

Unterstützung ja, aber kein »magical tool«: Was Bürger/innen in Deutschland von deliberativen Bürgerforen halten

Saskia Goldberg

Eine »deliberative wave« fegt über den Globus, geprägt von einer zunehmenden Nutzung sogenannter deliberativer Bürgerforen. Sie repräsentieren eine Vielzahl von dialogischen Verfahren, bei denen Bürger/innen politische Fragen diskutieren und dabei die Möglichkeit haben, öffentliche Entscheidungen, üblicherweise indirekt, zu beeinflussen. An der Speerspitze der Bewegung ist Deutschland, das in Europa sogar die meisten Fälle verzeichnet (vgl. OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions, 2021).

Parallel ist indessen längst eine »academic wave« ins Rollen gekommen, die Potenziale solcher Verfahren für die Demokratie zu erfassen versucht. In der akademischen Debatte werden Bürgerforen häufig als »magical tool« – ein äußerst geeignetes institutionelles Instrument – zur Bekämpfung der »Krise der Demokratie« diskutiert. Und in der Tat, empirische Untersuchungen zeigen, dass Bürgerforen zu einer hohen Zufriedenheit unter Teilnehmenden beitragen und insgesamt das Vertrauen der Bürger/innen in die Demokratie stärken können. Aufgrund solcher positiven Ergebnisse befürworten einige Wissenschaftler/innen und Aktivist/innen weitere institutionelle Reformen, die Bürgerforen sogar mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausstatten würden. Kritiker/innen hingegen zweifeln die Legitimität von Bürgerforen an. Nicht teilnehmende Bürger/innen können demnach nicht wissen, ob Empfehlungen, die von Beteiligten getroffen werden, ihren eigenen Interessen, Werten und politischen Zielen entsprechen.

Unterstützung wird bedingt durch Design und Heterogenität

Aber welches Potenzial sehen Bürger/innen selbst in solchen Verfahren? Diese und ähnliche Fragen sind keinesfalls trivial. Um im Bild der »Welle« zu bleiben: Sie muss die Bürger/innen mitnehmen, nicht überfluten. Dieser Beitrag basiert daher auf der Idee, dass Bürgerforen ausreichend Unterstützung innerhalb der Gesellschaft benötigen, um künftig erfolgreich umgesetzt zu werden. Wie jüngste Forschung zeigt, drohen sonst Backfire-Effekte, wenn die Unzufriedenheit mit Politik sogar weiter steigt.

Dabei darf nicht vernachlässigt werden, dass Bürgerforen in der Praxis sehr unterschiedlich zum Einsatz kommen und Bürger/innen unterschiedliche Ansichten über verschiedene Bürgerforen haben. Bisheriger Forschung tendierte jedoch nicht nur dazu, ausschließlich eine einzige, sehr spezielle Art, von Bürgerforen zu betrachten (3), sondern auch, Bürger/innen als homogene Gruppe zu verstehen. Dadurch konnte die Vielfaltigkeit in der Ausgestaltung und Anwendung bisher nicht angemessen berücksichtigt werden. Das Hauptargument in diesem Beitrag basiert daher auf Kontingenz. Es wird argumentiert, dass die Unterstützung von Bürgerforen bedingt wird durch (a) deren Design und (b) die Heterogenität innerhalb der Bürgerschaft

Folglich ist die Frage nicht nur, ob Bürgerforen generell unterstützt werden, sondern wie sie für unterschiedliche Bürger/innen gestaltet sein müssen und weiter, welche praktischen Implikationen sich daraus ergeben. Im Zentrum stehen zwei Heterogenitätsmerkmale (4): politische Enttäuschung – der Hauptfokus in der Debatte um die »Krise der Demokratie« – sowie Bekanntheit von Bürgerforen innerhalb der Gesellschaft.

