



# DEMOKRATIE-

# MONITORING

# BADEN-WÜRTTEMBERG

## Teilprojekt 3 – Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung

Das Forschungs-Programm **Demokratie-Monitoring** ist Teil des Gesamtprogramms **Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft**, welches die Universitäten Mannheim, Tübingen, Stuttgart und Freiburg im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung durchführen.



Universität Stuttgart



# „Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung“

## Projektpartner

Universität Stuttgart  
Prof. Dr. Angelika Vetter  
Angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de

Universität Freiburg  
Prof. Dr. Ulrich Eith  
Ulrich.eith@politik.uni-freiburg.de

## Problem und Fragestellung

Bürgerbeteiligung ist ein zentrales Merkmal von Demokratien. Die Begriffe „Bürgerbeteiligung“ bzw. „Partizipation“ stehen dabei für vielfältige Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern. Sie reichen von bürgerschaftlichem Engagement über konventionelle Beteiligungsformen wie Wahlen und eine Parteimitgliedschaft bis hin zu unkonventionellen Beteiligungsformen wie Demonstrationen oder Unterschriftenaktionen. Heutzutage wird nicht mehr das ob von Bürgerbeteiligung diskutiert. Vielmehr geht es um die Frage, ob Bürgerinnen und Bürger mehr „neue“ Formen von Beteiligung wie Bürgerentscheide oder dialog-orientierte Beteiligungsformen nutzen können sollten.

Dialog-orientierte bzw. kooperative Beteiligungsverfahren finden im Vorfeld politischer Entscheidungen statt. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in Planungsprozesse einzubringen, um auf diese Weise Entscheidungen gemeinsam vorzubereiten und zu gestalten etwa durch Runde Tische, Bürgerforen etc. Die Entscheidungskompetenzen verbleiben jedoch bei den gewählten Repräsentativkörperschaften. Diese an Dialog und Mitgestaltung orientierten Beteiligungsformate werden in der Regel durch die Kommunalverwaltungen initiiert. Die Ziele dieser Beteiligungsformen reichen von Informationsaustausch über die Sammlung und Generierung von Ideen bis hin zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen. Beteiligungsformate sind unter anderem Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, Runde Tische, Planungszellen oder Bürgerhaushalte. Adressaten der Beteiligung sind einzelne Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Verwaltungsfachleute und Gemeinderäte. Die Verfahren sind gesetzlich nicht vorgeschrieben, d.h. ihre Durchführung ist freiwillig. Im Idealfall führen sie zu einem dialogisch erarbeiteten Konsens unter allen Beteiligten.

Direkt-demokratische Beteiligungsverfahren eröffnen den Bürgerinnen und Bürgern demgegenüber die Möglichkeit, unmittelbar über Sachfragen selbst entscheiden zu können. In der Bundesrepublik Deutschland wird dabei zwischen Bürger- und Volksentscheiden unterschieden. Bürgerentscheide sind Sachentscheidungen auf kommunaler Ebene.



Universität Stuttgart



WIR STIFTEN ZUKUNFT

Volksentscheide finden auf Länderebene statt. Auf der Bundesebene gibt es für die Bürgerinnen und Bürger laut Grundgesetz bislang so gut wie keine Möglichkeiten, direkt abzustimmen (nur Art. 29 GG und Art. 146 GG). Auf der kommunalen und der Landesebene wurden die Möglichkeiten von Bürger- und Volksentscheiden seit den 1990er Jahren bundesweit allerdings stark ausgebaut.

Die Diskussion hat verschiedene Ursachen. Zum einen stehen dahinter Veränderungen im Rahmen von Globalisierungs- und Differenzierungsprozessen, mit denen viele demokratische Gesellschaften heute konfrontiert sind und die ihre Legitimation gefährden. Beispielsweise werden im Rahmen der Globalisierung zunehmend Aufgabenkompetenzen von den nationalen Regierungen auf supra-nationale Strukturen verschoben. Der Einfluss einzelner nationaler gewählter Regierungen auf die zu treffenden Entscheidungen sinkt damit und folglich auch der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger, diese Entscheidungen zu kontrollieren. Die Ausweitung der Bürgerbeteiligung soll angesichts dieser Veränderungen die Einflussverluste der Bürger auf politische Entscheidungen höherer Systemebenen kompensieren, ein Mindestmaß an Kontrolle der Politik sichern und den Bürgern zeigen, dass sie noch immer Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können, auch wenn dies zunehmend komplizierter wird.

