

Chancen und Realitäten der digitalen Bürgerbeteiligung: Das Beispiel opTo revisited

Hangzhi Yu

Im eNewsletter 04/2018 des Netzwerks Bürgerbeteiligung erschien ein Beitrag über das damals frisch vorgestellte openDemokratie-Tool – kurz opTo (Schuhmacher, 2018):

»Viele Kommunen stellen sich aktuell der Frage nach mehr Bürgerbeteiligung und Partizipationsmöglichkeiten. [...] Die meisten Kommunen beschränken sich dabei auf die Ideensuche vor Ort. Das Internet spielt dabei oftmals (noch) keine Rolle. [...] In Kommunen gibt es keine Petitionsausschüsse. [...] Dabei befassen sich gerade Petitionen mit Lokalpolitik. Damit diese Beteiligung wirklich wahrgenommen wird und Anliegen behandelt werden, hat die Petitionsplattform openPetition das sogenannte openDemokratie-Tool (opTo) entworfen.«

Mittlerweile sind mehr als drei Jahre vergangen, seitdem das openDemokratie-Tool bei der ersten Kommune implementiert wurde. Wie hat sich das Tool seit der Einführung entwickelt? Wie wird es angenommen – und wie wirkt es? Erfüllt es seinen Anspruch, Bürgerbeteiligung zugänglicher zu machen? Diesen und einige anderen Fragestellungen soll in diesem Beitrag nachgegangen werden.

Der Grundgedanke des openDemokratie-Tools ist simpel: Das Grundgesetz sieht in Art. 17 vor, dass jeder-mann »sich [...] mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung [...] wenden« kann (Art 17 GG). Konkretisierungen dieses Rechts auf Bundes- und Länderebene sorgen dafür, dass auf solche Petitionen auch Taten – wie zum Beispiel eine Stellungnahme der verantwortlichen Stelle oder ab einer bestimmten Unterstützendenzahl eine öffentliche Anhörung – folgen (Thüringer Landtag). Bürgerinnen und Bürger haben in dieser Sache einen festen Ansprechpartner, den Petitionsausschuss, und können sich darauf verlassen, dass ihre Petition bearbeitet wird und sie mindestens eine Stellungnahme bzw. – falls die Petition gewisse Bedingungen erfüllt – sogar eine Anhörung erhalten. Diese Verbindlichkeit stärkt die Bereitschaft, die eigene Zeit in solche Beteiligungsinstrumente zu investieren und sorgt damit über verschiedene Personengruppen hinweg für eine lebendigere Beteiligungskultur (forsa, 2017).

Solche Verbindlichkeiten und Strukturen existieren aber häufig nicht auf der Ebene von Landkreisen oder Kommunen. Nur wenige Bundesländer werden in ihrer Landesgesetzgebung deutlicher, was Ansprechpartner/innen, Fristen und Folgen einer Petition auf kommunaler Ebene angeht. Viele berufen sich auf den Gemeinderat als verantwortliches Organ, schreiben aber nichts anderes vor (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2006). Dabei spiegelt eine solche stiefmütterliche Behandlung des Instruments der Petition nicht die tatsächliche Nachfrage wieder: In den Jahren 2019 bis 2021 sind auf der freien Petitionsplattform openPetition 7.859 Petitionen veröffentlicht worden. Davon bezogen sich 3.614 – also knapp unter 46% – auf Verwaltungsebenen unterhalb der Landesebene. Vergleicht man zudem die Anzahl der erfolgreichen (1)

Petitionen beider Ebenengruppen, dann wird ein noch aussagekräftigeres Verhältnis deutlich: Im gleichen Zeitraum wurden 692 Petitionen als erfolgreich markiert, davon 405 (knapp über 58%) auf den besagten unteren Ebenen. Es wird klar: In kleinen Städten und Dörfern finden sich Menschen über ein greifbares Anliegen sehr schnell zusammen – und engagieren sich häufig weiter, über die Petition hinaus. Oft werden dann zum Beispiel Aktionen wie gemeinsame Informationstreffen oder eine Beteiligung in Gemeinderatssitzungen umgesetzt (Voss, 2021).