Der Beitrag präsentiert Ergebnisse aus einem Conjoint-Experiment mit 2.039 Befragten in Deutschland. Ein Conjoint-Experiment identifiziert die Eigenschaften hypothetischer Szenarien (hier: Bürgerforen), die positiven oder negativen Bewertungen provozieren. Das Experiment berücksichtigt Designmerkmale (Initiative, Rekrutierung, Gruppengröße, Gruppenzusammensetzung, Grad des Konsens und Diskussionsformat), Autorisierungsmechanismen (Empfehlung an repräsentativ gewählte Vertreter/innen, abschließender Bürgerentscheid, bindende Entscheidung) und Themen (saliente und weniger saliente Themen sowie technische und weniger technische Themen). Tabelle 1 zeigt, die entsprechenden Merkmale und Ausprägungen. Darüber hinaus wurden den Befragten Informationspakete (Erklärvideo, Glossar und Argumente zu einzelnen Merkmalen) zur Verfügung gestellt.

Merkmals	Ausprägungen
Initiative	Bottom-up, top-down
Rekrutierung	Zufallsauswahl, Selbstselektion
Gruppengröße	ca. 20, ca. 150, ca. 500
Zusammensetzung	Ausschließlich Bürger/innen, gemischt (inkl. Politik und Verwaltung)
Grad des Konsenses	Knappe Mehrheit (52%), klare Mehrheit (71%)
Diskussionsformat	Face-to-face, online
Autorisierung	Empfehlung an gewählte Vertreter/innen, Empfehlung mit anschließendem Bürgerentscheid, bindende Entscheidung
Thema	Klimaneutralität, Flüchtlingsaufnahme, Kryptowährung, Entwicklungszusammenarbeit
Output	Für das Vorhaben, gegen das Vorhaben

Tabelle 1: Designmerkmale von Bürgerforen

Welche Art Bürgerforum findet die höchste Zustimmung unter Bürger/innen?

Zunächst ist festzuhalten, dass Bürgerforen in Deutschland mittlere Zustimmung genießen. Retrospektiv gefragt halten mehr als 60 Prozent der Befragten Bürgerforen für ein geeignetes Mittel, um Bürger/innen in politische Entscheidungen einzubeziehen. Nur etwa 16 Prozent vertreten gegensätzliche Meinungen. Das politische System in Deutschland gilt jedoch immer noch als einigermaßen reaktionsfähig. Infolgedessen wird erwartet, dass Bürger/innen neueren Instrumenten wie Bürgerforen nur untergeordnete, beratende Rollen bei der Entscheidungsfindung gewähren und sie allenfalls als »add-on« zu bereits existierenden Strukturen und Prozessen sehen.

Abbildung 1 zeigt, dass Bürger/innen im Allgemeinen eher »zurückhaltend« gegenüber deren Anbindung sind (5). Der Durchschnitt der Deutschen lehnt demnach eine starke Entscheidungsmacht in Form von bindenden Entscheidungen ab. Zudem möchten die Bürger/innen, dass die Foren eng an die repräsentative Politik gekoppelt sind und präferieren top-down Prozesse und gemischte Foren, die sowohl mit Bürger/innen und

politischen Akteuren besetzt sind. Ferner wünschen sie sich zusätzliche demokratische Vorkehrungen, wie beispielsweise die Inklusion möglichst vieler Interessen. Dies zeigt sich in der Präferenz für Zufallsauswahl, große Gruppen und eindeutiger Mehrheiten.

Darüber hinaus zeigt sich, dass Themenmerkmale und substanzielle Präferenzen in die Bewertung einfließen. Die Zustimmung steigt allerdings vor allem dann, wenn Bürgerforen zu Ergebnissen kommen, die sich mit den eigenen Präferenzen decken.

