

Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Angelika Vetter

Bürgerinnen und Bürger sollen durch »neue« Formen von Bürgerbeteiligung verstärkt an der Vorbereitung von politischen Entscheidungen bzw. an den Entscheidungen selbst beteiligt werden. Das ist ein vielerorts diskutiertes Thema. Die Erwartungen von Politik und Öffentlichkeit an »mehr Bürgerbeteiligung« sind dabei hoch: Mehr Bürgerbeteiligung soll beispielsweise

- die Identifikation mit der jeweiligen Gemeinschaft stärken und beim Einzelnen Verständnis für gemeinsame Probleme in Gesellschaft und Politik entwickeln;
- die Qualität von Entscheidungsprozessen erhöhen durch die Aktivierung und Einbeziehung von zusätzlichem Wissen;
- für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen mehr Informationen über die Interessen der Bürgerschaft bringen, um Planungen und die Umsetzung von Vorhaben zu erleichtern;
- für die politischen Entscheidungsträger mehr Informationen über die Interessen in der Bevölkerung bringen als Entscheidungsgrundlage und um längerfristig mehr Anerkennung durch die Bürgerschaft zu erfahren;
- die Zufriedenheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger mit den jeweiligen Planungsprozessen und -ergebnissen stärken und damit zu mehr Akzeptanz von Entscheidungen führen;
- ein Mindestmaß an Kontrolle der Politik sichern und den Bürgern zeigen, dass sie noch immer Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können.

Ob Bürgerbeteiligungsverfahren diese Erwartungen jedoch tatsächlich erfüllen können, ist eine selten gestellte Frage (1). Erstens wird in der Realität darüber kaum diskutiert, denn bei einer kritischen Gesamtschau müssten auch negative Beispiele offengelegt werden. Und über diese redet niemand gern. Zweitens werden bislang nirgends systematisch Daten zu dialog-orientierten Formen von Bürgerbeteiligung gesammelt: Bei den meisten Studien handelt es sich um Einzelfälle, aus denen keine generalisierten Schlussfolgerungen abgeleitet werden können (2).

Um vor diesem Hintergrund mehr über die Wirkungen von Bürgerbeteiligung zu erfahren, haben wir in einem Forschungsprojekt der Universitäten Stuttgart und Freiburg 16 dialogische Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg vergleichend untersucht (3).

Dialog-orientierte Formen von Bürgerbeteiligung finden im Vorfeld von politischen Entscheidungen statt. Ihre Durchführung ist freiwillig. Sie bieten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in administrative Planungsprozesse einzubringen, Entscheidungen mit vorzubereiten oder auch Projekte in der Kommune

etwa durch Runde Tische, Bürgerforen etc. stärker mitzugestalten (4). Die Entscheidungskompetenzen verbleiben jedoch bei den gewählten Repräsentativkörperschaften.

Um die subjektive Wahrnehmungen über die Entstehung und die Wirkungen von den Beteiligungsprozessen zu erfahren, haben wir im Frühjahr 2014 mit 120 Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeitende aus den Verwaltungen, gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten in den Gemeinderäten, Moderatorinnen und Moderatoren sowie Lokaljournalistinnen und -journalisten zu den von uns ausgewählten Beteiligungsprozessen und zu ihren Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung Interviews durchgeführt. Die Interviews wurden transkribiert und dabei alle Nennungen, vercodet, die mit wahrgenommenen Wirkungen der Beteiligungsverfahren zu tun hatten (N=1.457). Die Dialogprozesse selbst haben wir danach unterschieden, ob ihr Konfliktpotenzial hoch oder niedrig war (vgl. Abb. 1). Theoretisch geht es bei *Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial* entweder um strategische oder soziale Themen, bei denen kaum konkrete »neue« Betroffenheiten durch eine Entscheidung entstehen. Folglich gibt es keine Verlierer und in Folge dessen ist das Konfliktpotenzial gering. Anders ist die Situation bei *Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial*: Sie entstehen in der Regel, wenn einzelne Individuen oder Gruppen vom jeweiligen Thema konkret betroffen sind und diese sich Betroffenheit in Form von potenziellen Gewinnern und Verlierern abbilden lässt. Das ist vor allem der Fall bei Infrastrukturthemen, Verkehrs- oder Energieprojekten. Die darin angelegten Betroffenheiten lassen sich zudem politisch aufladen und führen fast zwangsläufig zu Konflikten, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität.