Das openDemokratie-Tool verknüpft das Konzept der Hauptplattform openPetition mit neuen, durch die Kommune zugesicherten Verbindlichkeiten. Dabei wird eine vereinfachte Version der Petitions-Grundfunktionen auf der Website der Kommune eingebettet, sodass von dort aus direkt alle laufenden Petitionen eingesehen werden können. Auch ist das Starten und Unterzeichnen einer Petition schnell und intuitiv möglich. Um das Sammeln von Unterschriften nicht nur auf den digitalen Raum zu beschränken, werden zudem vorgenerierte Unterschriftenbögen zur Verfügung gestellt, die ausgedruckt, ausgefüllt und schließlich hochgeladen werden können. Damit werden Aktionsformen wie z. B. Informationsveranstaltungen mit anschließender Unterschriftensammlung ermöglicht, was dem Anspruch auf Niedrigschwelligkeit für möglichst alle ein Stück näherkommt. Das Starten einer Petition, die Nutzung der Plattform und all ihrer Funktionen, die sich an (teil-)staatliche Empfänger richtet, ist kostenlos.



openDemokratie-Tool zu verschenken!

Bürgerbeteiligung leicht gemacht mit dem kostenlosen openDemokratie-Tool

- 1 Eine Person hat ein Anliegen und erstellt eine Petition.
- 2 openPetition überprüft die Petition auf Übereinstimmung mit den Nutzungsbedingungen.
- 3 Die Petition wird freigeschaltet, die Kommune per Mail informiert. Es kann 8 Wochen lang unterschrieben werden.
- 4 Das Quorum wurde nicht erreicht? Bürgermeister oder Verwaltung antwortet innerhalb von 4 Wochen. Das Quorum wurde erreicht? Die Petition wird in einem Fachausschuss behandelt.

Mehr Informationen finden Sie auf www.opendemokratie.de

Interesse?
Anfragen an: Anna Frey
verwaltung@openpetition.de



In 5 Schritten zum eigenen openDemokratie-Tool

- 1 Alle Fragen werden geklärt und das Quorum festgelegt.
- 2 Die Kommune unterschreibt den Vertrag und die Datenschutzvereinbarung.
- 3 Die Kommune erstellt eine E-Mail-Adresse für Petitionen und teilt openPetition den Link mit, wo das Tool eingebettet werden soll.
- 4 openPetition schickt der Kommune den individuellen Code, der auf der Webseite eingebettet wird.
- 5 Die Kommune beschließt die Nutzung des Tools im Rat.

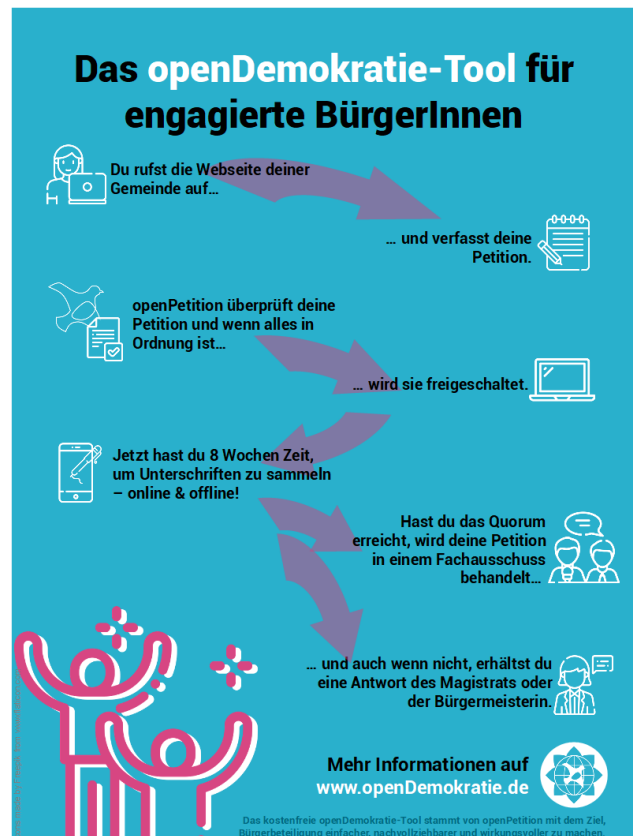
Das kostenfreie openDemokratie-Tool stammt von openPetition mit dem Ziel, Bürgerbeteiligung einfacher, nachvollziehbarer und wirkungsvoller zu machen.