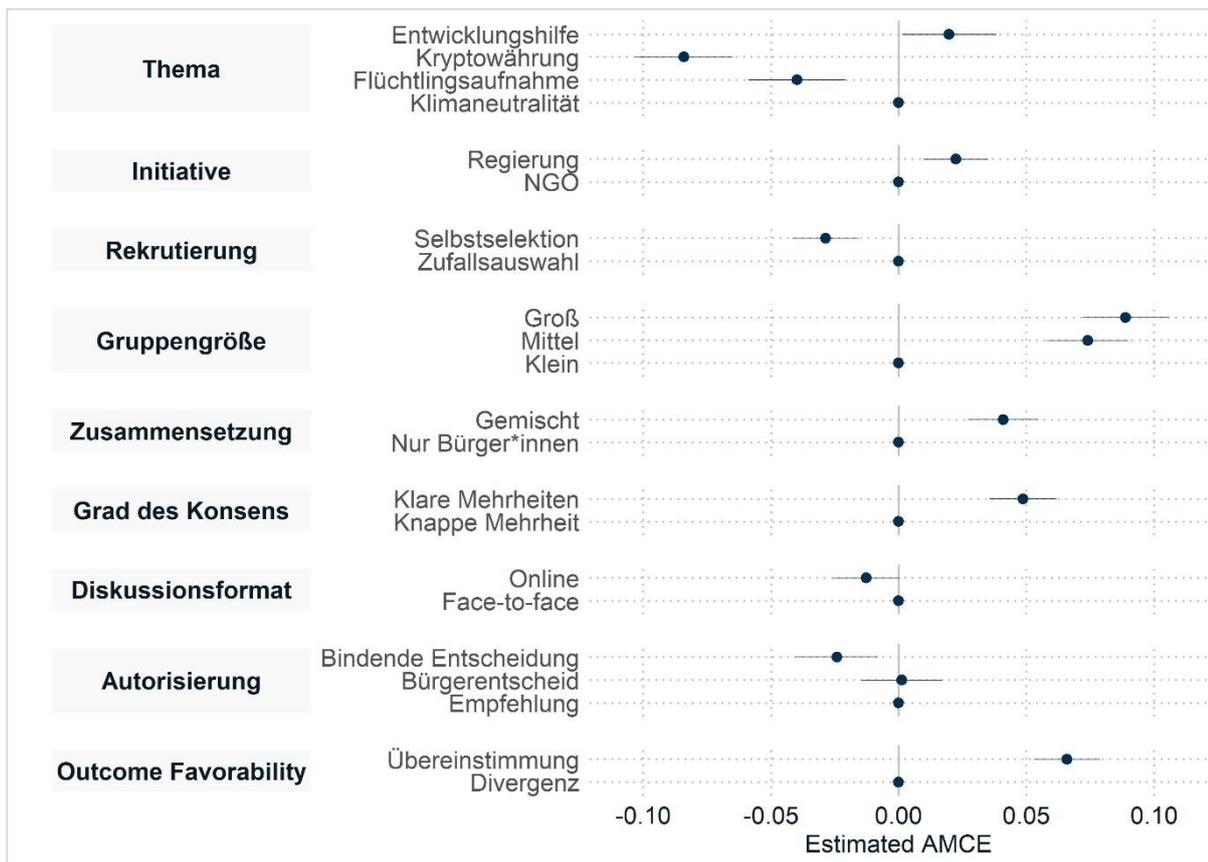


Abbildung 1: Effekte der Merkmale auf die Unterstützung von Bürgerforen; Anmerkungen: Auf individueller Ebene geclusterte Standardfehler, N = 24.468 (2.039 Befragte × 12 Szenarien); Effekte werden in Prozentpunkten gemessen.

Welchen Einfluss haben Bekanntheit und politische Enttäuschung?

Allerdings zeigen sich Unterschiede in verschiedenen Teilen der Gesellschaft (siehe Tabelle 2). Mit Blick auf den Grad der *politischen Enttäuschung* – beispielsweise der Unzufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland, dem externen Wirksamkeitsgefühl und populistischen Einstellungen – ist anzunehmen, dass die Ansichten der Bürger/innen anders, gegebenenfalls gar radikaler, sind. Die Ergebnisse bestätigen dies Annahme. Obwohl enttäuschte Bürger/innen nicht automatisch eine klarere Präferenz für Bürgerforen haben, sind sie in der Tendenz offener für bindende Entscheidungen und eine Entkopplung der Foren von der repräsentativen Politikgestaltung.