Dialogverfahren mit niedrigem Konfliktpotenzial (N=7)	Dialogverfahren mit hohem Konfliktpotenzial (N=9)
Strategische Planungsprozesse	Infrastruktur-, Verkehrs- und Energieprojekte
Leitbild Lörrach 2020	Masterplan Mobilität (Lörrach)
Masterplan Pforzheim	Mobilitätsforum (Konstanz)
Jugendbeteiligungsprozesse	City Bahnhof (Ulm)
SIJU (Schramberg)	G&V Areal (Metzingen)
Jugend(t)räume(Herrenberg)	Stadtrain (Waldkirch)
Bürgerschaftliches Engagement	Straßenbahnlinie 2 (Ulm)
Zukunft Kreuzmatt (Kehl)	Tram Straßburg-Kehl (Kehl)
Stadtbildforum (Bad-Mergentheim)	Windenergie (Bad-Mergentheim)
Älterwerden (Kirchheim)	Stadtteilsanierung (Isny)

Abb. 1: Übersicht über die untersuchten Fälle (Quelle: eigene Darstellung)

In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf einige Ausschnitte des Projektes und fragen: Welche Wirkungen von Bürgerbeteiligung lassen sich theoretisch unterscheiden? Welche Wirkungen haben unsere Befragten wahrgenommen? Was können verschiedene Beteiligungsverfahren leisten?

Wie lassen sich Beteiligungswirkungen konzeptionalisieren?

Eine Recherche in der Fachliteratur zu Wirkungen von Bürgerbeteiligung offeriert eine immense Unübersichtlichkeit. Das liegt daran, dass Begriffe wie z. B. einzelne Wirkungen nicht klar definiert, uneinheitlich verwendet und in ihrer Relevanz nicht begründet werden. Der Fokus der untersuchten Wirkungen verändert sich häufig, ohne dass sie in einem konzeptionellen Rahmen verortet werden. Um die verschiedenen Wirkungsannahmen sinnvoll zu konzeptionalisieren, schlagen wir die Verwendung einer »Objektdimension« und einer »Generalisierungsdimension« vor (vgl. Abb. 2). Über die »Objektdimension« soll unterschieden werden, auf wen oder was sich die jeweilige Wirkung bezieht. Dabei sind die Wirkungsobjekte zum einen die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Einstellungen zur Politik bzw. ihrem politischen Verhalten. Zum anderen werden Wirkungen auf die Politik postuliert: auf das Verhalten der Akteure in Politik und Verwaltung, aber auch auf die Qualität der anschließenden politischen Entscheidungen. Die zweite Dimension ist die »Generalisierungsdimension«. Sie verdeutlicht, dass Wirkungen hinsichtlich ihrer Wirkungstiefe über die Zeit und über die Beteiligten bzw. Nicht-Beteiligten hinweg unterschieden werden müssen. Verfahrensbezogene Wirkungen sind solche, die sich auf ein konkretes Verfahren beziehen. Sie sind in der Regel auf die Teilnehmenden und die konkreten Ergebnisse beschränkt. Wirkungen von Beteiligung können sich aber – zumindest theoretisch – auch über die Zeit und über die Intensität der Anwendung von einzelnen Verfahren lösen und damit auch Bürger oder Entscheidungsträger betreffen, die selbst nicht am Verfahren teilgenommen haben (generalisierte Wirkungen). Zusammengekommen lassen sich daraus vier Wirkungsbereiche ableiten:

