

Ein Teilnahmeverfahren in Madrid und dessen weltweite Auswirkungen

Die freie Demokratie-Software »Consul«

Simon Strohmenger

Februar 2017, in Madrid. »Vota«-Plakate hängen in der ganzen Stadt. Große Infostände sind an den zentralen Plätzen aufgebaut. Die Vorbereitungen für die ersten digitalen Abstimmungen in der Stadt sind im vollen Gange. Zwei der vier Abstimmungsthemen wurden dabei von den Bürger/innen entwickelt: ein einheitliches Ticket für den Öffentlichen Nahverkehr und Madrid 100% Nachhaltig. Die zwei anderen zur Neugestaltung der Hauptstraße »Gran Via« und des zentralen Platzes »Plaza de Espana« wurden von der Stadtverwaltung angestoßen und mit den Bürger/innen in kollaborativen Prozessen erarbeitet.

INFORMES TÉCNICOS



Informe técnico sobre la propuesta Madrid 100% sostenible.

[Descargar informe técnico](#)



Informe técnico sobre la competencia, legalidad, viabilidad y coste de la propuesta Billete único para el transporte público.

[Descargar informe técnico](#)

[Resultados](#) [Estadísticas](#) [Información](#)

TODA LA CIUDAD

Madrid 100% Sostenible, Billete único para el transporte público y Plaza de España

Madrid 100% Sostenible, Billete único para el transporte público y Plaza de España

¿Estás de acuerdo con la propuesta "Billete único para el transporte público"?

SI	No	EN BLANCO
198905 (93,94%)	6631 (3,13%)	6189 (2,92%)

[Ir a la propuesta "Billete único para el transporte público"](#)

DISTRITOS

¿Estás de acuerdo con la propuesta "Madrid 100% Sostenible"?

Prioriza el Plan Participativo de Actuación Territorial de Barajas

SI	No	EN BLANCO
188665 (89,11%)	14783 (6,98%)	8277 (3,91%)

Prioriza el Plan Participativo de Actuación Territorial de San Blas - Canillejas

[Ir a la propuesta "Madrid 100% Sostenible"](#)

Abb. 1: © Department of Citizen Participation, Transparency and Open Government, Madrid City Council

Schon im Vorfeld hatten sich zehntausende Bürger/innen in mehreren Stufen an den Prozessen beteiligt. Eine Zahl, wie wir sie aus anderen Beteiligungsverfahren so nicht kennen. Nun folgte also der entscheidende letzte Schritt: es konnte eine Woche lang über die vier Sachfragen abgestimmt werden. Eine Woche, die für die damals noch junge Beteiligungsplattform Consul wegweisend werden sollte.

Die Geschichte dahinter beginnt jedoch schon zwei Jahre zuvor, als bei den spanischen Kommunalwahlen überraschenderweise »Ahora Madrid« - hervorgegangen aus der 15M-Bewegung - zur stärksten Partei in Madrid wurde und somit auch die parteilose Bürgermeisterin, Manuela Carmena, stellte. Ziel der neuen Stadtregierung war es, von Beginn an die Bürger/innen stärker in die Stadtpolitik einzubeziehen und die Partizipation mit digitalen Instrumenten auf ein neues Niveau zu heben. Dafür wurde noch im ersten Jahr der Legislaturperiode Consul als umfassende Plattform der Bürgerbeteiligung entwickelt und implementiert. Schon in einer Beta-Version konnte dabei das Regierungsprogramm der Koalition aus »Ahora Madrid« und der sozialistischen PSOE mitgeschrieben werden.



