

**Dr. Stephan Eisel**  
An der Vogelweide 11  
53229 Bonn  
[stephan.eisel@gmx.net](mailto:stephan.eisel@gmx.net)  
[internetunddemokratie.wordpress.com](http://internetunddemokratie.wordpress.com)  
[www.stephaneisel.de](http://www.stephaneisel.de)  
(16. Mai 2012)

# Online-Bürgerhaushalte als potemkinsche Dörfer

Thesepapier zum Bundeskongress Politische Bildung 2012  
der Bundeszentrale für Politische Bildung, 21.-23. Mai 2012 in Berlin  
Sektion 6: E-Government und E-Partizipation

Seit 2007 haben 91 von über 14.000 Städte und Gemeinden in Deutschland das Verfahren eines internetbasierten ‚Bürgerhaushaltes‘ durchgeführt. Dabei werden den Bürgern von der Verwaltung bzw. dem Rat ausgesuchte und von ihnen selbst eingebrachte Kürzungsvorschläge für den städtischen Haushalt im Internet zur Bewertung und Abstimmung vorgelegt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es sich hier um ein sehr problematisches Instrument handelt.

## **1) Ein Großteil der Bevölkerung ist vom Online-Bürgerhaushalt ausgeschlossen**

Auch in Deutschland ist eine dreifache digitale Spaltung Gesellschaft zu beobachten:

- Erstens ist über ein Viertel der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre mangels Zugang generell vom Internet ausgeschlossen.
- Zweitens nutzt ein Drittel derer, die einen Internetzugang haben, die bestehende Zugangsmöglichkeit nur selten. Insgesamt kann nur etwa die Hälfte der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre als regelmäßige Internetnutzer gelten. Dabei gilt als regelmäßiger Nutzer, wer seinen Netzzugang einmal im Monat oder häufiger nutzt.
- Drittens beschränken sich zwei Drittel der regelmäßigen Nutzer auf wenige, vor allem passiv-konsumierende Nutzungsarten und nehmen die vielfältigen interaktiven Möglichkeiten des Mediums praktisch nicht in Anspruch.

Allenfalls ein Fünftel der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre ist also internetaffin in dem Sinne, dass sie das Internet nicht nur als Abrufmedium, sondern als Kommunikationsplattform nutzen.

Nach einer im Februar 2012 vom „Deutschen Instituts für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI)“ vorgelegten repräsentativen Milieustudie stellt das Internet für 39 Prozent der Gesamtbevölkerung „eine digitale Barriere vor einer Welt dar, von der sie sich ausgeschlossen fühlen“. Ganz ähnlich heißt es in einer Untersuchung der „Initiative D 21“ vom Dezember 2011, dass „nach wie vor den Großteil der Bevölkerung ... im Umgang mit den digitalen Medien wenig oder nicht souverän ist.“ Auch die ARD/ZDF-Onlinestudie 2011 konstatiert, dass 56 Prozent der deutschen Bevölkerung das Internet oder nur gelegentlich nutzen.

## **2) Das Internet mobilisiert kein zusätzliches Politikinteresse**

Das Internet ist zu allererst Markt- und Spielplatz und nur in einer kleiner Nische Politikforum. Der Anteil politischer Webseiten liegt im deutschsprachigen Netz unter einem Prozent und in den USA nur unwesentlich höher. Selbst bei den Internet-Blogs, wo man ehesten eine politische Oase im Cyberspace vermuten würde, findet sich Politik nur als exotische Nischenexistenz.

Die sogenannte „Mobilisierungsthese“, nach der es durch das Internet in nennenswertem Umfang gelingen könnte, bisher uninteressierte Menschen für Politik zu interessieren, ist inzwischen vielfach widerlegt. Politisches Interesse lässt sich auch im Cyberspace nicht einfacher generieren als in der Offline-Welt. Aber das Netz bietet – entsprechend der sogenannten „Verstärkungsthese“ – den politisch Interessierten und Aktiven ein zusätzliches Forum. Sie nutzen die Vorteile des Internets zur Informationsbeschaffung, als Meinungsforum und zur Interaktion untereinander. Das Internet ist also keine neue „Politikwelt“ für bisher Uninteressierte, sondern vielmehr eine zusätzliche Bühne für die Akteure in der vorhandenen politischen Offline-Arena.

### **3) Geschwindigkeitsrausch im Internet und Dominanz der Zeitreichen**

Schnelligkeit ist im Cyberspace das höchste Gut. Baut sich eine Seite zu langsam auf, klicken wir weiter. Gibt eine Suchmaschine die Antwort auf unsere Fragen zu langsam, wechseln wir den Anbieter. Im Internet ist der schnelle Klick die gültige Währung, Politik erscheint demgegenüber träge und langsam. Schnelligkeit ist aber kein Ausweis von Demokratiesteigerung, ihr wohnt die große Gefahr der Oberflächlichkeit und Flüchtigkeit inne.