- *Verfahrensbezogene Output-Wirkungen :*
Diese Wirkungen beziehen sich auf ein konkretes Beteiligungsverfahren. Es geht in erster Linie um die Ergebnisse der Prozesse sowie die Zufriedenheit der Bürger mit ihnen. Konkret handelt es sich dabei um die Effektivität und Effizienz der jeweiligen Problemlösung sowie die Zufriedenheit der Beteiligten mit den Ergebnissen und dem Prozess der Beteiligung (Akzeptanz).
- *Verfahrensbezogene Wirkungen auf die Beteiligten :*
Zur dieser Gruppe gehören Veränderungen Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger, wie ein Zuwachs im politischen Wissen oder politischen Interesse, im Kompetenz- oder Responsivitätsgefühl oder ihre demokratischen Wertorientierungen.
- *Generalisierte Wirkungen auf die Prozesse und Akteure im politischen und administrativen System :*
Zu solchen generalisierten Wirkungen auf Seiten des politischen Systems zählen wir einerseits eine insgesamt bessere Performanz des Systems, andererseits aber auch Veränderungen im Verhalten der Eliten (z. B. höhere Sensibilität und Aufgeschlossenheit gegenüber Interessen der Bürger, Akzeptanz von Bürgerbeteiligung).
- *Generalisierte Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger:*
Die vierte Wirkungsgruppe bezieht sich aber auf die Bürgerschaft, ihre Einstellungen und

Verhaltensweisen. In der politischen Soziologie werden entsprechende Einstellungen mit Begriffen wie politischer Kultur, politischer Unterstützung und Sozialkapital bezeichnet.

#		Generalisierungsgrad der Wirkung	
		Kurzfristige Wirkungen (auf die Beteiligten konzentriert)	Langfristige Wirkungen, unabhängig von einzelnen Prozessen
Objekte, auf die sich die Wirkungen beziehen	Politik und Verwaltung: Akteure und Entscheidungen	<p>Ergebnisorientierte Wirkungen (Output)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz • Akzeptanz 	<p>Veränderungen im Verhalten der Eliten und der Strukturen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offenheit und Sensibilisierung der politischen und administrativen Eliten (Responsivität) • Konsensdemokratie (vgl. Lijphart)
	Bürger	<p>Politisches Verständnis und Selbstvertrauen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung des politischen Selbstbewusstseins (Interesse, Internal Efficacy) • Verstärktes Responsivitätsgefühl • Entwicklung demokratischer Werte (Offenheit, Toleranz) 	<p>Politische Kultur und Sozialkapital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politische Unterstützung (Identität, Vertrauen in Behörden und politische Institutionen, Unterstützung der Systemnormen, etc.) • Netzwerke, gegenseitiges Vertrauen und Reziprozität

Abb. 2: Die vier Wirkungsdimensionen von Bürgerbeteiligung (Quelle: eigene Darstellung)

Positive, negative und neutrale Wirkungswahrnehmungen

Wir nutzen im Folgenden die (relativen) Häufigkeit der von unseren Interviewpartnern wahrgenommenen Wirkungsaussagen als Orientierungsgröße, um Dialogprozesse mit hohem und niedrigem Konfliktpotenzial hinsichtlich ihrer Wirkungen zu vergleichen. Die Nennungen werden dabei immer in Bezug gesetzt zu allen für die jeweiligen Verfahren gemachten Nennungen. Zunächst unterscheiden wir zwischen positiven, negativen und neutralen Wirkungen. Als positive Wirkungen haben wir Aussagen vercodet, die von verschiedenen Akteuren als subjektiver Gewinn für sich selbst, für andere Akteure oder die Kommune identifiziert werden. Negative Wirkungen sind dagegen wahrgenommene Zustandsänderungen, die von verschiedenen Akteuren als Verlust erkannt werden. Neutrale Wirkungen sind Aussagen in Form von wahrgenommenen »Nicht-Folgen«, die entweder keine Veränderung des Zustands zeigen, sowohl positiv und negativ wahrgenommen werden oder letzt-

lich Wünsche der Akteure darstellen. In unseren Interviews fanden wir zahlreiche Belege für alle drei Wirkrichtungen.

