

2 Konsultative Verfahren und Policy-Wirkungen – theoretische Zugänge, Forschungsstand und Erklärungsansätze

Die Untersuchung der Policy-Wirkungen konsultativer Beteiligung erfordert angesichts des potenziell breiten theoretischen Spektrums zur Verknüpfung von Partizipation und Repräsentation sowie der großen empirischen Vielfalt partizipativer Verfahren einen fokussierten theoretisch-konzeptionellen Zugang. Die folgenden Ausführungen dieses zweiten Kapitels legen daher die entsprechenden, für den Fortgang dieser Arbeit unabdingbaren Grundlagen. Korrespondierend mit den drei zentralen Forschungsfragen fokussiert Abschnitt 2.1 zunächst auf die Gegenstände der Beteiligung („Was?“), indem einige theoretische Überlegungen zu Politikfeldern und finanziellen Merkmalen von Bürgerinput ausgeführt werden. Abschnitt 2.2 widmet sich den Policy-Wirkungen („Wie?“) der Beteiligung sowohl aus theoretisch-normativer, als auch aus empirischer Sicht. Neben der Diskussion klassischer normativer Positionen zu Partizipation und der Auseinandersetzung mit aktuellen (kritischen) Debatten erfolgen hier auch die Darstellung des Forschungsstandes sowie die Ableitung von Hypothesen zu den Policy-Wirkungen der Konsultation. Im dritten Teil dieses Kapitels (2.3) werden schließlich die für die weitere Untersuchung zentralen Erklärungsansätze zu den Policy-Entscheidungen gewählter Repräsentanten („Warum?“) theoretisch vorgestellt und zu forschungsleitenden Hypothesen zusammengeführt.

2.1 „Was?“ – Gegenstände konsultativer Bürgerbeteiligung

Konsultative Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene kann sich potenziell auf eine Vielzahl inhaltlicher Gebiete erstrecken – von konkreten Verkehrs- und Bauprojekten über soziale und kulturelle Themen bis hin zur Gestaltung von Leitbildern oder Zukunftskonzepten²⁰. Zur Systema-

²⁰ Bei den beiden letztgenannten ist etwa an das Beteiligungsverfahren zur Entwicklung eines „Konzeptes Bürgermitwirkung“ der Stadt Wolfsburg oder an das Integrations- und

tisierung dieses breiten Spektrums nehmen die folgenden Abschnitte eine theoretisch-konzeptionelle Differenzierung in zweierlei Hinsicht vor: zum einen wird diskutiert, auf welche Politikfelder sich die Anregungen von Bürgern im Rahmen partizipativer Verfahren richten können, zum anderen wird in Bezug auf die finanziellen Merkmale dieser Anregungen unterschieden. Beide Ansätze legen die Grundlage, um in der späteren empirischen Untersuchung eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Bürger auf der einen Seite sowie den korrespondierenden Entscheidungen und Entscheidungsmotiven der Stadträte auf der anderen Seite leisten zu können.

2.1.1 Politikfelder

Zur Frage, welche Politikfelder eine Kommune im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu bearbeiten hat und wie diese zu systematisieren sind, gab es in der Vergangenheit unterschiedliche Herangehensweisen: während manche Autoren vergleichsweise grobe Kategorien anlegen, findet sich bei anderen eine Art „Überdifferenzierung“.

In einer älteren Systematik kommunaler Aufgaben unterscheidet *Ellwein (1973)* insgesamt fünf inhaltliche Schwerpunkte, in denen Städte und Gemeinden in Deutschland tätig werden: technische Versorgung, Kultur, Soziales, Bautätigkeit sowie Ordnungsfunktionen (vgl. Tab. 1). Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Politikfelder zum Teil quer zu den (in Kap. 4.1.1 noch zu erläuternden) unterschiedlichen Typen kommunaler Aufgaben liegen. So enthält beispielsweise die von *Ellwein* als „kulturelle Tätigkeit“ benannte Kategorie sowohl freiwillige (Sportstätten) als auch Pflicht-Aufgaben (Kindergärten). Insgesamt lässt sich feststellen, „dass im eigenen Wirkungskreis Aufgaben der Daseinsvorsorge dominieren und im übertragenen Wirkungskreis die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Mittelpunkt steht“ (*Dill/Kanitz 1994: 28*). Der empirische Fokus dieser Arbeit liegt auf den nominalen Politikfeldern, so dass eine trennscharfe Zuordnung zum Typus kommunaler Aufgaben auch gar nicht erforderlich ist – letztere werden jedoch dann relevant, wenn die mangelnde Zuständigkeit der Kommune von den politischen Gremien als Grund für das „Scheitern“ eines Bürgervorschlages angeführt wird.