Mehr Informationen auf www.opendemokratie.de

Das openDemokratie-Tool ist live!

Abbildungen 1 und 2 – © openPetition gGmbH

Hervorzuheben ist, dass die Kommune sich in Person des/der Bürgermeister/in verpflichtet, unabhängig von der Unterschriftenanzahl eine Stellungnahme zur Petition zu verfassen. Sollte eine regionale Relevanzschwelle – genannt Quorum – überschritten werden, so ist die die kommunale Volksvertretung verpflichtet, die Petition zu behandeln. Dies kann, aber muss nicht in einem Fachausschuss geschehen. Das Quorum wird für jede Kommune anhand der Formel $Quorum = \text{Einwohnerzahl}^{0,616}$ berechnet, passt sich also der Einwohnerzahl an. Es gilt: Je kleiner die Kommune, desto höher muss der Anteil an Unterstützenden relativ zur Einwohnerzahl sein. openPetition erinnert die Verantwortlichen regelmäßig an diese eingegangene Verpflichtung, sollten sie ihr nicht in einer angemessenen Zeit nachkommen.



Abbildungen 3 und 4 – © openPetition gGmbH

Das openDemokratie-Tool soll dazu führen, dass sich das bestehende Potential an initiativem Engagement auf kommunalpolitischer Ebene im Zusammenspiel mit der Zusage zur Verbindlichkeit nochmals erhöht und festigt. Die Entscheidung einer Kommune, das openDemokratie-Tool einzuführen, strahlt dabei auch eine gewisse Signalwirkung aus: Es werden neue, einfache Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen, die mit einer Garantie verbunden sind, dass die neu vorgebrachten Anliegen ernst genommen werden. Zudem haben digitale Beteiligungstools die Chance, Personengruppen anzusprechen, die aus verschiedenen Gründen in der Nutzerschaft klassischer Beteiligungstools unterrepräsentiert sind (Allianz Vielfältige Demokratie, 2017). Denn es existieren vielerorts zwar Strukturen wie die klassische Bürgersprechstunde, Einwohnerversammlungen oder die Möglichkeit, in Fachausschüssen zu sprechen, aber für Menschen, die durch ihre Arbeitszeiten verhindert oder anderweitig eingespannt sind, ergeben sich schwer zu überwindende Hürden, trotz ggf.

vorhandenem Interesse an diesen Formaten teilzuhaben. Auch die Frage der räumlichen Erreichbarkeit von Orten, an denen Beteiligung stattfindet, kann in einigen Fällen zum Hindernis werden. Vor anderen Menschen zu sprechen und seine eigenen Ideen zu artikulieren, fällt vielen Menschen schwer, gerade denen, die in diesem Bereich wenig Erfahrung haben. Schließlich hat sich gezeigt, dass unterschiedliche Milieus, unter denen Differenzen im sozioökonomischen Status, formellen Bildungsstand, sowie kulturellen Hintergrund bestehen, teils sehr verschiedene Ansichten zur Notwendigkeit von und Motivation zur Partizipation an klassischer Beteiligung haben (Stadt Karben). Digitale Beteiligung hat die Chance, viele dieser Schwellen abzubauen und damit die bestehende Diversität in der Gesellschaft besser abzubilden.

Das openDemokratie-Tool wurde bislang in 11 Kommunen deutschlandweit implementiert, weitere befinden sich gerade im Einführungsprozess. Seit der Einführung wurden 92 Petitionen gestartet, die mit insgesamt 6.920 Unterschriften versehen wurden. Bemerkenswert ist die Größe der bisherigen 11 Kommunen: Alle haben unter 35.000 Einwohner/innen. Es handelt sich um die Folgenden:

Kommune	Einwohner	Anzahl Petitionen	Anzahl Unterschriften
Karben	22.562	37	3660
Springe	29.084	6	2012
Schwandorf	29.020	4	1074
Losheim am See	16.015	2	724
Neu-Anspach	14.619	3	716
Röttenbach	4.694	7	642
Barsbüttel	12.873	17	581
Großhansdorf	9.349	3	395
Bad Tabarz	4.133	5	384
Bad Vilbel	34.714	7	279
Wöllstadt	6.529	2	113

Abbildung 5: Anwendung des openDemokratie-Tools in deutschen Kommunen

Es fällt auf, dass in der Realität zwischen den genannten Kommunen teils erhebliche Unterschiede vorliegen: So schwanken die Zahlen der tatsächlich gestarteten Petitionen sowie die Anzahl der Unterschriften

recht stark und es ist auch eine gewisse Entkopplung zwischen diesen Werten und der Einwohnerzahl zu beobachten.