Am häufigsten nehmen unsere Interviewpartner positive Wirkungen wahr. Das Ergebnis wird jedoch dadurch relativiert, dass in der Summe nahezu ähnlich viele neutrale und negative Wirkungen genannt wurden. Dieses Ergebnis muss in zweierlei Hinsicht ergänzt werden: Zum einen haben wir während der Interviews festgestellt, dass das aktuelle Meinungsklima in Baden-Württemberg zum Thema »Bürgerbeteiligung« einen Positiv-Bias auslöst. Wiederholt hatten wir den Eindruck, dass sich Interviewpartner nicht »trauten«, ihre tatsächliche Meinung über Bürgerbeteiligung zu sagen. Zum anderen dominieren in unserer Auswahl Fälle, »die man kennt«. Dies sind in der Regel erfolgreiche Prozesse. Über misslungene Beteiligungsprozesse wird zumeist geschwiegen. Unsere Ergebnisse zeigen damit eher, was mit Bürgerbeteiligungsprozessen in guten Fällen erreicht werden kann, wobei in der Realität die negativen Erfahrungen ausgeprägter sein dürften als es hier sichtbar wird.

Was können dialog-orientierte Beteiligungsverfahren leisten?

Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist die relative Wahrnehmung positiver Wirkungen am häufigsten (61 Prozent der Nennungen). Gleichzeitig werden kaum negative Wirkungen wahrgenommen (4 Prozent der Nennungen). Sie sind besonders wirkungsvoll in Hinblick auf

- die Erreichung von Effektivität und Effizienz (im Sinne einer verbesserten Qualität der Ergebnisse durch Anregungen sowie die Erhöhung der Sicherheit über Entscheidungen und Planungen für die Verwaltung und die Politik).
- die Stärkung der Akzeptanz sowie die Identifikation mit der Kommune.
- die Stärkung des Responsivitäts- und Kompetenzgefühls sowie des Wissens und des Interesses der Beteiligten.

Dialoge mit niedrigem Konfliktpotenzial sind relativ robuste Beteiligungsverfahren. Sie können relevante Ziele erreichen ohne ein Risiko größerer negativer Folgen. Problematisch an ihnen ist vor allem ihre geringe Wirkungskraft über die jeweiligen Verfahren hinaus. Sie können wegen des fehlenden Konflikts in der Regel die Aufmerksamkeit größerer Teile der Bevölkerung nicht erreichen, weswegen sie an einer geringen Teilnahmebereitschaft »kranken«.

Bei Dialogverfahren mit hohem Konfliktpotenzial ist die Wahrnehmung positiver Folgen zwar ebenfalls dominant (54 Prozent der Nennungen). Mit 16 Prozent der Nennungen werden hier aber deutlich mehr negative Wirkungen wahrgenommen. Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial wirken stärker im Output-Bereich.

- Sie wirken konfliktentschärfend und können die Qualität der Ergebnisse durch Anregungen und Ideen aus der Bürgerschaft verbessern.
- Sie erhöhen die Zufriedenheit mit dem Ergebnis, die Zustimmung zum konkreten Projekt.
- Sie verbessern die Handlungs- bzw. Entscheidungssicherheit für Eliten.

Durch sie können breit getragene, »optimierte« Lösungen gefunden werden, kann ein Konflikt unter Umständen entschärft werden auf kann sich aus dieser Lösung gegenseitiges Vertrauen entwickeln. Bestenfalls haben Sie haben auch das Potenzial, über die direkt Beteiligten hinaus positive Wirkungen zu entfalten, da sie Aufmerksamkeit auf sich ziehen und in die Stadtgesellschaft hinein mobilisierend wirken können. Allerdings bewirken sie in manchen Fällen auch das Gegenteil. Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial sind deshalb sensible Beteiligungsverfahren.

Beteiligungstypen	Wirkungen im positivsten Fall	Wirkungen im negativsten Fall	Wirkungskorridor
Dialoge mit niedrigem Konfliktpotenzial	<ul style="list-style-type: none"> • Präventive Konfliktvermeidung • Aufbau von Kontakten zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft • Aufbau von gegenseitigem Vertrauen • Identifikation mit der Stadtgemeinschaft und Integration • Self-Development • Effektivität, Effizienz in Form frühzeitiger Planungs- und Entscheidungssicherheit • Stärkung der generellen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegebenenfalls keine auf Grund zu geringer Mobilisierung 	0 bis ++
Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial	<ul style="list-style-type: none"> • Präventive Konfliktvermeidung • Aufbau von Kontakten zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft • Aufbau von gegenseitigem Vertrauen • Identifikation mit der Stadtgemeinschaft, Integration • Self-Development • Effizienz, Effektivität • Akzeptanz • Planungs- und Entscheidungssicherheit • Transparenz durch die Offenlegung von Argumenten verschiedener Planungsalternativen • Stärkung der generellen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> • keine Akzeptanz bei großen Teilen der Stadtgesellschaft • Ineffizienz, Ineffektivität • Aufbau von Misstrauen • Konfliktintensivierung 	-- bis +++