Abb. 2: © Department of Citizen Participation, Transparency and Open Government, Madrid City Council

Fünf Säulen der digitalen Bürgerbeteiligung

Consul ist und war als Ergänzung zu den konventionellen Beteiligungsprozessen gedacht und als Plattform, auf der alle Prozesse und Ergebnisse zusammenlaufen, um so eine neue Dimension politischer Aktivierung und Transparenz zu erreichen. Dabei stützt es sich bis heute auf folgende fünf Säulen:

1. Debatten - Diskussionsplattform, die nicht zu einer direkten Entscheidungsfindung führt, sondern der Stadt einen Einblick in die öffentliche Meinung und den Bürger/innen die Möglichkeit gibt, sich untereinander auszutauschen, zu diskutieren und ihre Erfahrungen einzubringen.
2. Vorschläge – Bürger/innen oder die Stadtverwaltung können Ideen für neue Maßnahmen oder Aktionspläne einbringen, die in den Wirkungsbereich der Stadt fallen, und diese unterstützen. Erreichen sie ein gewisses Quorum, kann darüber abgestimmt werden.
3. Abstimmungen - Es kann sowohl über Vorschläge von Bürger/innen als auch von Institutionen abgestimmt werden. Außerdem ist es möglich, das gesamte Stadtgebiet oder nur bestimmte Bezirke einzuschließen.
4. Bürgerhaushalte – Bürger/innen können Ausgabenvorschläge für Teile des städtischen Budgets machen, um Projekte in der Stadt umzusetzen. Die Vorschläge, die die meisten Stimmen erhalten, werden umgesetzt.
5. Kollaborative Prozesse – Bürger/innen können sich aktiv an der Ausarbeitung von Verordnungen oder Aktionsplänen (Beispiel Digitalstrategie) beteiligen. Diese können zusammen erarbeitet, kommentiert und diskutiert werden.

Die Funktionsweise am Beispiel von Madrid

Was das in der Praxis heißt, zeigen uns die Beteiligungsprozesse zum einheitlichen Ticket für den öffentlichen Nahverkehr und »Madrid 100% Nachhaltig«. Beide wurden zuerst von Bürger/innen als Diskussionen in das Debattenforum eingebracht. Sowohl die Vergünstigung als auch die Vereinfachung des Ticketsystems für den öffentlichen Nahverkehr, sowie eine ökologisch nachhaltigere Gestaltung der Stadtpolitik inklusive einer autofreien Innenstadt, waren trotz wiederholter Forderungen aus der Zivilgesellschaft über Jahre nicht angegangen worden. Jetzt nahmen es die Bürger/innen also selbst in die Hand. Nach einer regen Diskussion über das Debattenforum und selbstorganisierten Bürgerwerkstätten in Räumlichkeiten der Stadt Madrid, wurde jeweils ein Vorschlag entwickelt, der über das bereits etablierte Instrument des Vorschlagswesens eingereicht wurde und unterstützt werden konnte. Um die stadtweite Relevanz zu gewährleisten, hat Madrid ein Quorum von 1 Prozent der Wahlberechtigten eingeführt, die einen Vorschlag unterstützen müssen. Wird dieses erreicht, geht der Vorschlag automatisch zur Abstimmung. Beide Vorschläge konnten nach einigen Monaten diese Hürde nehmen und hatten jeweils mehr als 30.000 Stimmen gesammelt. Die folgende Abstimmung fand, wie schon die vorhergehenden Prozesse, nicht rein digital statt. Die Bürger/innen konnten sowohl über Consul abstimmen als auch in Wahlkabinen oder per Briefwahl.

Der Hintergedanke war zum einen, gewisse Altersgruppen nicht zu verlieren, und zum anderen, das direkte Gespräch als zentrales Element der Demokratie zu wahren. Dennoch war im Vergleich zu analogen Prozessen der Bürgerbeteiligung eine deutliche Verschiebung der Akteursgruppe festzustellen: die stärkste Gruppe

waren die 30 – 40jährigen, die etwas mehr als 20 Prozent der Teilnehmenden stellten. Erfreulich war zudem die Ausgeglichenheit bei den Geschlechtern (51% Frauen).

Noch überraschender, und was sich für Consul in den kommenden Jahren als wegweisend erweisen sollte, war aber die hohe Beteiligung der Einwohner/innen. Am Ende der Woche hatten mehr als 200.000 Menschen teilgenommen und knapp eine Million Stimmen für die verschiedenen Projekte abgegeben. Es war der größte Bürgerbeteiligungsprozess, der bisher auf gesamtstädtischer Ebene durchgeführt wurde. Dies gab der Nutzung in Madrid selbst einen weiteren Schub – inzwischen sind ca. 500.000 Menschen auf der Plattform angemeldet. Es führte aber auch zu einer internationalen Ausbreitung der Plattform.

