

Lebendige Bürgerbeteiligung mit Consul – Von den Abstimmungen in Madrid bis zur Quartiersarbeit in München

Simon Strohmenger

I. Bürgerbeteiligung in Madrid – der Anfang von Consul

Madrid, Februar 2017. »Vota«-Plakate hängen überall in der Stadt. Große Infostände sind an den zentralen Plätzen aufgebaut. Die Vorbereitungen für die ersten digitalen Abstimmungen in Madrid sind in vollem Gange. Zwei der vier Abstimmungsthemen wurden von den Bürger/innen selbst über die neu geschaffene digitale Beteiligungsplattform »Consul« initiiert und in städtisch organisierten Demokratie-Cafés ausgearbeitet und weiterentwickelt: Ein einheitliches Ticket für den öffentlichen Nahverkehr und »Madrid 100% nachhaltig«. Die beiden anderen Themen 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. Schon im Vorfeld hatten sich zehntausende Bürger/innen in mehreren Beteiligungsstufen an den Prozessen beteiligt. Nun folgte der entscheidende letzte Schritt: Die Bürger/innen konnten eine Woche lang über die vier Sachfragen abstimmen.

Die Vereinfachung und Vergünstigung des Ticketsystems für den öffentlichen Nahverkehr wie auch die ökologisch nachhaltigere Gestaltung der Stadtpolitik – inklusive einer autofreien Innenstadt – waren trotz wiederholter Forderungen aus der Zivilgesellschaft über Jahre nicht angegangen worden. Mit »Consul« war es nun für die Bürger/innen möglich, eigene Ideen in den städtischen Diskurs einzubringen. Nach einer regen Online-Diskussion und mehreren selbstorganisierten Bürgerwerkstätten – von den Initiator/innen in Zusammenarbeit mit dem Referat für Bürgerbeteiligung der Stadt Madrid durchgeführt – wurde jeweils ein Vorschlag entwickelt, der über Consul eingereicht wurde und von allen unterstützt werden konnte, die auf der Plattform angemeldet waren. Um die stadtweite Relevanz sicherzustellen, hat Madrid ein Quorum eingeführt. Mindestens ein Prozent der Wahlberechtigten muss einen Vorschlag unterstützen. Wird dieses Quorum erreicht, geht der Vorschlag automatisch in die Abstimmung. Beide Vorschläge konnten diese Hürde nehmen, deutlich mehr als 30.000 Stimmen wurden gesammelt. Die folgende finale Abstimmung, wie schon der vorherige Prozess, fanden jedoch nicht rein digital statt. Die Bürger/innen konnten über Consul abstimmen – die registrierten Nutzer/innen sind in Madrid mit dem Melderegister verknüpft – wie auch in Wahlkabinen oder per Briefwahl. Ziel war es, gewisse Altersgruppen nicht zu verlieren und sich im direkten Gespräch – dem zentralen Element der Demokratie – zu üben. Im Vergleich zu konventionellen Prozessen der Bürgerbeteiligung verschoben sich die Anteile der einzelnen Akteursgruppen deutlich. Die zahlenmäßig stärkste Gruppe waren die 30-40-Jährigen, sie stellten mehr als 20 Prozent der Teilnehmer/innen. Erfreulich war zudem die Ausgeglichenheit bei den Geschlechtern, einundfünfzig Prozent der Abstimmenden waren Frauen.

Noch überraschender aber war – was sich für Consul in den kommenden Jahren als wegweisend zeigen sollte – das Ausmaß der Beteiligung. Am Ende der Woche hatten mehr als 200.000 Menschen teilgenommen und knapp eine Millionen Stimmen für die verschiedenen Projekte abgegeben. Es war einer der größten

Bürgerbeteiligungsprozess, der bisher auf Stadtebene stattgefunden hat. Dies gab sowohl der internen Nutzung – inzwischen sind ca. 500.000 Menschen auf der Plattform angemeldet – als auch der internationalen Ausbreitung einen weiteren Schub.

Die Geschichte hinter der Abstimmung in Madrid beginnt jedoch schon zwei Jahre früher. Bei den spanischen Kommunalwahlen im Jahr 2015 wurde überraschenderweise »Ahora Madrid« – hervorgegangen aus der 15M-Bewegung (1) – zur stärksten Partei in Madrid wurde und mit Manuela Carmena die parteilose Bürgermeisterin stellte. Eines der zentralen Ziele der neuen Stadtregierung war es von Beginn an, die Bürger/innen stärker in die Stadtpolitik einzubeziehen und die Partizipation mit Hilfe digitaler Instrumente auf ein neues Niveau zu heben. Bereits im ersten Jahr der Legislaturperiode wurde »Consul« als umfassende Plattform der Bürgerbeteiligung entwickelt und implementiert.

Consul in der Stadtgesellschaft – nicht mehr wegzudenken?