Zum anderen wird mehr Bürgerbeteiligung in postmodernen, pluralen und hochindividualisierten Gesellschaften aber auch als Möglichkeit gesehen, trotz der zunehmenden Individualisierungs- und Differenzierungsprozesse weiterhin gemeinsamen Problemlösungen entwickeln und implementieren zu können.

Drittens wird die Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung geführt vor dem Hintergrund zunehmender Legitimations- und Akzeptanzproblemen in modernen Demokratien. Dabei geht es nicht nur um die Akzeptanz einzelner politischer Entscheidungen wie beispielsweise den Bau großer Infrastrukturprojekte, sondern auch um die Anerkennung des repräsentativ-demokratischen Ordnungsmodells als solches.

Vor diesem Hintergrund werden aktuell hohe Erwartungen an mehr Bürgerbeteiligung gestellt. Die tatsächlichen Befunde, was mit mehr Bürgerbeteiligung erreicht werden kann, sind jedoch noch immer gering. Hier setzt dieses Forschungsprojekt an und fragt: 1. Was können „neue“ Formen von Bürgerbeteiligung bewirken? 2. Unter welchen Bedingungen sind entsprechende Wirkungen zu erwarten?

## Methode

Um diese Fragen zu beantworten haben wir im Frühjahr 2014 mit Hilfe leitfadengestützter Interviews 24 direkt-demokratische und dialog-orientierte Beteiligungsverfahren in zwölf baden-württembergischen Kommunen miteinander verglichen. Wir haben mit Beteiligten aus Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Lokalredaktionen und Moderatoren 118 Interviews geführt zu den Wirkungen verschiedener Beteiligungsverfahren und den Faktoren, die zu diesen Wirkungen beigetragen haben. Die Interviews dauerten zwischen 1,5 und 2 Stunden. Sie wurden transkribiert und mit Hilfe von MaxQDA und einem detaillierten Code-Schema ausgewertet. Wir danken an dieser Stelle unseren Interviewpartnern für das Erfahrungswissen, das sie mit uns geteilt haben und für die Zeit, die sie für uns hatten.