Zugleich privilegieren komplexe Netzangebote wie der Online-Bürgerhaushalt „zeitreiche“ Bürger und diejenigen, die auch am Arbeitsplatz ständigen Zugriff auf das Internet haben. Berufsgruppen wie Industriearbeiter, Verkäuferinnen, Busfahrer oder Krankenschwestern werden demgegenüber diskriminiert. Ein Selbstversuch hat ergeben, dass für die seriöse Nutzung von Online-Bürgerhaushalten, d.h. die Lektüre der dort angebotenen Informationen, überall mindestens eine Stunde erforderlich ist. Dabei ist die Zeit nicht eingerechnet, um die angebotenen – aber ihrerseits keineswegs objektiven, sondern häufig interessengeleiteten – Verwaltungsinformationen zu überprüfen.

### **4) Bürgerskepsis gegenüber Internetverfahren**

Im Juni 2011 hat eine repräsentative Umfrage der Bertelsmann-Stiftung ergeben, dass 94 Prozent (!) der Bundesbürger in Wahlen die beste Form der politischen Beteiligung sehen. 39 Prozent der Bundesbürger gaben sogar ausdrücklich an, sie wollten sich über Wahlen hinaus nicht am politischen Prozess beteiligen zu wollen.

Abstimmungen im Internet wurden von 54 Prozent der Befragten ausdrücklich abgelehnt. Während 64 Prozent schon einmal an einer Bürgerversammlung teilgenommen haben oder sich das vorstellen können und immerhin 54 Prozent auch Leserbriefe für sich für möglich halten, stehen nur 39 Prozent elektronischen Petitionen und nur 32 Prozent Internet-Blogs prinzipiell positiv gegenüber. Die Bertelsmann-Stiftung fasst die Ergebnisse so zusammen: „Möglicherweise in der öffentlichen Diskussion bislang überschätzt werden dagegen die neuen Formen der Meinungsbildung und Bürgerbeteiligung über das Internet. Offensichtlich sind diese Formen der Beteiligungsmöglichkeit nur für eine qualifizierte Minderheit begehrt.“

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt eine im Februar 2012 vorgelegte repräsentative Untersuchung von Infratest-dimap: Danach meinen zwar 80 Prozent, dass im Internet Menschen zu Wort kommen, die sich ansonsten an der Politik nicht beteiligen würden und noch 56 Prozent finden, das Internet schaffe mehr Offenheit. Aber umgekehrt sagen auch 42 Prozent der Befragten, die Vielfalt der Meinungen im Internet mache die eigene Meinungsbildung schwerer. Während beispielsweise nur 3 Prozent der Befragten die Teilnahme an einer Bürgerversammlung prinzipiell ablehnen, schließen es 24 Prozent grundsätzlich aus, sich an Internetforen zu beteiligen.

## **5) Hohe Manipulationsgefahren bei Online-Bürgerhaushalten**

Zu Teilnahme an Online-Bürgerhaushalten genügt es, sich mit einer E-Mail-Adresse zu registrieren. 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 mehrfach beteiligt.

Im Zwischenbericht vom März 2011 zum Bonner Online-Bürgerhaushalt wird eingeräumt, dass 30 Prozent der Teilnehmer angegeben haben, entweder nicht in Bonn zu wohnen (1705) oder keine Angaben zum Wohnort gemacht haben (1.871). In Köln gab 2009 ein Drittel keinen Wohnort an, weitere sieben Prozent vermerkten ausdrücklich, dass sie nicht aus Köln kommen. Aus den bisherigen Erfahrungen kann man schließen, dass bis zu einem Drittel der eingetragenen Registrierungen aus Mehrfachabstimmungen bzw. von Ortsfremden kommen

Außerdem bevorzugt das Internetverfahren gut organisierte Interessengruppen: ein erheblicher Teil der Teilnehmer bei "Bonn packts an" ist 2011 und 2012 wurde von großen Bonner Vereinen aus den Bereichen Soziales, Sport, Kultur und Karneval durch gezielte e-mail-Aktionen in ihrer Mitgliedschaft mobilisiert. In Gütersloh stellte sich 2011 heraus, dass es der Vorschlag zur Einrichtung einer Berufsfeuerwehr nur durch gezielte Mobilisierung von freiwilligen Feuerwehren aus dem Umland auf Platz 1 geschafft hat.

## **6) Minimale Beteiligung bei Online-Bürgerhaushalten**

Aber selbst wenn man diese Probleme ignoriert und hinter jeder registrierten e-mail-Adresse einen ortsansässigen Bürger vermutet sowie Mehrfachregistrierungen ignoriert, ist die Beteiligung bei Online-Bürgerhaushalten vernichtend gering. Die Zahl der registrierten e-mail-Adressen betrug bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten in

Bonn 2012:	0,7 Prozent
Frankfurt 2011:	0,7 Prozent
Köln 2011:	0,9 Prozent
Essen 2010:	0,8 Prozent
Freiburg 2008:	0,8 Prozent
Aachen 2011:	0,9 Prozent
Köln 2009:	1,2 Prozent
Gütersloh 2010:	2,1 Prozent
Solingen 2010:	2,8 Prozent
Bonn 2011:	4,7 Prozent

Die formal angebotene alternative Teilnahme am Verfahren bei Post oder Telefonanruf bzw. einem PC in städtischen Gebäuden innerhalb der dortigen Öffnungszeiten wird praktisch nicht wahrgenommen. Sie setzt zudem die Kenntnis der im Netz veröffentlichten Informationen voraus.