In Madrid wurde im Jahr 2015 etwas in Gang gesetzt, das sich mittlerweile verstetigt hat. Die Madrider Stadtregierung, welche die Plattform Consul entwickelt hatte, wurde zwar bei den Kommunalwahlen von einer konservativ-liberalen-rechtspopulistischen Koalition abgelöst, die Plattform Consul läuft in Madrid aber noch immer (sie ist dort unter dem Namen »DecideMadrid« zu finden). Die Plattform ist ein elementarer Teil der Zivilgesellschaft geworden, inzwischen wird sie auch von der Stadtverwaltung – die anfänglich durchaus skeptisch war – nachdrücklich gefördert.

Seit Jahren zeigen Umfragen, dass sich Menschen stärker beteiligen wollen. Wo lässt sich das besser realisieren als vor der eigenen Haustür? Zugleich erreichen analoge Beteiligungstools nur einen Teil der Zielgruppen. Somit fällt das Angebot der digitalen Beteiligung sowohl aufseiten der Bürgerschaft als auch aufseiten der Kommunen auf fruchtbaren Boden. Die Consul-Community wächst stetig und aktuell besonders stark in Mittel- und Nordeuropa. In den Niederlanden sind die ersten Städte gestartet, ebenso in Schweden und Schottland, wo Consul flächendeckend für Bürgerhaushalte eingeführt wurde. Das aktuell stärkste Wachstum fand in den letzten Jahren aber in Deutschland statt. Pionier war dabei die Stadt Detmold, die Consul als erste deutsche Stadt implementierte. In einem ersten Projekt wurde der Prozess der Entwicklung einer Digitalen Agenda durch Consul begleitet. Gleiches galt für die Entwicklung eines Mobilitätskonzepts und die Umgestaltung des Schlossplatzes.

Inzwischen sind 28 Kommunen, Landkreise und Initiativen dazugekommen, u.a. München, Flensburg, Castrop-Rauxel, Würzburg, Bamberg, Jena und Bamberg. Die Bandbreite der Beteiligung richtet sich dabei von konkreten Baumaßnahmen in der Stadtplanung bis zu langjährigen Maßnahmenplänen. In München wurde so beispielsweise Ideen gesammelt für die Gestaltung eines Stadtviertels, das Verkehrskonzept eines Bezirks und eine Digitalstrategie.

Neben Kommunen wurde Consul auch von Initiativen eingesetzt. So beteiligte GermanZero bei der Entwicklung eines Klimagesetzes und Mehr Demokratie e.V. und FragDenStaat ließen ein Transparenzgesetz für die Bundesebene kommentieren und arbeiteten dann die Verbesserungsvorschläge ein. Beide Gesetzesentwürfe wurden im Anschluss an den Bundestag übergeben.

Der Fokus liegt in Deutschland bisher aber auf Beteiligungsprozesse in Kommunen und auf Landkreisebene. Die Tendenz dabei ist steigend und die Nachfrage groß. So dass bis Ende 2023 mit 50 Consul-Instanzen zu rechnen ist. Consul hat sich also innerhalb kürzester Zeit in der deutschen Beteiligungslandschaft etabliert.

Jedoch ist auch bei Consul nicht jedes Beteiligungsprojekt ein Erfolg. Wie gut Consul und vergleichbare Plattformen von den Bürger/innen angenommen werden, hängt sehr von der damit einhergehenden Verbindlichkeit ab. Ist die wahrgenommene Selbstwirksamkeit der Bürger/innen nicht gegeben, bleibt auch die Beteiligung gering. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Öffentlichkeitsarbeit. Nur eine Plattform, die im öffentlichen Raum präsent ist und der Vertrauen geschenkt wird, kann ihr Potential entfalten und für die Bürger/innen und Kommunen ein Hilfsmittel sein, das die Partizipation im Zusammenspiel mit analogen Verfahren auf ein neues Niveau hebt – sowohl qualitativ als auch quantitativ.

II. Consul – Die Plattform

Für wen und was ist Consul?

Consul ermöglicht den Bürger/innen einen einfachen und attraktiven Zugang zur Stadt-Politik. Im Gegensatz zu etablierten Beteiligungsinstrumenten wie Einwohnerversammlungen zeigte sich bei Auswertungen von Beteiligungsprozessen, die über Consul organisiert wurden, eine höhere Beteiligung junger Menschen. Dies ist vor allem auf den »geschützteren« Zugang zurückzuführen. So gehört durchaus Überwindung dazu, auf einer Einwohnerversammlung das Wort zu ergreifen. Digitale Bürgerbeteiligung ermöglicht dies aus den eigenen vier Wänden heraus. Zudem wird so eine Teilnahme an Diskussionen für Personen möglich, die aus zeitlichen oder Mobilitätsgründen ansonsten nicht partizipieren können.

Dies bedeutet aber keinesfalls, dass Bürgerbeteiligung so oberflächlich wird wie die Kommunikation auf Social-Media-Plattformen wie Facebook oder Twitter. Im Gegenteil: Durch das Bereitstellen von Informationen zu einer Debatte sind qualitativ hochwertige Diskussionen möglich. Neben einem Zeitstrahl, welcher den Verlauf der Debatte zeigt, können Texte und verschiedene virtuelle Medien zur Verfügung gestellt und direkt mit einem Projekt oder einer Diskussion verknüpft werden. Mit Bildern und Videos ist es für viele Zielgruppen einfacher einen Zugang zu einem Projekt zu finden.