Diversitätskonzept der Stadt Frankfurt am Main zu denken, welche beide unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung entstanden sind, vgl. <http://microsite.stadt.wolfsburg.de/mitwirkung/> sowie http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3745&_ffmpar%5B_id_inhalt%5D=6158824 [28.11.2014]

Tabelle 1: Systematik kommunaler Aufgaben nach *Ellwein* (1973)

Schwerpunkt	Aufgaben
technische Versorgung	Wasser / Abwasser, Gas, Strom, ÖPNV, Müllabfuhr und Straßenreinigung, öffentliche Beleuchtung
kulturelle Tätigkeit	Schulen, Volkshochschulen, Bibliotheken, Theater und Museen
soziale Aufgaben	Kindergärten, Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, Sportstätten
gemeindliche Bautätigkeit	Straßen, Wohnungsbau, Stadt- und Verkehrsplanung
Ordnungsaufgaben	Feuerwehr, Polizei, Ordnungsamt, Meldewesen

Quelle: eigene Darstellung nach *Ellwein* (1973)

Die Systematik von *Ellwein* kann als Ausgangspunkt für die weitere Differenzierung dienen, für eine unmittelbare Übernahme zur Analyse von in Bürgerhaushalten eingebrachten Vorschlägen erscheint sie zu grob und teilweise – etwa bei der Zuordnung des Sport-Bereiches zu den sozialen Aufgaben – nicht nachvollziehbar. Eine gegenüber der sparsamen Kategorisierung bei *Ellwein* „überdifferenzierte“ Gliederung kommunaler Politikfelder findet sich bei *Wollmann* (1998). Unter den beiden Bereichen „kommunale Infrastruktur und Umwelt“ sowie „Aufgaben der Sozialkommune“ subsumieren die Herausgeber insgesamt 16 einzelne Tätigkeitsfelder (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Kommunale Politikfelder bei Wollmann/Roth (1998)

<i>Kommunale Infrastruktur und Umwelt</i>	<i>Aufgaben der Sozialkommune</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Stadtentwicklung/Bauleitplanung - Stadterneuerung - Verkehrspolitik - Wirtschaftspolitik - Arbeitsmarktpolitik - Umweltpolitik - Energiepolitik - Kulturpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialpolitik - Armut und Obdachlosigkeit - Kinder- und Jugendpolitik - Altenpolitik - Frauenpolitik - Ausländerpolitik - Gesundheitspolitik - Wohnungspolitik

Quelle: eigene Darstellung nach Wollmann/Roth (1998)

2.1.2 Finanzielle Merkmale

Die zweite zentrale Dimension zum „Was?“, also der Frage nach den Gegenständen konsultativer Beteiligung, ist in den finanziellen Merkmalen des Bürgerinputs zu sehen. Die vorgeschlagenen Polycys können in dieser Hinsicht höchst unterschiedlich sein, und es gab in der Vergangenheit vor allem einen dominanten Ansatz, eine nähere Bestimmung des finanziellen Charakters einer Policy vorzunehmen.

Dieser klassische Ansatz liegt in der Dichotomie von distributiver und redistributiver Politik nach Lowi (Lowi 1964; vgl. Windhoff-Héritier 1987: 22). Zur Kategorie der distributiven Politik zählen dabei solche Programme „bei denen staatlicherseits Güter oder Dienstleistungen so verteilt werden, dass (idealerweise) alle Interessierten davon profitieren und niemandem Kosten oder Nachteile entstehen“ (Schubert 2010: 182). Distributive Politik schlägt sich folglich in staatlichen Ausgaben nieder. Redistributive Politik ist demgegenüber „so angelegt, dass einzelne etwas abgeben müssen, während andere davon einen Vorteil haben“ (Naßmacher 2004: 131). Bezogen auf den staatlichen bzw. kommunalen Haushalt bedeutet dies, dass durch „Policy A“ Einnahmen generiert werden, gleichzeitig aber durch „Policy B“ Ausgaben entstehen. Diese Dichotomie von distributiver und redistributiver Politik ist für die vor-

liegende Arbeit von geringem Nutzen, weil sie zu wenig Varianz hinsichtlich der Wirkungen zulässt.²¹