Entwicklung zur weltweiten Consul-Community mit ersten Erfolgen in Deutschland

Mittlerweile wird Consul von mehr als 140 Städten und Institutionen in über 30 Ländern genutzt. Gerade für eine Open-Source-Plattform ist eine hohe Anzahl von Anwendungsfällen wichtig, da sie dadurch hinsichtlich der Sicherheit und der Benutzerfreundlichkeit immer weiter optimiert werden kann. In der Praxis sind es also die Städte selbst, oder Institutionen, wie Universitäten, die die Software optimieren und weiterentwickeln. So hatten ITler/innen der Stadt New York ein neues Abstimmungsverfahren für den Bürgerhaushalt entwickelt, während die Universität New York mittels »Eye-Tracking« die Benutzerfreundlichkeit der Software nochmals verbesserte. Dementsprechend war der Ansatz von Madrid, allen interessierten Städten die Software kostenlos zur Verfügung zu stellen, durchaus auch von Eigennutz begleitet: Je mehr Städte sich vernetzen und Consul nutzen, desto stärker profitiert jede einzelne Stadt – und je besser Consul funktioniert, desto mehr Städte treten bei und umso größer ist das Interesse von Universitäten zu Consul zu forschen und die Software zu testen und weiterzuentwickeln. Auch in diesem Sinne waren die Abstimmungen 2017 ein wichtiges Ereignis für die seitdem stark wachsende Consul-Community.

Neben dieser großen Community und der kostenlosen Verfügbarkeit, ist die Anpassbarkeit auf die Bedürfnisse der jeweiligen Stadt ein wichtiges Kriterium für die Verbreitung der Plattform. Denn Consul ist durch seine modulare Bauweise nicht auf die oben genannten fünf Säulen festgelegt. Einzelne Instrumente können per Mausklick im Backend hinzugefügt oder deaktiviert werden: So startet etwa in Deutschland die Stadt Detmold mit einem kollaborativen Verfahren zur Digitalstrategie, während Castrop-Rauxel und Eching darüber diskutieren, Consul für den Bürgerhaushalt einzuführen. München und Passau wollen dagegen das Debatten-Tool und das Vorschlagswesen für sich nutzen. Ähnlich zeigt sich das auch im internationalen Vergleich: New York und Porto Alegre nutzen das Bürgerbudget, Kolumbien und Uruguay stattdessen kollaborative Prozesse zur Entwicklung einer Nachhaltigkeits-Agenda auf nationaler Ebene. Zudem wird Consul auch im Vorfeld für das Demokratie-Event Olympia 12062020 genutzt. Dafür sollten Zehntausende Menschen im Olympiastadion zusammenkommen, um voneinander zu lernen, zu diskutieren und neue Ideen für unsere Zukunft zu entwickeln. Diese Ideen wären am Ende des Tages im Stadion als Bundestagspetitionen eingereicht worden. Leider hat uns Corona einen Strich durch die Rechnung gemacht: Das Event im Olympiastadion musste abgesagt werden. Über Consul hat dennoch schon eine Vorauswahl und Diskussion der Ideen stattgefunden, die nun im nächsten Schritt bewertet werden können. Somit soll zumindest die Grundlage für erfolgreiche Bundestagspetitionen gelegt werden. Der laufende Prozess ist hier einzusehen: <https://petitionen.12062020.de/>