Bei einer Platzneugestaltung beispielsweise können in einer Debatte die Expert/innenstimmen frei von Zeit und Raum gehört, Vorschläge von Bürger/innen und Verwaltungen mit Bild- und Videomaterial unterstützt und bei den dazugehörigen Umfragen oder Abstimmungen verschiedene Alternativen gegenübergestellt werden. Bei Verfahren der direkten Demokratie gibt es Abstimmungshefte, welche die Pro- und Contra-Argumente zusammenfassen und diese auch in einfacher (Bild-) Sprache darstellen.

Welche Funktionen bietet die Plattform?

Consul war von Beginn an als Ergänzung zu konventionellen Beteiligungsprozessen gedacht. Auf der Plattform lassen sich alle Prozesse und Ergebnisse bündeln, um so eine neue Dimension politischer Aktivierung und Transparenz zu erreichen. Die Plattform stützt sich auf folgende fünf Säulen:

1. Debatten

Consul bietet die Möglichkeit, Debatten zu verschiedenen Themen anzustoßen, die nicht unmittelbar in eine Entscheidungsfindung münden. Diese Debatten geben einer Stadt einen Einblick in die öffentliche Meinung und den Bürger/innen die Möglichkeit, sich untereinander auszutauschen, zu diskutieren und eigene Erfahrungen einzubringen.

2. Vorschläge

Bürger/innen oder die Stadtverwaltung können auf Consul Ideen für neue Maßnahmen oder Aktionspläne

einbringen, die in den Wirkungsbereich der Stadt fallen, und diese unterstützen. Für eine Lokalisierung im Stadtgebiet steht je nach Bedarf eine Kartenfunktion zur Verfügung. Um die Relevanz der einzelnen Vorschläge zu testen, kann des Weiteren ein Quorum eingerichtet werden. Wird dieses erreicht, kann darüber im nächsten Schritt abgestimmt werden. Zudem besteht die Möglichkeit, eine »Community«-Funktion freizuschalten, die es den Bürger/innen ermöglicht, sich zu einem Vorschlag selbst zu organisieren, Ideen weiterzuentwickeln oder gemeinsame Werbestrategien zu entwerfen. Dafür werden auf einem persönlichen Dashboard jeder Person, die einen Vorschlag eingereicht hat, vorgefertigte Flyer- und E-Mail-Entwürfe zur Verfügung gestellt, mit denen sich Idee verbreiten lassen. Somit kann eine stärkere Aktivierung der Zivilgesellschaft erreicht werden.

Das Vorschlagstool ist in der Anwendung sehr flexibel. Es kann beispielsweise zu einer Vorhabenliste oder einem Mängelmelder umgebaut werden.

3. Abstimmungen / Umfragen

Es kann sowohl über Vorschläge von Bürger/innen als auch von Verwaltungen abgestimmt werden. Außerdem ist es möglich, das gesamte Stadtgebiet oder nur bestimmte Bezirke einzubeziehen. Inwieweit diese Abstimmungen frei für alle oder auf Einwohner/innen der Stadt bzw. des jeweiligen Stadtviertels begrenzt sein sollen, ist für jede Stadt frei gestaltbar. Consul bietet dafür die technische Möglichkeit, u.a. eine Verknüpfung mit dem Melderegister. Aber auch der postalische Versand eines Zugangscodes wäre denkbar. Abstimmungsergebnisse werden dafür automatisch anonymisiert. In Deutschland sind zwar verbindliche Online-Abstimmungen bisher gesetzlich nicht erlaubt. Dennoch lässt sich mit diesem Tool ein gutes Meinungsbild einholen. Welche Verbindlichkeit diesem dann zuerkannt wird, liegt selbstredend bei der jeweiligen Kommune.

4. Bürgerhaushalte

Bürger/innen können Ausgabenvorschläge für ein festgelegtes städtisches Budget machen, um Projekte in der Stadt umzusetzen. Dafür sind mehrere individuell festlegbare Phasen vorgesehen – von der Einreichung der Vorschläge über die Prüfung durch Mitarbeiter/innen der Verwaltung auf Wirksamkeit und Kosten bis zur abschließenden Abstimmung. Die Vorschläge, die am meisten Stimmen erhalten, werden umgesetzt. Dabei stehen mehrere Abstimmungsvarianten zur Verfügung (z. B. eine Aufteilung des Budgets oder die Verteilung mehrerer Stimmen auf verschiedene Projekte). Zudem ist eine Differenzierung nach Stadt, Stadtviertel, oder auch Landkreis möglich. Somit hätte jede/r Bürger/in die Möglichkeit, auf verschiedenen Ebenen Vorschläge einzureichen und abzustimmen.