Auch die Erweiterung um regulative (Lowi 1964) sowie selbstregulative Policys (Salisbury 1968) bringt an dieser Stelle keinen analytischen Mehrwert. Insbesondere Maßnahmen bzw. Vorschläge mit selbstregulativem Charakter spielen für Bürgerhaushalte praktisch keine Rolle. Dieser Befund ist wenig überraschend, da die Bürger einer Stadt kaum mit Anregungen zur Selbstregulierung an die politischen Entscheidungsträger herantreten werden.²² Aus den genannten Gründen wird – trotz der „Faszinationskraft“ (Windhoff-Héritier 1987: 22) des klassischen Ansatzes – ein für diese Arbeit aussagekräftigeres und in engerem Zusammenhang zum öffentlichen Haushalt stehendes Schema angewendet, welches die unmittelbare Wirkung für das kommunale Budget in den Mittelpunkt rückt. Dabei orientiere ich mich an den in bisherigen Bürgerhaushalten zu beobachtenden Kategorien, die insbesondere auf den Einnahme-, Ausgabe- oder Sparcharakter eines konsultativen Inputs fokussieren (Näheres dazu in Abschnitt 5.1).

2.1.3 Exkurs: Die Gegenstände direktdemokratischer Entscheidungen

Die Auswertung direktdemokratischer Entscheidungen liefert eine Reihe von Hinweisen dazu, welche Präferenzen die Bürger im Rahmen solcher Prozesse äußern – sowohl im Hinblick auf politische Inhalte als auch bezüglich finanzieller Aspekte. Aus diesem Grund wirft der nun folgen-

²¹ Jede distributive Politik an einer Stelle führt angesichts begrenzter Ressourcen zwangsläufig zu Kürzungen an anderer Stelle oder zu staatlichen Einnahmeerhöhungen mittels Gebühren oder Steueranhebungen. Insofern besitzt jede staatliche Maßnahme der Verteilung von Gütern inhärente Opportunitätskosten, weil durch die Entscheidung für ein distributives Programm andere, theoretisch zur Verfügung stehende Alternativen nicht realisiert werden können. Dadurch hat in der heutigen Zeit auch distributive Politik meist eher den Charakter redistributiver Politik. In den Worten Lowis: „In the long run, all governmental policies may be considered redistributive, because in the long run some people pay in taxes more than they receive in services“ (Lowi 1964: 690). So ist beispielsweise ein Vorschlag aus dem Frankfurter Bürgerhaushalt, die Fahrradwege der Stadt weiter auszubauen, einerseits als distributiv einzuschätzen, weil es sich dabei um allgemein und durch die Bürger kostenlos zu nutzende Infrastruktur handeln würde. Andererseits bedeuten zusätzliche Ausgaben für Fahrradwege im Rahmen begrenzter finanzieller Ressourcen der Stadt, dass durch die Realisierung solcher Maßnahmen andere Programme nicht finanziert werden können. Letztlich hätte also auch dieser Vorschlag redistributive Wirkungen.

²² Für solche Arten von Policys bieten andere Verfahren der zivilgesellschaftlichen Partizipation sicherlich mehr Raum, beispielsweise Initiativen im Rahmen der Lokalen Agenda 21.

de Exkurs einen Blick auf die entsprechenden Befunde, wenngleich sich die Autorin der ansonsten geringen Vergleichbarkeit von direkter Demokratie und konsultativer Beteiligung bewusst ist. Im Unterschied zum fraglichen Policy-Einfluss konsultativer Beteiligungsverfahren ist im Rahmen direktdemokratischer Abstimmungen bereits im Verfahrensdesign angelegt, dass diese im formalen Erfolgsfall eine Wirkung auf politische Inhalte haben: Volks- und Bürgerentscheide machen die Bürger zu Legislativakteuren, an die Stelle der Entscheidung eines gewählten Gremiums tritt die Entscheidung der Bürgerschaft.

