DEMOKRATIE-MONITORING BADEN-WÜRTTEMBERG

Teilprojekt 3 – Wirkungen lokaler 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.

UNI FREIBURG

Universität Stuttgart

Baden-Württemberg Stiftung
WIR STIFTEN ZUKUNFT

© Universität Freiburg, Universität Stuttgart, Baden-Württemberg Stiftung gGmbH

Wirkungen von Bürgerbeteiligung – Kurzbericht

Prof. Dr. Angelika Vetter

Prof. Dr. Ulrich Eith

Bürgerinnen und Bürger sollen durch vielfältige 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,
- für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen mehr Informationen über die Interessen der Bürgerschaft bringen, um die Planungen von Vorhaben zu erleichtern,
- für die politischen Entscheidungsträger mehr Informationen über die Interessen in der Bevölkerung liefern zur Verbesserung ihrer Entscheidungsgrundlage,
- die Zufriedenheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger mit den jeweiligen Planungsprozessen und -ergebnissen stärken und damit zu mehr Akzeptanz von Entscheidungen führen.

Ob Bürgerbeteiligungsverfahren diese Erwartungen tatsächlich erfüllen, wird selten gefragt. Deshalb steht diese Frage im Fokus dieses Projekt, bei dem es um die Wahrnehmung von Beteiligungswirkungen von dialog-orientierten und direkt-demokratischen Beteiligungsverfahren geht. Dialog-orientierte Verfahren finden im Vorfeld politischer Entscheidungen statt. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in Planungsprozesse einzubringen, wenngleich die Entscheidungskompetenzen bei den gewählten Vertretern verbleiben. Direktdemokratische Beteiligungsverfahren eröffnen den Bürgerinnen und Bürger demgegenüber die Möglichkeit, unmittelbar über Sachfragen zu entscheiden.

Welche Wirkungen werden von Bürgerbeteiligung erwartet?

Wenn im Folgenden von Wirkungen von Bürgerbeteiligung die Rede ist, handelt es sich um Veränderungen im Zusammenhang mit einzelnen Beteiligungsprozessen, die Akteure aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft im Nachhinein wahrgenommen haben. Bislang gibt es in der Literatur kaum systematische Konzeptionalisierungen zu möglichen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. Um diese besser untersuchen zu können, unterscheiden wir sie im Folgenden anhand von zwei Dimensionen: Die *„Objektdimension"* unterscheidet, auf *wen oder was* sich die jeweilige Wirkung bezieht. Dabei geht es einerseits um Wirkungen auf die Bürger und Veränderungen ihrer politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte. Andererseits geht es um Wirkungen auf die Politik, im Besonderen um Verände-

© Universität Freiburg, Universität Stuttgart, Baden-Württemberg Stiftung gGmbH

rungen der Politikergebnisse (policy) oder Veränderungen im Verhalten der Akteure bzw. der Prozessabläufe (politics). Die *„Generalisierungsdimension"* bildet demgegenüber ab, dass Wirkungen sich in ihrer Wirkungstiefe über die *Zeit* und über *Beteiligte bzw. Nicht-Beteiligte* hinweg unterscheiden. Zum einen können sich Veränderungen direkt aus einem bestimmten Verfahren heraus ergeben. Sie betreffen dann die konkreten Ergebnisse bzw. die jeweils Teilnehmenden (verfahrensbezogene Wirkungen). Zum anderen können sich die Wirkungen aber auch von einzelnen Verfahren lösen und den Verlauf von Prozessen bzw. das Verhalten von Akteuren, auch wenn sie nicht direkt beteiligt waren, auf Dauer verändern (generalisierte Wirkungen). Anhand dieser beiden Dimensionen ergeben sich vier Wirkungsfelder von Bürgerbeteiligung:

1. *Verfahrensbezogene Wirkungen auf das Politikergebnis*: Die Wirkungen sind eng verbunden mit einem konkreten Beteiligungsverfahren. Die Veränderungen beziehen sich auf die Ergebnisse der Prozesse hinsichtlich ihrer Qualität (Effizienz, Effektivität) sowie die Akzeptanz der Ergebnisse in verschiedenen Akteursgruppen.
2. *Verfahrensbezogene Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger*: In diesem Fall geht es um Veränderungen der politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte der Bürgerinnen und Bürger, die im direkten Zusammenhang mit einem konkreten Beteiligungsprojekt stehen und die in erster Linie auf die Teilnehmenden beschränkt sind.
3. *Generalisierte Wirkungen auf die Prozesse und die politischen und administrativen Akteure:* Die Wirkungen sind nicht mehr an einzelne Verfahren gebunden. Hierzu zählen einerseits generelle Veränderungen in der Performanz von Politik und Verwaltung ebenso wie Veränderungen im Verhalten der Eliten (z.B. höhere Sensibilität und Aufgeschlossenheit gegenüber Interessen der Bürger).
4. *Generalisierte Wirkungen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger:* Diese Wirkungen sind ebenfalls losgelöst von einzelnen Beteiligungsprozessen und umfassen Veränderungen der „politischen Kultur" oder des „Sozialkapitals".