Die wenigsten Kommunen nutzen Consul schon zu Beginn mit allen fünf Instrumenten. Vielmehr starten die meisten mit Pilotprojekten oder einzelnen Instrumenten, um so die Plattform kennenzulernen und einen Eindruck über den Aufwand zu bekommen, der für die Betreuung notwendig ist. Consul wird zwar immer mit allen Instrumenten installiert, ist durch seine modulare Bauweise aber nicht auf die oben genannten fünf Säulen festgelegt. Einzelne Instrumente können per Mausclick im Backend hinzugefügt oder deaktiviert werden. So startete etwa in Deutschland die Stadt Würzburg mit dem Vorschlagstool, welches sie für Stadtentwicklungsprozesse wie eine Sanierung der Altstadt und die Gestaltung einer Freizeitfläche nutzt. Die Stadtverwaltung München denkt dagegen darüber nach, das Debatten-Tool und das Vorschlags-Tool sowie das Tool »Bürgerhaushalt« auf Bezirksebene für sich zu nutzen. Ähnlich zeigt sich das auch im internationalen Vergleich: New York nutzt das Tool »Bürgerbudget«, Kolumbien und Uruguay stattdessen kollaborative Prozesse zur Entwicklung einer Nachhaltigkeits-Agenda auf nationaler Ebene. Madrid nutzt(e) alle fünf zur Verfügung stehenden Instrumente.

Zwar ist der ursprüngliche Gedanke, dass die Plattform nach den genutzten Hauptinstrumenten gegliedert ist, sodass diese für alle Themen der Bürger/innen offen sind. Zudem ist so für die Nutzer/innen leichter nachvollziehbar, in welchem Status sich ein Projekt – von der Debatte bis zur Abstimmung – befindet. Jedoch können alle Instrumente auch bestimmten Projekten untergeordnet werden. So hat Castrop-Rauxel einen Prozess zur Jugendbeteiligung gestartet und diesem die beiden Instrumente Vorschlagswesen und Abstimmungen zugeordnet.

Auf den folgenden beiden Screenshots ist der unterschiedliche Aufbau zu erkennen. Beim ersten Bild, der Demo-Version, stehen die Instrumente im Mittelpunkt. Am Beispiel Castrop-Rauxel ist dagegen der projektzentrierte Aufbau zu erkennen.

5. Kollaborative Prozesse

Bürger/innen beteiligen sich aktiv daran, Gesetze, Verordnungen oder Aktionspläne auszuarbeiten. Diese Arbeit kann in verschiedene Phasen aufgeteilt werden, in denen diskutiert wird und Vorschläge eingereicht werden können. Dazu bietet dieses Tool die gemeinschaftliche Arbeit an einem Text, beispielsweise an Strategiepapieren, Verordnungen, oder auch Wahlprogrammen. Dafür stellt die jeweilige Institution einen Entwurf bereit – bestenfalls basierend auf den Diskussionen und Ideen einer ersten Phase –, der dann diskutiert und kommentiert werden kann. Je nach Bedarf kann dann nach einer oder mehreren Runden eine endgültige Fassung erstellt werden, die nochmals zur Abstimmung gebracht werden kann.

Der Zugang zu den Debatten auf der Plattform – die sogenannte Verifizierung

Eine zentrale Fragestellung ist bei allen Beteiligungsprozessen der Zugang: Wer kann teilnehmen und welche Möglichkeiten der Beschränkung gibt es? Consul bietet den Kommunen dafür viele Möglichkeiten. Die niedrigste Hürde für die Bürger/innen stellt die Anmeldung per E-Mail dar. Diese Form nutzen bisher die meisten deutschen Anwendern. Zusätzlich ist hier noch die Bestätigung per SMS-Code denkbar. Diese Form der Anmeldung ist nutzerfreundlich, von Seiten der Kommune kann aber nicht nachvollzogen werden, ob die Angemeldeten auch Einwohner/innen sind. Der Abgleich mit dem Melderegister kann dies ebenso sicherstellen wie der Versand eines Zugangscodes per Post.

Die Anmeldeoptionen bei Consul können je nach Instrument und Projekten unterschiedlich gestaltet werden. Durch eine einfache E-Mail-Registrierung können Debatten und die Einreichung von Ideen für alle Menschen offengehalten werden, sodass sich beispielsweise auch Pendler/innen beteiligen können. Für die abschließende Abstimmung kann dann ein Bürgerkonto oder die Verknüpfung mit dem Melderegister genutzt werden. Dies stellt sicher, dass sich wirklich nur Bürger/innen aus der eigenen Stadt oder nur Einwohner/innen ab einem bestimmten Alter beteiligen. Consul bietet technisch alle Möglichkeiten, die Barrieren zur Anmeldung flexibel zu gestalten. Die Entscheidung über die Umsetzung liegt bei der jeweiligen Kommune.