Nicht vergessen werden darf auch, dass Bürgerforen für die meisten Bürger/innen *unbekannte Instrumente* sind. Obwohl deren Umsetzung zunimmt, besteht kaum Bewusstsein über deren Existenz und Wissen über unterschiedliche Design- und Anbindungsoptionen. Es wird daher angenommen, dass sich die Präferenzen unterscheiden, je nachdem ob Bürger/innen über Wissen (6) und Erfahrungen (7) verfügen. Die Ergebnisse zeigen, dass Information und Erfahrungen die Unterstützung von Bürgerforen positiv beeinflussen. Es zeigt sich jedoch, dass Bürger/innen bei ausreichender Information weniger offen für eine starke Ermächtigung und offener für eine enge Kopplung an das repräsentative System sind. Gleichzeitig sind informierte Bürger/innen stärker an zusätzlichen institutionellen Vorkehrungen wie Förderung der Inklusion interessiert. Negative Erfahrungen bestärken darüber hinaus die Präferenz für rein empfehlende Bürgerforen.

	(1) Unzufriedenheit (8)	(2) Populismus	(3) Erfahrung (9)	(4) Wissen
Zufallsauswahl	0	0	0	+
Große Gruppen	0	0	0	+
Online	0	-	0	0
Klare Mehrheit	-	0	0	0
Top-down	-	0	0	0
Gemische Gruppen	-	-	0	+
Bürgerentscheid	0	+	0	+
Bindende Entscheidung	+	+	-	-

Tabelle 2: Unterschiede für politische Enttäuschung und Bekanntheit; Anmerkungen: Effekte im Vergleich zu (1) Zufriedenheit, (2) geringe populistische Einstellungen, (3) keine Erfahrungen, (4) wenig Wissen. 0 = kein Unterschied, - = weniger wichtig im Vergleich zur Vergleichsgruppe, + = wichtiger im Vergleich zur Vergleichsgruppe.

Konklusion und praktische Empfehlungen

Der Beitrag hat gezeigt, dass Bürgerforen in Deutschland für viele Bürger/innen ein geeignetes, jedoch begrenztes Instrument in der politischen Entscheidungsfindung sind. Generell werden eher Formate bevorzugt, die beratend eingesetzt werden und eng an vorhandene Institutionen des repräsentativen Systems gekoppelt sind. Darüber hinaus erwarten Bürger/innen »Zusatzleistungen«, die vor allem im Zusammenhang mit Repräsentation und Diversität stehen. Praktisch bedeutet dies beispielsweise, dass Bürgerforen über 100 Bürger/innen beteiligen sollten, die im Losverfahren ausgewählt werden. Offene Einladungen hingegen können dazu führen, dass sich vorrangig bereits privilegierte Gesellschaftsgruppen beteiligen. Jedoch lassen Fragen beispielsweise nach Anzahl und Selektion der Beteiligten freilich keine Pauschalantworten zu. Solche und ähnliche Fragen müssen immer vor dem Hintergrund der Zielsetzung, des Themas und dem Grad der Betroffenheit beurteilt werden.

Die Heterogenität innerhalb der Gesellschaft impliziert jedoch, dass Bürger/innen unterschiedliche Erwartungen an Bürgerforen haben. Politisch enttäuschte Bürger/innen beispielsweise geben Bürgerforen eine eigenständige, stärker ermächtigte und entkoppelte Rolle. Diese Erkenntnis ist jedoch mit Vorsicht zu genießen: Obwohl enttäuschte Bürger/innen offener gegenüber einer stärkeren Ermächtigung und Entkopplung sind, bedeutet das nicht, dass sie generell für verbindliche Entscheidungen und vollständige Entkopplung sind. Die Ergebnisse sind immer relativ zu zufriedenen Bürger/innen zu bewerten. Darüber hinaus bedeutet es auch

nicht, dass zufriedene Bürger/innen gegen Bürgerforen sind. Im Gegenteil, sie unterstützen solche Verfahren, aber vor allem dann, wenn sie als »add-on« im repräsentativen Entscheidungsprozess fungieren. Der Beitrag hat auch gezeigt, dass die Sensibilisierung für Bürgerforen ein ernstzunehmendes Thema ist. Die Unterstützung solcher Formate ändert sich, wenn Bürger/innen »mehr« darüber wissen. Insgesamt legt die Studie also nahe, dass Bürgerforen kein »Allheilmittel« gegen die Krise der Demokratie sind, sondern sie für viele Bürger/innen die Krise sogar verstärken können, wenn sie mit mehr Entscheidungsmacht ausgestattet wären.