Wie untersuchen wir die Wirkungen von Bürgerbeteiligung?

Um mehr über die subjektive Wahrnehmung der Beteiligungswirkungen zu erfahren, haben wir 118 leitfadengestützte Interviews geführt zu 24 direkt-demokratischen und dialog-orientierten Beteiligungsverfahren (Fälle) in zwölf baden-württembergischen Kommunen, die während der letzten fünf Jahre stattgefunden haben. Die Analysen beruhen auf unseren Beobachtungen sowie auf insgesamt 1.457 Wirkungsaussagen, die in den Interviews vercodet wurden. Wir interpretieren im Folgenden die Häufigkeit der wahrgenommenen Wirkungsaussagen als Orientierungsgrößen für potenzielle Wirkungen, indem wir sie in Bezug setzen zu allen Wirkungsaussagen, die einem Beteiligungstyp (dialogorientier oder direktdemokratisch) zugeschrieben werden.

Die Fälle unterscheiden sich in ihrem lokalen Kontext, ihren Themen (z.B. Soziales, Städtebau, etc.), ihrer Größe (Anzahl der Beteiligten) und der Art des Verfahrens (Bürgerentscheide; Dialogverfahren wie Runde Tische, Zukunftskonferenz, etc.). Wir unterscheiden aber nicht nur zwischen Bürgerentscheiden und Dialogverfahren, sondern zusätzlich betrachten wir die Dialogprozesse hinsichtlich ihres Konfliktpotenzials. Bei Dialog-Projekten *mit niedrigem Konfliktpotenzial* geht es entweder um längerfristige, strategische oder soziale Themen, bei denen kaum akute Betroffenheiten vorliegen. Folglich gibt es keine Verlierer und in Folge dessen ist das Konfliktpotenzial gering. Bei den Dialog-Projekten

© Universität Freiburg, Universität Stuttgart, Baden-Württemberg Stiftung gGmbH

mit hohem Konfliktpotenzial kommt es in der Regel zu akuten Betroffenheiten einzelner Individuen oder Gruppen, die sich in Form von Gewinnern und Verlierern abbilden lassen. Die Themen sind häufig politisch aufladbar und führen fast zwangsläufig zu Konflikten, die unterschiedlich intensiv sein können. Ein hohes Konfliktpotenzial ist häufig mit Infrastrukturprojekten verbunden.

Welche Wirkungen hat Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Beteiligten?

Am häufigsten nehmen unsere Interviewpartner positive Wirkungen wahr, wie beispielsweise:

> *„Es wurde sehr, sehr viel an Vertrauen geschaffen an diesem Prozess. Sehr, sehr viele Vorurteile abgebaut ... indem einfach deutlich wurde: auch wir unterliegen gewissen Zwängen, als Stadtverwaltung."*

Die Nennung negativer Wirkungen ist um ein Vielfaches geringer. Ein Beispiel für eine negative Wirkungswahrnehmung ist beispielsweise:

> *„Es hat eine enorme Spaltung gebracht in der Bevölkerung, ... die Gegner und die Befürworter, die haben sich dann nicht mehr angeschaut, danach. Da sind wirklich Feindschaften entstanden."*

Drittens gibt es differenzierte Aussagen, die weder eindeutig positiv noch negativ einzuordnen sind:

> *„Es ist ein Dokument dabei herausgekommen, was jetzt noch ... umgesetzt werden muss. Es hat auf jeden Fall viele Stunden der Bürger verbraucht ... plus die Kosten für die Moderation, plus die Kosten für den Prozess, plus die Verwaltungsarbeit. Von daher muss man gucken, was daraus gemacht wird. Erst dann kann man sagen, dass war erfolgreich."*

Die Dominanz der positiven Wirkungen wird allerdings dadurch relativiert, dass in der Summe nahezu ähnlich viele neutrale wie negative Wirkungen genannt werden. Das Ergebnis muss zudem vorsichtig interpretiert werden: Zum einen führt das momentane Meinungsklima in Baden-Württemberg zu einem wahrnehmbaren Positiv-Bias in der Beurteilung von Bürgerbeteiligung. Zum anderen dominieren in unserer Auswahl Fälle, „die man kennt", also in der Regel erfolgreiche Prozesse. Über misslungene Beteiligungsprozesse wird zumeist geschwiegen. Unsere Ergebnisse zeigen damit eher eine etwas optimistischere Sicht von Bürgerbeteiligung, während negative Erfahrungen in der Realität vermutlich stärker sind als es hier sichtbar wird.

