelle und Oliver Märker (2012): „Making the Case for Anonymity in E-Participation – An Evaluation of Real Name Policy in Gütersloh's Second Participatory Budget.“ JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government 4:301-317.

Trénel, Matthias und Katja Fitschen (2014): „Online-Konsultationen in der Praxis: Welche Maßstäbe sind angemessen?“ S. 337-348 in Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Vol. Bürgergesellschaft und Demokratie 42, Hrsg. K. Voss. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Weiß, Jens (2013): „Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation?“ Verwaltung & Management 19:283-288.



Die Neubestimmung der Privatheit

E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems IV

Herausgegeben von
Prof. Dr. Hermann Hill und
Prof. Dr. Utz Schliesky

2014, 267 S., brosch., 69,- €
ISBN 978-3-8487-0948-9

(Verwaltungsressourcen und
Verwaltungsstrukturen, Bd. 26)
www.nomos-shop.de/21994

Die Auswirkungen der IuK-Technologien auf das Staats- und Verwaltungsrecht müssen dringend analysiert werden. Der Sammelband dokumentiert die Ergebnisse des Gesprächskreises „E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems“ zur Fortentwicklung des Daten- und Privatsphärenschutzes sowie des Verhältnisses von Öffentlichkeit und Privatheit in einer digitalisierten Welt.



Nomos