Bei den Überlegungen zum Pro und Contra bestimmter Anmeldeoptionen geht es immer auch um die Nachverfolgbarkeit von unangemessenen Beiträgen wie beispielsweise Hasskommentaren. Ist die Anmeldung mit dem Melderegister verknüpft, lassen sich unangemessene Beiträge einfach nachverfolgen. Dies verringert auch die Wahrscheinlichkeit solcher Beiträge. Doch auch abseits davon lassen sich Kommentare und Beiträge von der Moderation löschen und Nutzer/innen sperren. Dafür stehen den Moderator/innen und Administrator/innen einige Funktionen wie ein Meldesystem für möglicherweise unangemessene Beiträge zur Verfügung, die eine übersichtliche Vorstrukturierung ermöglichen. Dazu kommt in der nächsten Consul-Version die Option hinzu, derartige Beiträge mit Künstlicher Intelligenz automatisch zu erkennen. Nichtsdestotrotz lässt sich festhalten,

dass Hasskommentare bei weitem nicht die Rolle spielen, wie von vielen Kommunen im Vorfeld befürchtet. Die Kommunikation auf Bürgerbeteiligungsplattformen lässt sich nicht mit dem Umgangston vergleichen, den wir von sozialen Medien kennen. Dementsprechend hatten auch die deutschen Städte, die Consul bisher »nur« mit einer E-Mail-Anmeldung nutzten, kaum Probleme in diesem Bereich – in der Regel musste selbst bei mehreren hundert Kommentaren nicht ein einziges Mal eingegriffen werden.

Welche Art des Zugangs gewählt werden soll, liegt völlig im Ermessen der jeweiligen Kommune und ist zudem variabel gestaltbar. Eine endgültige Festlegung muss noch nicht bei der Implementierung von Consul erfolgen.

Dennoch sollten auch analoge Beteiligungen mitgedacht werden, denn das direkte Gespräch ist für einen gelungenen Beteiligungsprozess unverzichtbar. Nur so kann ein tiefgreifendes Verständnis für die andere Person entstehen. Gerade bei emotionalen Themen innerhalb einer Gemeinschaft sind daher Vor-Ort-Veranstaltungen unabdingbar. Consul bietet einen Überblick über alle online- und offline-Veranstaltungen sowie eine Verknüpfung von analogen Instrumenten mit einzelnen Projekten. So können zum Beispiel Podiumsdiskussionen, oder Demokratie-Cafés speziellen Projekten zugeordnet und auf der Plattform interaktiv eingebunden werden.

Consul und der Datenschutz

Consul ist eine Plattform, die es Städten ermöglicht, ihre Beteiligungsprozesse selbst zu gestalten und zu verantworten. Dies bezieht sich nicht nur auf den Prozess, sondern auch auf den Umgang mit den Daten. Gerade in der heutigen Zeit, in der Daten als das neue Öl angesehen werden und ein einträgliches Geschäftsmodell darstellen, das tief in die Privatsphäre der Nutzer/innen eingreift, sollten Kommunen beim Datenschutz mit gutem Beispiel vorangehen. Nur wenn das Vertrauen der Bürger/innen gegeben ist, ist auch eine hohe Beteiligung zu erwarten. Dieses Vertrauen wird sowohl durch einen transparenten Umgang mit den Ergebnissen erzeugt als auch mithilfe von Datensicherheit, die heutzutage für viele Menschen immer mehr in den Fokus rückt. Daher empfiehlt es sich, Consul über die stadt-eigenen Server zu hosten.

Welche Daten für die Nutzung von Consul benötigt werden, liegt dabei vor allem am gewählten Grad der Verifizierung bzw. des Zugangs zur Plattform, die im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt werden. Dabei stellt die Verknüpfung mit dem Melderegister für die Kommunen die höchste Sicherheitsstufe dar, sowohl bezüglich Manipulationen von außen als auch mit Blick auf die Nachverfolgbarkeit von Abstimmungen und Beiträgen. Kommt der/die Nutzer/in aus der Kommune und hat die Person nur einmal abgestimmt? Diese Art der Anmeldung kann bei Prozessen mit hoher Verbindlichkeit vorteilhaft sein, wie bei Bürgerhaushalten oder Abstimmungen, sie generiert aber auch mehr Daten.

Verknüpfung von Offline-Veranstaltungen mit Consul

Bei der Unterstützung von Vorschlägen, bei Umfragen und Abstimmungen wurde die Verknüpfung von physischer und digitaler Welt mitgedacht. Es kann sowohl in herkömmlichen Wahllokalitäten als auch online über Consul abgestimmt werden. Dafür sind im Admin-Bereich sogenannte »Wahlkabinen« mit zugewiesenen Wahlleitern eingerichtet, über die Ergebnisse direkt auf die Plattform eingespielt werden können. Dementsprechend werden Umfragen einfach und automatisch nach vorher festgelegten Kriterien ausgewertet und auch Personen ohne Internetzugang einbezogen.