Hinweis

Dieser Beitrag basiert auf dem bereits erschienen Artikel von Goldberg und Bächtiger (2022) sowie der Dissertation der Autorin. Die Forschung wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Projektnummer 432370948) gefördert.

Anmerkungen

- (1) Bürgerforen in Deutschland geben in der Regel Empfehlungen ab, die für gewählte politische Entscheidungsträger nicht verbindlich sind.
- (2) Verzerrungen sind möglich. Die Datenerhebung erfolgte primär durch Sekundärforschung, u.a. durch gezielte Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen. Für methodische Hinweise siehe OECD, 2020, Annex B.
- (3) Für einen Überblick zu Designfragen siehe Curato et al., 2021.
- (4) Weitere Gruppen sind beispielsweise Bürger/innen mit partizipativen vs. delegativen Konzeptionen von Demokratie, oder hohem vs. niedrigem politischen Interesse.
- (5) Effekte verschiedener Merkmale auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Bürgerforum gewählt wurde. Punkte ohne Balken sind Referenzkategorien. Punktschätzungen rechts von der Nulllinie weisen auf einen positiven Effekt einer bestimmten Merkmalsausprägung auf die Wahl eines Bürgerforums im Vergleich zur Referenzkategorie hin, während jene auf der linken Seite auf einen negativen Effekt hinweisen.
- (6) Befragte, die Argumente zu den Designmerkmalen gründlich gelesen haben.
- (7) Indirekt (z.B. Erzählungen von Bekannten) oder direkt (z.B. eigene Teilnahme).
- (8) Unzufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland und geringes externes Wirksamkeitsgefühl.
- (9) Bürger/innen, die bereits negative Erfahrungen gemacht haben.

Literatur

Bächtiger A and Goldberg S (2020): Towards a More Robust, but Limited and Contingent Defence of the Political Uses of Deliberative Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy* 16(2), 33–42.

Bedock C and Pilet JB (2020): Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics. *Representation*, 1–21.

Boulianne S (2019): Building faith in democracy: deliberative events, political trust and efficacy. *Political Studies* 67(1), 4–30.

Buchstein H (2019): Democracy and lottery: revisited. *Constellations* 26(3), 361–377.

Christensen HS (2020): How citizens evaluate participatory processes: a conjoint analysis. *European Political Science Review* 12(2), 239–253.

Curato N et al. (2021): *Deliberative Mini-Publics. Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.

Goldberg S and Bächtiger A (2022): Catching the »deliberative wave«? How (disaffected) citizens assess deliberative citizen forums. *British Journal of Political Science*.

Hainmueller J et al. (2014): Causal inference in conjoint analysis: understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political Analysis* 22(1), 1–30.

Jacquet V et al. (2022): Sortition, its advocates and its critics: an empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal. *International Political Science Review* 43(2), 295–316.

Kuyper JW and Wolkenstein F (2019): Complementing and correcting representative institutions: when and how to use mini-publics. *European Journal of Political Research* 58(2), 656–675.

Lafont C (2020): *Democracy without Shortcut: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Landmore H (2020): *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing.

Pilet JB et al. (2020): Public Support for Citizens' Assemblies Selected through Sortition: Survey and Experimental Evidence from 15 Countries. SocArXiv. Doi:10.31235/osf.io/dmv7x.

Suiter J et al. (2016): When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *International Political Science Review* 37(2), 198–212.

van Dijk L and Lefevere J (2022): Can the use of minipublics backfire? Examining how policy adoption shapes the effect of minipublics on political support among the general public. *European Journal of Political Research*.

Autorin

Saskia Goldberg studierte Sozialwissenschaften (B.A.) und Empirische Politik- und Sozialforschung (M.A.) an der Universität Stuttgart. Von 2016 bis 2022 war sie akademische Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften am Lehrstuhl für Politische Theorie und Empirische Demokratieforschung. Im Februar 2022 promovierte sie an der Universität Stuttgart mit ihrer Doktorarbeit über die Legitimitätswahrnehmung von deliberativen Bürgerforen. Aktuell arbeitet sie an der KU Leuven in Belgien.

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn-Bad Godesberg

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de