**Abb. 1: Unsere zwölf Untersuchungskommunen**



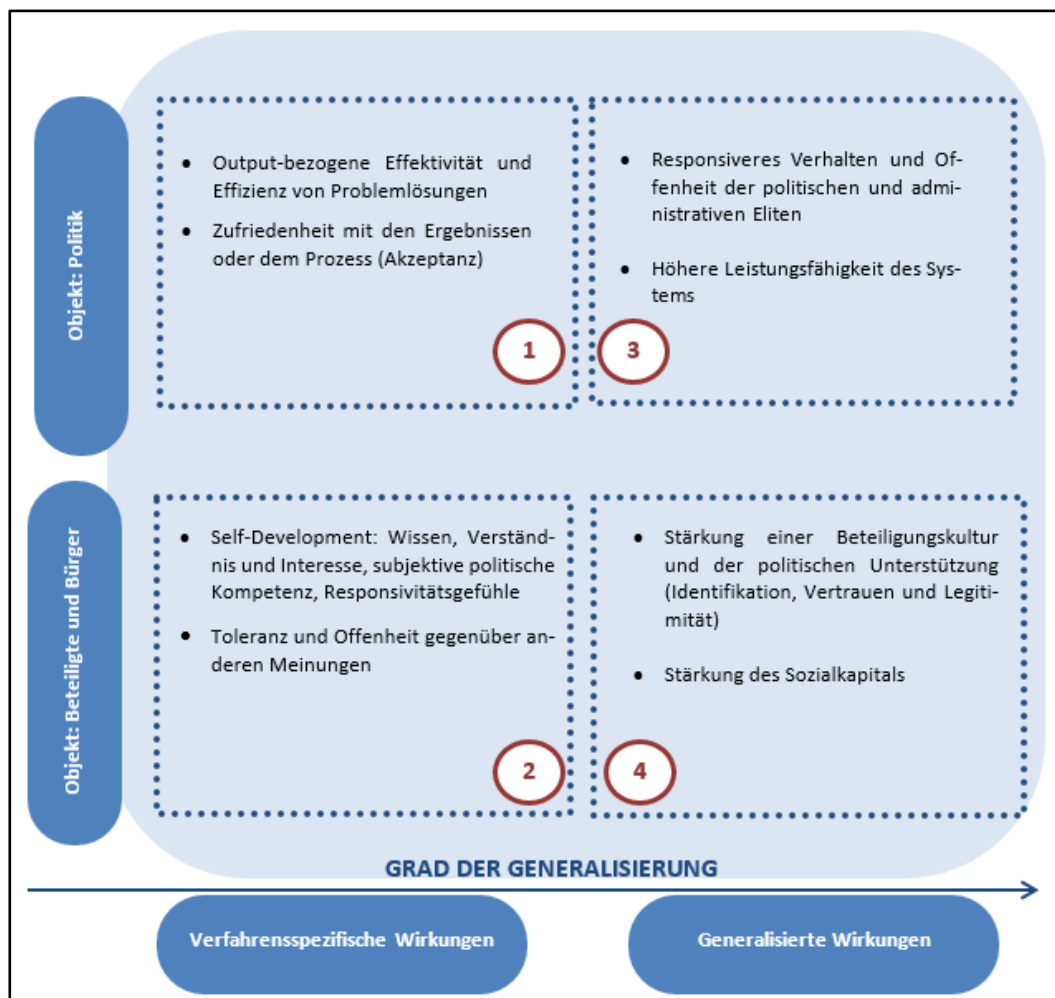
Quelle: Eigene Darstellung

## Erste Befunde

Zusammenfassend lassen sich folgende Ergebnisse in Kürze darstellen: Erstens können zusammengefasst vier Wirkungsbereiche von Bürgerbeteiligung identifiziert werden, die sich entlang von zwei Dimensionen systematisiert lassen (vgl. Abbildung 2):

1. Verfahrensbezogene Wirkungen beziehen sich primär auf die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen. Dabei geht es Aspekte wie Effektivität, Effizienz oder die Akzeptanz von politischen Entscheidungen.
2. Bei den verfahrensbezogenen Wirkungen auf die Beteiligten geht es vor allem um die demokratische Persönlichkeitsentwicklung der Beteiligten und die Stärkung ihres subjektiven politischen Kompetenzgefühls in Form einer Veränderung des politischen Wissens und Interesses, des subjektiven Kompetenz- und Responsivitätsgefühls.
3. Die generalisierten Wirkungen auf die politischen Prozesse und Akteure schlagen sich primär nieder in einem responsiveren Verhalten der politisch-administrativen Akteure..
4. Bei den generalisierten Wirkungen in Form einer Veränderung der politischen Kultur und des lokalen Sozialkapitals handelt es sich um Veränderungen der Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verschiedenen Objekten des politischen Systems und der Beziehungen untereinander.