Grundsätzlich finden wir zu allen vier Wirkungsfeldern Äußerungen. Verglichen mit allen Wirkungsaussagen, die unsere Interviewpartner machten (N=1.457), handelt es sich zumeist um verfahrensbezogene Wirkungen, die die Ergebnisse der konkreten Prozesse betreffen. Generalisierte Wirkungen werden deutlich seltener genannt.

Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist die relative Wahrnehmung positiver Wirkungen am größten, bei Bürgerentscheiden am geringsten, obwohl auch hier die positiven Nennungen verglichen mit den neutralen und negativen Nennungen am häufigsten sind. Umgekehrt werden negative Folgen von Beteiligungsprozessen am intensivsten bei Bürgerentscheiden wahrgenommen, während bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial nahezu keine negativen Wirkungen wahrgenommen werden. Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial liegen dazwischen.

Betrachtet man die Fälle nach den drei Beteiligungstypen getrennt, lassen sich positive und negative Wirkungen identifizieren, die zusammengenommen den Wirkungskorridor definieren, der nach unse-

© Universität Freiburg, Universität Stuttgart, Baden-Württemberg Stiftung gGmbH

ren Beobachtungen bei den verschiedenen Beteiligungstypen realisiert werden kann. Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist der Wirkungskorridor vergleichsweise schmal: Es gibt so gut wie keine negativen Wirkungen. Gleichzeitig ist die positive Wirkungstiefe durch die geringe Mobilisierungskraft beschränkt. Bei Bürgerentscheiden kann durch die starke Polarisierung eine Kluft in der Kommune verfestigt werden. Umgekehrt können Bürgerentscheide aber auch zu einer klaren Entscheidung führen und zu einer Sensibilisierung im Verhalten der administrativen und politischen Eliten. Der Wirkungskorridor ist damit deutlich größer als bei den Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial. Am breitesten ist auf Grund unserer Beobachtungen der Wirkungskorridor bei Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial: Sie bringen im schlechtesten Fall neben einer Konfliktverstärkung nicht einmal eine klare Entscheidung. Im besten Fall können sie aber Wirkungen in die Stadtgesellschaft hinein auslösen, die deutlich über das einzelne Verfahren hinausgehen (Aufbaus von gegenseitigem Vertrauen und Responsivität).

Zusammenfassung

Momentan wird viel über „neue“ Beteiligungsformen diskutiert und es werden hohe Erwartungen an sie geknüpft. Unsere Untersuchung zeigt, dass einige dieser Erwartungen tatsächlich erfüllt werden können. Bürgerbeteiligung erzielt Wirkungen in allen vier von uns definierten Wirkungsfeldern. Dominant sind die verfahrensbezogenen Wirkungen. Größtenteils werden positive Wirkungen wahrgenommen. Es gibt aber auch neutrale und negative Wirkungswahrnehmungen, die u.a. mit der Konflikthaltigkeit des jeweiligen Prozesses zusammenhängen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die verstärkte Nutzung neuer Formen von Bürgerbeteiligung ein sinnvoller Weg ist, um die repräsentative Demokratie zu unterstützten. 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 Veränderungen in einer Kommune hervorzurufen. Allerdings muss diesbezüglich realistischer Weise gesehen werden, dass Stadtgesellschaften sich in ihrer Zusammensetzung über die Jahre verändern und generalisierte Wirkungen deshalb schwierig nachzuweisen sind: Sie setzen die Kumulation positiver Erfahrungen voraus und benötigen sowohl Träger dieser Erfahrungen als auch deren Weitergabe. Verändert sich aber die Zusammensetzung der Akteure in einer Kommune, können bisherige Beteiligungserfahrungen und -kompetenzen auch verloren gehen. Insofern erscheint es zur Verstetigung von Beteiligungsprozessen in den Kommunen sinnvoll und notwendig, die Entwicklung und Implementierung von lokalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung anzuregen und dauerhaft zu unterstützen.

© Universität Freiburg, Universität Stuttgart, Baden-Württemberg Stiftung gGmbH