Im übrigen stimmen keineswegs alle registrierten Nutzer bei allen Haushaltsvorschläge ab. So erreichen die Unterstützungs- oder Ablehnungsvoten für einzelne Sparvorschläge ein im Verhältnis zu Zahl der Wahlberechtigten nicht mehr messbares Niveau. In Bonn kam 2012 der am meisten unterstützte Vorschlag unter Einschluss von Mehrfachabstimmungen und Ortsfremden auf nur 300 Stimmen, in Köln 2011 waren es 1046 Stimmen. Berücksichtigt man, dass das Internet-Abstimmungsverfahren vier Wochen lang rund um die Uhr, ortsunabhängig und ohne Alterskontrolle angeboten wurde, fällt diese kaum messbare Beteiligung besonders auf.

Gelegentlich wird angeführt, trotz niedriger Beteiligung sei es mit keinem anderen Instrument gelungen, so viele Bürger zum städtischen Haushalt zu erreichen. Dabei werden die Besucherzahlen bei städtischen Informationsveranstaltungen mit der Internetbeteiligung verglichen. Dies blendet den Großteil vorhandener Bürgerbeteiligung über Vereine, Bürgerinitiativen und Parteien aus.

So stehen den in Köln 2011 registrierten 7.2000 e-mail Adressen alleine mehr als doppelt so viele Mitglieder der Kölner Ratsparteien gegenüber. In Bonn wurden 2012 insgesamt 1.740 e-mail-Adressen registriert. Die Bonner Parteien haben mehr als 10.000 Mitglieder, in 280 Sportvereinen sind über 70.000, in 25 Kulturvereinen ca. 25.000 Bürger organisiert und in der Bonner Stadtverwaltung arbeiten ca. 5.000 von Sparvorschlägen teilweise unmittelbar betroffene Mitarbeiter, die auch am Arbeitsplatz am Online-Verfahren teilnehmen konnten. Selbst die Zahl der ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger lag höher als die Stimmen bei allen abgestimmten Sparvorschlägen.

### **7) Statt unabhängiger Auswertung problematische Interessenskonflikte**

Abgesehen von einer Evaluierung des Kölner Bürgerhaushaltes 2010 durch die Universität Bielefeld gibt es leider keine unabhängige wissenschaftliche Begleitung oder Auswertung von Online-Bürgerhaushalten. Dies ist umso problematischer als in vielen Fällen von den Kommunen die immer gleiche Firma „ZebraLog“ mit der Durchführung beauftragt wird. Sie verfasst auch die jeweiligen Berichte über das eigene Verfahren.

Bedauerlich ist, dass auch die Bundeszentrale für politische Bildung bei ihrer gemeinsam mit der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ angebotenen Homepage [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) von diesen Interessenkonflikten betroffen ist. Der Redaktionsleiter dieses aus Steuergeldern finanzierten staatlichen Informationsangebotes ist bezeichnenderweise zugleich geschäftsführender Gesellschafter der Firma ZebraLog, die ein kommerzielles Interesse an dem Verfahren hat. Es verwundert deshalb nicht, dass auf dieser Website eine fast ausschließlich positive Kommentierung von Online-Bürgerhaushalten dominiert und z.B. eine kritische Betrachtung der tatsächlichen Beteiligung der Bürger und der Manipulationsmöglichkeiten praktisch ausgeblendet bleibt.

### **Fazit:**

**Es spricht viel dafür, das Internet auch bei kommunalen Fragen als zusätzliche Informations- und Diskussionsplattform anzubieten. Dabei muss freilich immer bewusst bleiben, dass so nur ein kleiner, nicht repräsentativer Teil der Bevölkerung angesprochen wird. Abstimmungen im Internet aber sind das Gegenteil von demokratischer Bürgerbeteiligung, denn sie privilegieren eine kleine Internet-Eliten auf Kosten der großen Mehrheit der Bürger. Auch wenn die abschließende Entscheidungsbefugnis beim Rat liegt, vermitteln solche Internet-Abstimmungen eine pseudo-demokratische Legitimität, deren Eigendynamik sich gewählte Mandatsträger eher nicht entziehen (können). Überzeugende Vorschläge aus der Bürgerschaft bedürfen keiner manipulativen Abstimmungsprozeduren im Internet. Sie wirken durch ihre inhaltliche Plausibilität und solide argumentative Begründung.**

*Weitere Informationen:  
Stephan Eisel, Internet und Demokratie, Freiburg 2011  
sowie im Blog  
[Internetunddemokratie.wordpress.com](http://Internetunddemokratie.wordpress.com)*