Aber es lässt sich auch eine sehr erfreuliche Auffälligkeit feststellen: In Kommunen, die das openDemokratie-Tool eingeführt haben, werden deutlich mehr Petitionen gestartet als in solchen, die es nicht eingeführt haben (2).

Beispielhaft für eine erfolgreiche Implementation des openDemokratie-Tools ist die Stadt Karben (siehe Tabelle Abb. 5). Durch eine frühe Einführung des Tools Mitte 2019 konnte es über einen langen Zeitraum von nun fast zweieinhalb Jahren etabliert werden, worauf die kontinuierlich hohen Nutzungsraten unter anderem zurückzuführen sind. Auch eine umfassende Berichterstattung in der Presse im Rahmen einiger herausragender Ereignisse seit der Einführung des Tools trugen dazu bei: So nahm die Stadt mit dem openDemokratie-Tool am »Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung 2019/20« des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz teil und erreichte in der Kategorie »Von Verwaltung vorangetrieben« den zweiten Platz, was insbesondere in der lokalen Presse zu großer Resonanz führte (Karbener Zeitung, 2020) Auch ragen in dieser Kommune einige Beispiele für Petitionen mit teils bemerkenswerten Resultaten oder anderweitig interessanten Ergebnissen hervor:

- »Freier Schwimmbadeintritt für alle Karbener Kinder« (Stadt Karben - 1): Obwohl die Ursprungsforderung des freien Eintritts nicht verwirklicht wurde, wurden die Beweggründe der Petentin aufgegriffen und es kam zu einer Lösung, die das Ursprungsproblem aufgreift und weiterdenkt: Auf die von der Petentin aufgeworfene Problemstellung – immer weniger Kinder können heute schwimmen – wurde insofern eingegangen, als dass nun jedes Kind in Karben Anspruch auf kostenlosen Schwimmunterricht hat. Zudem handelt es sich hier klar um einen initiativen Vorschlag, der nicht als Reaktion auf eine städtische Maßnahme o. Ä. ergriffen wurde, sondern ggf. erst durch die Petition mit einer so starken Öffentlichkeitswirkung sichtbar werden konnte.
- »Schluss mit der Bebauung in Karben« (Stadt Karben - 2): In diesem Fall ist nicht direkt erkennbar, ob die Petition die Stadt zu konkreten Handlungen bewegt hat. Sie ist aber ein gutes Beispiel dafür, wie die erweiterten Funktionen des openDemokratie-Tools genutzt werden können. So liegt zum Beispiel eine hohe Anzahl an bisweilen sehr ausführlichen Kommentaren und Debattenbeiträgen vor, die die persönliche Betroffenheit vieler Unterzeichnender zum Ausdruck bringen. Auch hat die Petitionsstartende mittels der Neuigkeiten-Funktion Updates zur Petition geteilt und zur Teilnahme an anderen Angeboten der kommunalen Bürgerbeteiligung aufgerufen, damit die Petitionsforderungen auch im analogen Raum sichtbar werden.

In beiden Fällen griff die lokale Presse Neuigkeiten zur Petition aktiv auf. Auch andere Kommunen haben bei der Verwendung des Tools Engagement gezeigt: So hat sich zum Beispiel der Bürgermeister der Stadt Springe am Deister zur Regel gemacht, neben einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme sich auch per Video an die Stadtbevölkerung zu wenden (Stadt Springe - 1).