Grundsätzlich attestieren verschiedene Studien den Instrumenten der direkten Demokratie einen konservativen Zug, da durch Volks- und Bürgerentscheide vor allem der Status Quo zementiert und politischer Wandel verhindert würde (vgl. u.a. *Windhoff-Héritier* 1983: 319; *Wagschal/Obinger* 2000; *Gebhart* 2002; *Christmann* 2009: 52; *Vatter/Danaci* 2010; *Töller et al.* 2011: 517). Das heißt es ist wahrscheinlicher, dass sich im Rahmen von Volks- und Bürgerentscheiden eine Mehrheit für den Erhalt des Ist-Zustandes findet, als dass sich eine ausreichende Zahl an Unterstützern für den Beschluss einer Neuerung mobilisieren lässt. Widerstand gegen eine Maßnahme scheint leichter aufzubringen als entsprechende Unterstützung (vgl. *Windhoff-Héritier* 1983: 321). Differenziert man dabei weiter nach Art des direktdemokratischen Instruments und der politischen Richtung, in welche die Abstimmung wirkt, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Empirische Daten für die Schweiz belegen, dass das – durch Regierende oder qua Verfassung automatisch ausgelöste – Referendum vor allem rechts-konservativ wirkt, da es „leichter ist, eine Abstimmung zu verlieren als zu gewinnen“ (*Lindner* 2005 zit. nach *Christmann* 2009: 52) und sich dieses Instrument daher eher Status-Quo bewahrend zeigt. Die Volksinitiative hingegen wirkt politisch gesehen vor allem links oder links-liberal, da durch sie neue Themen und Ideen zur Abstimmung gebracht und Neuerungen umgesetzt werden sollen (*Christmann* 2009: 55). Da jedoch Referenden in der Schweiz deutlich erfolgreicher (im Sinne der Initiatoren) sind als Volksinitiativen, ändert dies nichts an der insgesamt rechts-konservativen Wirkung der direkten Demokratie.²³

Eine der zentralen Debatten zu den Wirkungen direkter Demokratie befasst sich damit, ob direktdemokratische Beteiligung einen „Bremseffekt“ oder die Funktion eines „Gaspedals“ im Hinblick auf die Staatstätigkeit ausübt (*Freitag et al.* 2003). In Bezug auf Staatsausgaben und Steuerniveaus lässt sich feststellen, dass diese in Staaten, in welchen

²³ Von 162 Referenden wurden 73 abgelehnt (= Status Quo-Erhalt), während nur 15 von 165 abgestimmten Volksinitiativen erfolgreich waren, vgl. *Christmann* (2009: 56).

Volksabstimmungen vorgesehen sind, deutlich niedriger liegen als in rein repräsentativen Demokratien²⁴ (vgl. *Wagschal* 1997). Insbesondere für die Schweiz konnte über einen längeren Zeitraum eine größere Zahl von Referenden mit restriktiver fiskalischer Wirkung gegenüber denjenigen mit expansiver Wirkung nachgewiesen werden (vgl. ebd.: 232). Auch in Kalifornien führten Initiativen und Referenden im Bereich sozial- politischer Maßnahmen mehrheitlich zu einem Rückbau der Staatstätigkeit, wenngleich in einigen Fällen "der Souverän durchaus für einen Ausbau der sozialen Sicherung votiert" (*Wagschal/Obinger* 2000: 35).

Da der Haushalt, Steuern sowie öffentliche Gehälter in allen deutschen Kommunalverfassungen als Gegenstände von Bürgerbegehren und -entscheiden formal ausgeschlossen sind und diese (vermutete) restriktive Wirkung der direkten Demokratie daher gar nicht erst greifen kann, sind die präsentierten Erkenntnisse aus der Schweiz und Kalifornien auch für deutsche Bürgerhaushalte höchst relevant. Sie ließen jedenfalls erwarten, dass auch die konsultative Einbeziehung der Bürger in die Haushaltsaufstellung eher fiskalisch zurückhaltende als ausgabenfreudige Wirkung zeigen würde.