Consul bietet also eine Reihe von Möglichkeiten, nicht nur über Vor-Ort-Veranstaltungen zu informieren, sondern sie auch in die digitalen Prozesse einzubinden. Im Endeffekt liegt es aber an den jeweiligen Anwender/innen, inwieweit diese genutzt werden. Die beschriebenen Schnittstellen sind Optionen, keine notwendigen

Voraussetzungen. Auch wenn wir in der Regel die Verknüpfung empfehlen, kann in bestimmten Konstellationen auch eine ausschließlich digitale Beteiligung geboten sein – wie wir es gerade in Pandemie-Zeiten erlebt haben. Doch auch dann sollte die analoge Welt nicht ganz vergessen werden. Eine hohe Beteiligung lässt sich meist nur durch Außenwerbung, Infostände, etc. erreichen. Eine gute Plattform lebt für den Austausch zwischen den Welten – beziehungsweise um die analoge Welt sinnvoll zu ergänzen. Dafür wurde Consul entwickelt.

Die Benutzerfreundlichkeit der Plattform

Eine hohe Beteiligung ist häufig das Ziel der Nutzung einer Partizipationsplattform. Dafür muss aber auch die Benutzerfreundlichkeit gegeben sein. Denn je mehr Personen sich an den Projekten beteiligen, desto höher ist die Gefahr der Unübersichtlichkeit. Um dem zu begegnen, arbeitet Consul mit verschiedenen Ebenen, die je nach Bedarf und Anzahl der Projekte unterschiedlich gestaltet werden können.

Die erste Ebene ist die grundlegende Gestaltung der jeweiligen Consul-Instanz. Hier bietet Consul die Grundeinstellung, dass sich die Nutzer/innen anhand der jeweiligen Instrumente (Debatten, Instrumente, Abstimmungen, kollaborative Prozesse, Bürgerhaushalt) orientieren können. Die Nutzer/innen sehen also direkt, mit welcher Verbindlichkeit sie sich beteiligen können. Befindet sich ein Projekt noch in der Debattierphase, in der Pro- und Contra-Argumente ausgetauscht werden, oder hat sich schon ein konkreter Vorschlag daraus entwickelt, der unterstützt werden kann? Mit der notwendigen Unterstützung kann ein Vorschlag in die Abstimmungsphase kommen und damit kurz vor der Entscheidung stehen, was die letzte Stufe des Prozesses darstellen würde. Hier wäre die Wirksamkeit der Bürger/innen also am stärksten. Alternativ kann diese Ebene auch mit Fokus auf einzelne Projekte gestaltet werden. Dementsprechend würden die Nutzer/innen nicht mehr von Instrument zu Instrument geleitet, sondern auf die laufenden Projekte, denen wiederum die zur Verfügung stehenden Instrumente untergeordnet sind (siehe oben Screenshot Castrop-Rauxel). Vor allem bei Pilotprojekten, oder in der Anfangsphase mit nur wenigen Projekten auf die gezielt aufmerksam gemacht werden soll, kann dies sinnvoll sein.

Auf der zweiten Ebene, den einzelnen Projekten, arbeitet Consul mit Tags, Kategorien und Bewertungen, die den Nutzer/innen helfen, sich leichter auf der Plattform zurechtzufinden und Themen sowie Inhalte nach den eigenen Interessen zu sortieren. Tags und Kategorien werden jedem Debattenbeitrag zugeordnet (siehe folgenden Screenshot).

Innerhalb einer Debatte oder des Vorschlagswesens können zudem Beiträge sowie Kommentare bewertet werden. Somit können Kommentare chronologisch, nach Bewertung, nach Nutzer/in oder nach Empfehlungen sortiert werden. Dies erhöht die Übersichtlichkeit sowohl auf der Plattform im Allgemeinen als auch in einzelnen Diskussionen. Den Kommunen stehen bei Consul zudem sogenannte »Meilensteine« zur Verfügung, mit denen sie die Bürger/innen weiterhin über den Status und den aktuellen Stand der Umsetzung eines Projekts informieren können. Dies kann sowohl über die Newsletterfunktion oder direkt über die Plattform erfolgen. Abgeschlossene Projekte sind zudem weiter im Archiv zu finden und so jederzeit einsehbar. Diese umfassende Transparenz kann ein wichtiger Baustein zur Vertrauensbildung innerhalb der Bevölkerung sein und somit die Höhe der Beteiligung beeinflussen.

Die dritte Ebene ist direkt an die Nutzer/innen geknüpft. Alle Teilnehmenden haben die Möglichkeit, in ihren Profileinstellungen Kategorien festzulegen, die sie besonders interessieren. Gibt es in diesen Bereichen neue Entwicklungen oder Projekte, werden sie per E-Mail oder interne Nachrichten informiert. Dazu besteht die

Möglichkeit, anderen Nutzer/innen oder einzelnen Beteiligungsprojekten zu folgen. Somit können alle Bürger/innen, die Consul nutzen, ihre Stadt nicht nur mitgestalten, sondern sind auch immer über den aktuellen Stand der Beteiligungsverfahren informiert.

Eine weitere Option auf dieser Ebene ist die Vernetzung mit anderen. So ist es möglich, mit anderen Nutzer/innen oder Initiator/innen von Debatten oder Vorschlägen direkt Kontakt aufzunehmen oder sich auszutauschen. Auch unter den jeweiligen Projekten besteht die Option, einer Community beizutreten, um dort die Ausgestaltung einer Idee vorab zu diskutieren, Strategien einer Öffentlichkeitsarbeit zu entwerfen oder Offline-Veranstaltungen zu planen. Das erleichtert es, Mitstreiter/innen für eigene Ideen zu finden, diese differenzierter auszuarbeiten und die Stadtgesellschaft auf die Ideen aufmerksam zu machen.