Eines ist aber klar: Der Betrieb des openDemokratie-Tools ist kein Selbstläufer. Davon zeugen die relativ niedrigen Nutzungsquoten in einigen anderen Kommunen. Gerade hier zeigt sich, dass die Nutzung von Tools, die viele Prozesse auslagern, sowohl eine Chance als auch ein gewisses Risiko darstellt: Für kleine Kommunen ohne großes Budget oder vielen personellen Kapazitäten für Bürgerbeteiligung kommen Online-

Tools wie gerufen. Zur erfolgreichen Verwendung eines solchen Werkzeuges gehören aber nicht nur die einmalige Implementation, sondern besonders eine aktive Bekanntmachung des Angebotes sowie eine kontinuierliche Evaluation, inwieweit die mit dem openDemokratie-Tool einhergehenden Verpflichtungen zureichend erfüllt werden. Man kann davon ausgehen, dass das bloße Vorhandensein eines Tools deutlich weniger motiviert, als einige real greifbare Praxisbeispiele in der eigenen Region, bei denen die Versprechungen des Tools eingehalten und Erfolge erzielt werden konnten.

openPetition wird die Arbeit an einer kontinuierlichen Verbesserung des openDemokratie-Tools in der nächsten Zeit fortsetzen. Priorität haben dabei neben der Gewinnung weiterer teilnehmender Kommunen die tiefergehende Evaluation von auftretenden Schwierigkeiten sowie mittelfristig die Übernahme von weiteren bereits auf der Kernplattform bestehenden Features in das openDemokratie-Tool-Widget, sodass gerade die Austausch- und Debattenfunktionen direkter ersichtlich werden.

Anmerkungen

(1) Der Status »erfolgreich« wird von den Petitionsstartenden selbst vergeben. Häufig bedeutet er, dass durch die Petition ein Dialog mit den Entscheidungstragenden angestoßen wurde und dadurch ggf. eine Einigung erzielt werden konnte.

(2) Bevölkerungsanteil opTo-Kommunen an Gesamtbevölkerung: ca. 0,22%; Anteil opTo-Petitionen seit Start an allen Petitionen auf Kommunalebene 2019-2021: ca. 2,5%.

Literatur

- Schuhmacher, R. (2018, 17. Dezember): Petitionen als Werkzeug niedrigschwelliger Bürgerbeteiligung. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung. Abgerufen am 18. Februar 2022, von https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/4_2018/nbb_beitrag_schuhmacher_181217.pdf
- Art 17 GG - Einzelnorm. (o. D.): Gesetze im Internet. Abgerufen am 18. Februar 2022, von https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_17.html
- Thüringer Landtag (u.a.): <https://petitionen.thueringer-landtag.de/infos#collapse3> und https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806 - abgerufen am 18.02.2022
- forsa (2017): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie - Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung. <https://lebendige-stadt.de/pdf/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf>
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2006): Petitionsrecht auf kommunaler Ebene: Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 -351/06 vom 27. September 2006. <https://www.bundestag.de/resource/blob/535008/5166ca4839158315da44778303ab1b0b/WD-3-193-17-pdf-data.pdf>

- Voss, K. (2021): ENGAGIERT, POLITISCH, DIGITAL? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/17748-20210507.pdf>
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Wegweiser breite Bürgerbeteiligung: Argumente, Methoden, Praxisbeispiele. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf
- Bertelsmann Stiftung (2016): Grundlagen der Bürgerbeteiligung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Materialsammlung_Buergerbeteiligung.pdf
- Karbener Zeitung (2020): Petitions-Tool wurde ausgezeichnet. 9. April 2020. <https://www.karbener-zeitung.de/petitions-tool-wurde-ausgezeichnet/>
- Stadt Karben – 1: <https://www.karben.de/portal/seiten/petition-widget-900000380-24930.html?rubrik=900000001#/petition/freier-schwimmbadeintritt-fuer-alle-karbener-kinder> - abgerufen am 18.02.2022
- Stadt Karben – 2: <https://www.karben.de/portal/seiten/petition-widget-900000380-24930.html?rubrik=900000001#/petition/schluss-mit-der-bebauung-in-karben> - abgerufen am 21.02.2022
- Stadt Springe – 1: <https://www.youtube.com/channel/UCdHrrJChBoD6H0xesltrzyA/featured> - abgerufen am 21.02.2022

Autor

Hangzhi Yu lebt und arbeitet in Berlin. Er ist seit September 2021 Bundesfreiwilligendienstleistender in der Redaktion bei der gemeinnützigen, freien Petitionsplattform openPetition. Schon früh setzte er sich in seiner Heimatstadt Lübeck für verbindliche Prozesse in der Jugendbeteiligung ein.

Kontakt

E-Mail: hangzhi.yu@openpetition.de

Website: www.openpetition.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de