Über die Forschung zum Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Staatstätigkeit hinaus gibt es verschiedene Untersuchungen zu den Wirkungen direkter Demokratie in einzelnen Politikfeldern. Im Mittelpunkt steht dabei jeweils die Frage, wie sich das Vorhandensein bzw. die Anwendung direktdemokratischer Elemente auf politische Inhalte auswirkt. Eine der diesbezüglich ausführlicher bearbeiteten Themenstellungen ist der Minderheitenschutz – oder auch die Diskriminierungswirkung – bei direkt-demokratischen Verfahren.²⁵ Besondere mediale Bekanntheit erlangte eine erfolgreiche Volksinitiative in der Schweiz, die klar als Diskriminierung einer spezifischen Bevölkerungsgruppe verstanden werden kann – es handelt sich dabei um die Abstimmung zum Minarett-Verbot Ende des Jahres 2009²⁶.

Jenseits solcher prominenten Fälle weisen die vorliegenden empirischen Daten – wiederum in der Regel für die Schweiz und die US-Bundesstaaten – jedoch in keine eindeutige Richtung: Ethnische, sprachliche, sexuelle oder andere Minderheiten werden durch Volksabstim-

²⁴ Für eine Zusammenfassung der (theoretischen) Argumente, die für eine geringe Staatstätigkeit in der Direktdemokratie sprechen, vgl. *Wagschal/Obinger* (2000: 8ff.)

²⁵ Minderheiten werden dabei verstanden als Gruppen von Menschen, „welche aufgrund eines unveräußerlichen oder nur schwer zu verändernden Merkmals Gefahr laufen, diskriminiert zu werden“, vgl. *Vatter/Danaci* (2010: 207).

²⁶ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-11/minarett-verbot-schweiz> [12. Februar 2014]

mungen und Referenden weder per se besonders in ihren Rechten gestärkt noch auffallend in ihren Rechten beschnitten und diskriminiert – es kommt vielmehr auf eine ganze Reihe von Faktoren an (*Vatter/Danaci 2010: 207f.*).²⁷

Dazu gehört unter anderem der gesellschaftliche Integrationsgrad der betroffenen Minderheit. In einer Auswertung von Schweizer Volksabstimmungen zwischen 1960 und 2007, differenziert nach ihren Wirkungen auf unterschiedliche Minderheiten, zeigt sich, dass etwa Homosexuelle und Behinderte in keinem einzigen Fall durch ein direktdemokratisches Verfahren eine Beschneidung ihrer Rechte erlebten, während Ausländer einen durchaus erheblichen Anteil negativer Effekte durch entsprechende Verfahren erfuhren (*Vatter/Danaci 2010: 212*). Aus verschiedenen US-Bundesstaaten liegen in Bezug auf Homosexuelle bzw. die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen aber auch eine Reihe gegenteiliger Auswirkungen vor, so zum Beispiel im Fall von „Proposition 8“ in Kalifornien 2008²⁸ oder dem „Marshall/Newman-Amendment“ in Virginia 2006. Beide Verfassungszusätze hatten jeweils ein Verbot gleichgeschlechtlicher Ehen zum Gegenstand und wurden von der Mehrheit der abstimmenden Bürger angenommen.

Für das Feld der (Schweizer) Umweltpolitik konnte gezeigt werden, dass sich die Anwendung direktdemokratischer Instrumente vor allem in einer bremsenden und die Politik kleiner Schritte unterstützen Wirkung niederschlägt (vgl. *Gebhart 2002; Stadelmann-Steffen 2011*). Dort, wo die Bürger als umweltpolitischer Gesetzgeber auftreten, ist die Umsetzung weitreichender und effektiver Klimaschutzmaßnahmen eher nicht zu erwarten.

Schließlich sei hier noch eine der wenigen empirisch untersuchten Policy-Wirkungen direkter Demokratie in Deutschland vorgestellt: die Auseinandersetzung mit der Hamburger Schulreform und der entsprechenden Abstimmung im Jahr 2010. Umstrittener Kern dieser Schulreform war die Einführung einer Primarschule, in der alle Kinder bis zur 6. Klasse gemeinsam lernen würden (vgl. *Renkamp o.J.: 17*). Nach der Verabschiedung des neuen Schulgesetzes durch die Hamburger Bürgerschaft formierte sich Widerstand, der schließlich in einen durch die Reform-Gegner-Initiative „Wir Wollen Lernen“ angestoßenen

²⁷ Zu einem abweichenden Urteil kommt u.a. *Windhoff-Héritier (1983)*, die für den Fall der Aufhebung der Rassentrennung im US-amerikanischen Wohnungswesen feststellte, dass „direkte Volksherrschaft... nicht dazu geeignet (ist), eine Politik im Interesse benachteiligter Minderheiten durchzusetzen“ (S. 322).