Abb. 3: Die Wirkungskorridore der verschiedenen Beteiligungsverfahren (Quelle: eigene Darstellung)

Zusammenfassung

Momentan wird viel über »neue« Beteiligungsformen diskutiert und gleichzeitig hohe Erwartungen an sie geknüpft. Unsere Untersuchung zeigt, dass einige dieser Erwartungen tatsächlich erfüllt werden können. Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist der Wirkungskorridor vergleichsweise schmal (vgl. Abb. 3). Sie haben in der Regel keine negativen Wirkungen. Gleichzeitig ist die positive Wirkungstiefe durch die geringe Mobilisierungskraft beschränkt. Deutlich größer ist nach unseren Beobachtungen der potenzielle Wirkungskorridor bei Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial: Sie bringen im schlechtesten Fall neben der Konfliktverstärkung nicht einmal eine klare Entscheidung. Im besten Fall haben Sie jedoch Wirkungen in die Stadtgesellschaft hinein über das einzelne Verfahren hinaus. Die Ergebnisse legen nahe, dass die verstärkte Nutzung neuer Formen von Bürgerbeteiligung ein sinnvoller Weg ist, um die repräsentativen Demokratien zu unterstützen. Sie können positiv

wirken sowohl auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen, als auch auf das Verhalten und die Einstellungen verschiedener Akteure. Sie haben darüber hinaus auch das Potenzial, längerfristige, generalisierte Veränderungen in einer Kommune hervorzurufen, was von unseren Befragten aber deutlich seltener wahrgenommen wurde. Dass mehr dialog-orientierte Beteiligungsverfahren zu einer Veränderung der politischen Kultur führen, ist auf Basis unserer Beobachtungen eine zu hohe Erwartung. Dies mag über Jahre hinweg vielleicht der Fall sein. Dann aber stellt sich die Frage, ob dialogische Bürgerbeteiligungsprozesse hierfür ausschlaggebend waren oder nicht doch andere Faktoren.

Hinweise

In diesem Beitrag präsentiert die Autorin Ausschnitte des Projektes »Wirkungen lokaler Bürgerbeteiligung«, das im Rahmen des Demokratie-Monitorings Baden-Württemberg durchgeführt wird. Das Forschungs-Programm »Demokratie-Monitoring« ist wiederum Teil des Gesamtprogramms »Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft«, welches die Universitäten Mannheim, Tübingen, Stuttgart und Freiburg im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung durchführen.

(1) Vgl. z. B. Selle 2013.

(2) Zu den wenigen Ausnahmen vgl. Smith 2009; Fournier et al. 2011.

(3) Der Abschlussbericht des Projektes wird in Kürze über die Baden-Württemberg-Stiftung veröffentlicht.

(4) Vgl. z. B. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006.

Literatur

Fournier, Patrick/Van der Kolk, Henk/Carty, R. Kenneth/Blais, André/Rose, Jonathan (2011): When citizens decide. Lessons from citizen assemblies on electoral reform. Oxford u. a: Oxford University Press.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement.

Smith, Graham (2009): Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation. 1. publ. Cambridge u. a: Cambridge University Press.

Selle, Klaus (2013): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt; http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/selle_klaus.pdf; zugegriffen am 10.10.2014.

Autorin

Prof. Dr. Angelika Vetter ist außerplanmäßige Professorin am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der politischen Kultur- und Beteiligung (Wahl- und Einstellungsforschung) sowie des Systemvergleichs.

Kontakt

Prof. Dr. Angelika Vetter
Universität Stuttgart
Institut für Sozialwissenschaften (SOWI I)
Breitscheidstraße 2
70174 Stuttgart
Tel. (0711) 68 58 34 26
E-Mail: angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de