Open-Source und Finanzierung der Plattform

Consul wurde nicht nur in Madrid entwickelt, sondern in den ersten Jahren auch von städtischen Mitteln getragen. Sowohl bei der Entwicklung Consuls als auch bei dessen Verbreitung wurden einige Millionen Euro investiert. Dies war jedoch auch mit einem gewissen Grad an Eigennutz verbunden. 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. Je mehr Städte sich vernetzen und Consul nutzen, desto stärker profitiert jede einzelne Stadt – und je besser Consul funktioniert, desto mehr Städte treten bei. Mittlerweile nutzen mehr als 200 Städte und Institutionen Consul in über 30 Ländern – und jedem neuen Anwender steht die Software über GitHub kostenlos zur Verfügung.

Der Open-Source-Ansatz war aber nicht nur für den Erfolg des Projektes wichtig, sondern er war auch eine entscheidende Voraussetzung für den Verein Mehr Demokratie e.V., das Projekt »Consul« zu unterstützen. Viele Kommunen geraten im Zuge der Digitalisierung in immer stärkere Abhängigkeit von großen Tech-Anbietern. Dies sollte sich bei Partizipationsplattformen nicht fortsetzen. Ganz im Gegenteil können diese ein wichtiger Beitrag für unabhängige und selbstbestimmte Städte sein. Dies bezieht sich zum einen auf die Datensouveränität. Daher wird Consul über keine externen Server gehostet, sondern über die Server der jeweiligen Stadt. Kein anderer Anbieter sollte auf diese sensiblen Daten Zugriff haben. Zum anderen ist es wichtig, dass die jeweilige Kommune »Herrin« über den Prozess bleibt und diesen auch versteht. Denn über das Design eines Beteiligungsprozesses lassen sich auch die Ergebnisse beeinflussen (Wer wird wie und wann mit welchen Informationen beteiligt?). Daher beraten wir die Kommunen gerne umfassend und können dies als gemeinnütziger Verein auch kostenlos anbieten, aber wir übernehmen nicht den kompletten Prozess. Mit Blick auf die großen Umwälzungen und Entwicklungen – vom Klimawandel und dessen mannigfaltigen Auswirkungen bis zur Digitalisierung, die auf unsere Städte zukommen – ist es umso wichtiger, dass das grundlegende demokratische Wissen nicht outgesourct wird und keine weiteren Abhängigkeiten aufgebaut werden.

Immer mehr Städten und Initiativen wird bewusst, wie wichtig eine verstärkte Nutzung von Open-Source-Software – nicht nur im Bereich der Bürgerbeteiligung – ist. Dennoch ist die Nutzung aktuell noch stark von politischen Mehrheiten abhängig. Daher war es richtig und wichtig, im Jahr 2019 die »Consul Democracy Foundation« zu gründen, eine Stiftung bestehend aus 12 internationalen NGOs (u.a. Mehr Demokratie e.V.), die als Ansprechpartnerin und Dachverband für alle Consul-Anwender/innen fungiert. Zwar können alle Städte natürlich frei und selbstverantwortlich mit Consul agieren, doch ist es sinnvoll, eine Instanz zu haben, die Städte miteinander vernetzt, aktuelle Entwicklungen begleitet und notfalls schnell Hilfe leisten kann. So hatte beispielsweise die Universität New York einen neuen Abstimmungsmodus für den stadteigenen Bürgerhaushalt

entwickelt, der nun allen anderen Nutzer/innen ebenso zur Verfügung steht. Zudem forscht das britische Alan-Turing-Institut aktuell daran, inwieweit künstliche Intelligenz sinnvoll in Consul integriert werden kann. Entwicklungen, die natürlich auch abseits von politischen Mehrheiten allen zur Verfügung gestellt werden sollen und müssen.

Dafür arbeiten eine Reihe von Consul-Anwender/innen, Universitäten, IT-Unternehmen und ehrenamtlichen IT-Expert/innen an der Weiterentwicklung der Software. Über einen gemeinsamen Slack-Channel sind alle miteinander verbunden und diskutieren Fehler, Weiterentwicklungen und helfen sich gegenseitig. Ein solcher Channel steht nun seit kurzem auch für den deutschen Raum zur Verfügung - sowie eine deutsche Webseite (<https://consul.mehr-demokratie.info/>) mit den zentralen Informationen. Daneben gab es in den letzten Jahren regelmäßig ein Treffen aller Consul-Nutzer/innen, die ConsulCon. Hier kann über mehrere Tage ein vertiefter Erfahrungsaustausch zu allen möglichen Themen rund um Consul stattfinden. Diese fand dieses Jahr in Würzburg mit mehr als 100 Teilnehmenden statt.