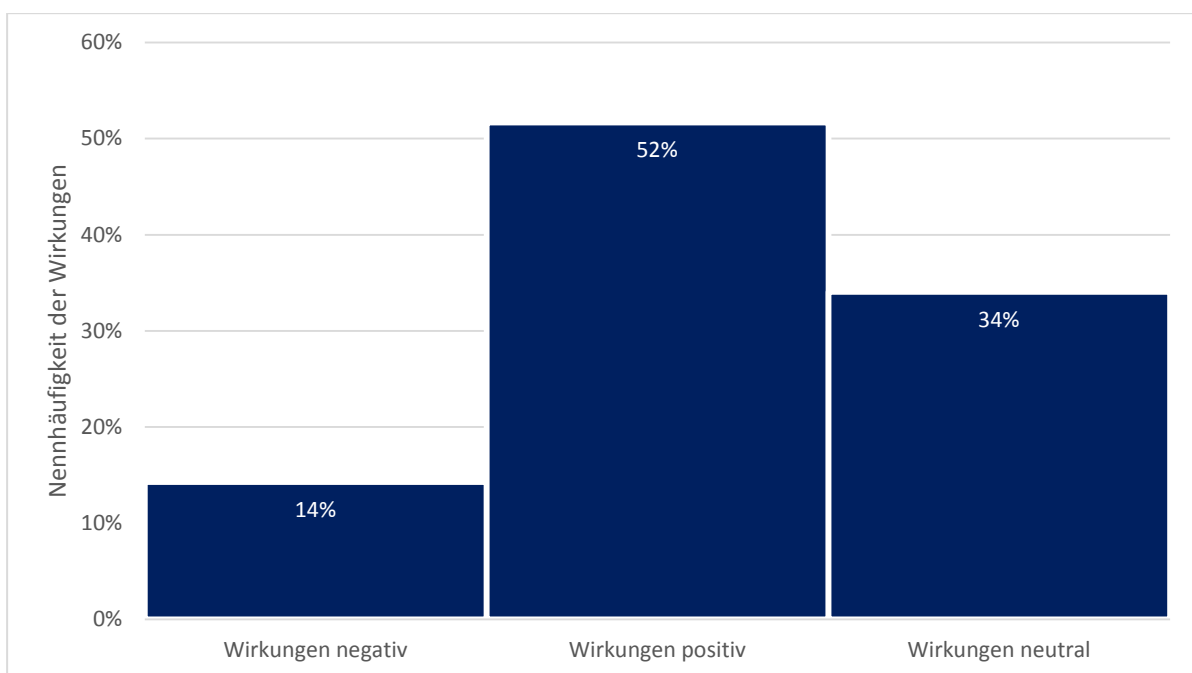
**Abb. 1: Die vier Wirkungsbereiche von Bürgerbeteiligung**



Dabei nehmen unsere Interviewpartner verfahrensbezogene Wirkungen weitaus deutlicher wahr als generalisierte Wirkungen, die sich losgelöst von einzelnen Beteiligungsprozessen durch kumulierte Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in einer Kommune entwickeln können.

Zweitens werden von unseren Interviewpartnern überproportional viele positive Wirkungen von Bürgerbeteiligung berichtet. Allerdings haben Beteiligungsprozesse nicht nur positive Wirkungen. Ein Teil der Wirkungen wird auch negativ bewertet oder die Wirkungsaussagen sind ambivalent oder rein erwartungsbasiert (neutral; vgl. Abbildung 3).

**Abb. 3: Positive, negative und neutrale Wirkrichtungen von Bürgerbeteiligung insgesamt**



Anmerkungen: Dargestellt werden die relativen Anteile der negativen, positiven und neutralen Wirkungen in Bezug auf alle Wirkungsaussagen (N=1.457).

Drittens ist es auf Grund unserer Erfahrungen im Hinblick auf die Wirkungen und die Wirkungsmechanismen zentral, nicht nur zwischen dialog-orientierten und direkt-demokratischen Beteiligungsformen zu unterscheiden sondern in Abhängigkeit von der Konflikthaltigkeit der Prozesse weiter zu differenzieren zwischen

- a) konfliktfreien Dialog-Prozessen
- b) konflikthaltigen Dialog-Prozessen und
- c) Bürgerentscheiden.



Die drei Beteiligungstypen unterscheiden sich hinsichtlich der Wirkungspotenziale, die sie bestenfalls haben können aber auch hinsichtlich der Beteiligungsrisiken, die sie haben. Außerdem lassen sich zwischen diesen drei Typen unterschiedliche Wirkungsmechanismen identifizieren, beginnend bei den Ursachen für die Initiierung der Prozesse, über die den Prozesstyp bestimmenden Themen bis hin zu den Rahmenbedingungen und Verfahrenseigenschaften, die die Wirkungspotenziale der Prozesse bestimmen.

Der abschließende Projektbericht liegt in Kürze vor und kann dann [hier](#) heruntergeladen werden.