Stadtregierungen wechseln – Consul bleibt

In Madrid wurde also etwas in Gang gesetzt, das sich mittlerweile verselbstständigt hat. Dass die Emanzipation auch dringend notwendig war, zeigten die dortigen politischen Entwicklungen im letzten Jahr. Die Madrider Stadtregierung wurde bei den Kommunalwahlen von einer konservativ-liberalen-rechtspopulistischen Koalition abgelöst. Zwar läuft Consul in Madrid noch immer (die Plattform dort ist unter dem Namen »Decide-Madrid« zu finden), jedoch weniger aufgrund des politischen Willens der neuen Stadtregierung, sondern weil es ein elementarer Teil der Zivilgesellschaft geworden ist und auch von der Stadtverwaltung – die anfänglich durchaus skeptisch war – mit Vehemenz gefördert wird. Nichtsdestotrotz war es richtig und wichtig im letzten Jahr die »Consul Democracy Foundation« zu gründen, eine Stiftung bestehend aus zwölf internationalen NGOs (u.a. Mehr Demokratie), die als Ansprechpartnerin und Dachverband für alle Consul-Nutzer/innen fungiert. Zwar können alle Städte frei und selbstverantwortlich mit Consul agieren, doch ist es sinnvoll eine Instanz zu haben, die die Vernetzung zwischen den Städten aufrechterhält, aktuelle Entwicklungen begleitet und notfalls schnell Hilfe leisten kann. So wie beispielsweise bei dem bereits oben erwähnten New Yorker Abstimmungsmodus, der nun allen anderen Nutzer/innen zur Verfügung steht. Zudem forscht das britische Alan-Turing-Institut aktuell, inwieweit künstliche Intelligenz sinnvoll in Consul integriert werden kann. Damit entsprechende Entwicklungen nicht versanden achtet die Stiftung darauf, dass diese allen Nutzer/innen bekannt sind, sie in die Updates eingespielt werden und der Dialog zwischen den Consul-nutzenden Institutionen und Städten lebendig bleibt.

Dies ist umso wichtiger, da es keinen zentralen Server gibt, auf den alle Nutzer/innen zugreifen. Consul ist dezentral aufgebaut und läuft über die jeweiligen hauseigenen Server der Städte oder Institutionen. Damit bleiben diese auch immer Herr über die eigenen Daten und den Beteiligungsprozess.

Zwar ist die Abhängigkeit von Madrid inzwischen aufgelöst und die »Consul Democracy Foundation« hat die wichtige Kommunikation zwischen allen Beteiligten übernommen, aber gerade als Entwickler und langjähriger Nutzer sind die Erfahrungen Madrids im Design von Beteiligungsprozessen und der Kombination analoger und digitaler Instrumente immer noch sehr wertvoll. Werden diese gut verknüpft, stehen den Bürger/innen einfache und zeitgemäße Zugänge zur Stadtpolitik zur Verfügung. In Zeiten von Corona, in denen zu viele Verfahren der Bürgerbeteiligung ab- oder ausgesetzt werden, ist das wichtiger denn je. Zudem steht der Stadtverwaltung ein Seismograph zur Verfügung, mit dem sie schon früh die Umsetzungschancen von Großprojekten prüfen und die Bürger/innen beteiligen kann. Vorbildlich wurde dies in den oben beschriebenen Projekten umgesetzt. Letztendlich entschieden sich die Bürger/innen Madrids sowohl für das einheitliche Ticket im Öffentlichen Nahverkehr, als auch für die autofreie Innenstadt und auch für die beiden Mega-Bauprojekte »Gran Via« und »Plaza Espana«.

Links

- Hauptseite Consul: <http://www.consulproject.org/en/>
- Demo-Version Consul: <https://demo.consulproject.org/>
- Die Consul-Version in Madrid: <https://decide.madrid.es/>
- Statistiken zu den Abstimmungen: <https://decide.madrid.es/primera-votacion-ciudadana-estadisticas>
- Consul für Petitionen (12062020): <https://petitionen.12062020.de/>
- Weitere Informationen und Materialien: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/beteiligungs-software-consul/>

Autor

Simon Strohmer, Politikwissenschaftler und Projektleiter »Consul« bei Mehr Demokratie e.V.

Kontakt

Mehr Demokratie e.V.
Schwanthalerstraße 120
80339 München
simon.strohmer@mehr-demokratie.de
089-46224205

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de