Wie wichtig dieser Austausch und eine enge Zusammenarbeit ist, zeigt das Beispiel New York. Consul war zu Beginn zugegebenermaßen etwas überfrachtet – wie viele junge Projekte. Die Universität New York hatte die Plattform vor dem Einsatz für den stadteigenen Bürgerhaushalt bezüglich ihrer Nutzerfreundlichkeit ausgiebigen Tests unterworfen, u. a. einem Usability-Test mit Eye-Tracking. Das Ergebnis war eine Verschlanung der Plattform, die beim nächsten Update allen Städten zur Verfügung stand. Ähnliche, wenn auch mittlerweile deutlich kleinere Ergänzungen finden immer wieder statt und sind für eine zeitgemäße Software überlebenswichtig. So wurde bei der letzten Version ein neuer Abstimmungsmodus für den Bürgerhaushalt sowie die SDGs (Globale Nachhaltigkeitsziele) als Projektkategorien aufgrund einer Kooperation mit den Vereinten Nationen hinzugefügt. Durch das beständige starke Wachstum der Community wird sich auch Consul stetig weiterentwickeln und sich den verändernden Bedürfnissen der Nutzer/innen anpassen.

Welcher Aufwand kommt auf die Kommunen zu?

Je nach Aufbau unterscheidet sich der Aufwand für die Kommunen, sowohl was die Beantwortung von Bürgerwünschen angeht als auch die Moderation. Für die Moderation sind auf der Plattform Hilfsmittel integriert, die der Verwaltung einiges an Arbeit abnehmen. Das Backend ist sehr übersichtlich gestaltet und nach Aufgabenbereichen gegliedert. So lassen sich neue Beiträge schnell erkennen, ohne dass die gesamte Plattform »überwacht« werden muss. Zudem besteht die Möglichkeit, die Bürger/innen stärker einzubeziehen. Nutzer/innen können auf der Plattform Beiträge markieren, die ihnen verdächtig erscheinen. Eine Benachrichtigung der Moderation erfolgt damit automatisch. Weiterhin können auch Bürger/innen als Moderator/innen ausgebildet werden (ohne Admin-Rechte). Dies erleichtert die Arbeit der Verwaltung und bindet die Bürger/innen stärker an Consul.

Technische Voraussetzungen und Support

Aus technischer Sicht ist Consul eine Open-Source-Software, die unter Lizenz von Affero GPL v3 veröffentlicht wird. Dies bedeutet, dass es völlig kostenlos zu installieren, zu verwenden und zu ändern ist. Es ist keine Zahlung erforderlich. Kommunen benötigen lediglich eigene oder extern angemietete Server. Auf diesen wird eine Kopie von Consul installiert, die anschließend auf das Design und die jeweiligen Bedürfnisse angepasst wird. Falls bei der Implementierung Hilfe benötigt wird, steht ein gemeinsamer Slack-Channel als Kommunikationsmittel mit IT-Expert/innen und den Verantwortlichen der anderen Städte zur Verfügung. Zudem haben sich

einige externe, nationale und internationale Anbieter auf Consul spezialisiert. Sie bieten einen umfassenden Support und individuelle Weiterentwicklungen an.

Abseits der technischen Umsetzung steht Mehr Demokratie e.V. allen Interessierten bei Fragen rund um Consul zur Verfügung. Der Verein berät auch bezüglich Kommunikationsstrategien, bei der Gestaltung von Beteiligungsprozessen und gibt Schulungen für den Admin-Bereich.

Hinweis

Der Beitrag ist folgender Publikation entnommen, die Anfang Februar 2023 im Verlag der Stiftung Mitarbeit erscheint.

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Beteiligungsplattformen in der Praxis. Was sie leisten und wie sie sich realisieren lassen. Bonn 2023, mitarbeiten.skript Nr. 15, 72 S., ISBN 978-3-941143-49-4

Anmerkungen

(1) Die 15M-Bewegung hat ihren Namen vom 15. Mai 2011. An diesem Tag fanden in 58 spanischen Städten spontane Demonstrationen statt, die soziale, politische und wirtschaftliche Missstände thematisierten und wie die Occupy-Bewegung in den USA die Repräsentativität der spanischen Demokratie anzweifelten.

Info-Seite (Deutschland): <https://consul.mehr-demokratie.info/>

Die Consul-Version in Madrid: <https://decide.madrid.es/>

Statistiken zu den Abstimmungen: <https://decide.madrid.es/primera-votacion-ciudadana-estadisticas>

Übersicht deutsche Kommunen: <https://consul.mehr-demokratie.info/consulprojekte>

Autor

Simon Strohmenger ist Politikwissenschaftler und bei Mehr Demokratie e.V. für digitale Beteiligung und die Plattform Consul zuständig. In dieser Funktion berät er Kommunen und Initiativen bei der Implementierung und Anwendung sowie bei der Verknüpfung von analogen und digitalen Beteiligungsinstrumenten. Zudem ist er Mitglied des Boards der Consul Democracy Foundation.

Kontakt

E-Mail: simon.strohmenger@mehr-demokratie.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de