²⁸ *Archibold/Goodnough (2008)*, http://www.nytimes.com/2008/11/06/us/politics/06ballot.html?_r=0 [13. Februar 2015]. Der entsprechende kalifornische Verfassungszusatz wurde vom Supreme Court jedoch im Jahr 2013 für verfassungswidrig erklärt.

Gegner-Initiative „Wir Wollen Lernen“ angestoßenen Volksentscheid mündete. Durch diese Abstimmung, welche massiv von Angehörigen der Hamburger Mittel- und Oberschicht aus den wohlhabenden Elbvororten angetrieben wurde, konnte die Schulreform schließlich gekippt und der Status Quo erhalten werden. Die Gründe für den Erfolg des Volksentscheids sind in diesem Fall unter anderem darin zu sehen, dass die Gegner der Reform deutlich ressourcenstärker und organisationsfähiger waren als diejenigen, die von der Reform profitiert hätten, jedoch eher zu den bildungsfernen und ressourcenschwächeren Bevölkerungsgruppen zu zählen sind (vgl. Töller *et al.* 2011; Töller/Vollmer 2012: 6). Letztlich ging es hier also weniger um Mehrheiten vs. Minderheiten, sondern um die Mobilisierungsfähigkeit von Ressourcen.

Während die Analyse der Gegenstände bzw. der Policy-Wirkungen direktdemokratischer Instrumente also zeigt, dass die Bürger hier über unterschiedliche Politikfelder hinweg vor allem konservative Entscheidungen treffen, liegen zu den im Rahmen konsultativer Verfahren wie dem Bürgerhaushalt vorgebrachten Themen bislang kaum systematische Befunde vor. Dies wird anhand der Kategorisierung nach Politikfeldern und finanziellen Merkmalen der Vorschläge eine Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein.

2.2 „Wie?“ – Die Policy-Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung

Die zweite zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit richtet ihren Fokus darauf, wie die gewählten Repräsentanten über die Resultate der Bürgerbeteiligung entscheiden. Im Folgenden wird dazu in die entsprechenden theoretisch-konzeptionellen Grundlagen sowie in den Forschungsstand zur Thematik der Policy-Wirkung eingeführt. Abschnitt 2.2.1 beginnt zunächst mit den zentralen normativen Positionen der partizipatorischen Demokratietheorie (2.2.1.1) – in welcher Policy-Wirkungen durch Beteiligung als erstrebenswert gelten –, um sie anschließend mit der Perspektive klassischer, elitenzentrierter Vorstellungen von repräsentativer Demokratie – die solche Wirkungen durch Partizipation für nicht wünschenswert erachten – kontrastieren zu können (2.2.1.2). Partizipatorische und elitenorientierte Ansätze vertreten dabei sehr unterschiedliche Haltungen zur Frage der Komplementarität mit dem jeweils anderen Ansatz (2.2.1.3).

Diese normativen Auseinandersetzungen um partizipatorische und repräsentative Demokratie bzw. ihre Komplementarität sind jedoch

nicht losgelöst von der Realität zu betrachten. Weltweit gibt es seit Jahrzehnten unzählige Versuche, den Bürgern jenseits von Wahlen vor allem auf lokaler Ebene Mitbestimmungsmöglichkeiten im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzuräumen. Diese enorme Vielfalt an Verfahren wird seit einiger Zeit auch durch entsprechende (sozialwissenschaftliche) Forschung begleitet und evaluiert. Die Bandbreite der in diesen Studien angelegten Evaluationskriterien ist dabei beinahe ebenso groß wie die Zahl der Verfahren selbst: je nach theoretischem Blickwinkel existiert ein breites Spektrum von Kriterien, die den Erfolg oder Misserfolg partizipativer Instrumente nachweisen sollen. Abschnitt 2.2.2 dieses Kapitels konzentriert sich daher zunächst auf das für diese Arbeit zentrale Element der Policy-Wirkung von Beteiligungsarrangements und stellt vor, welche Rolle dieses Kriterium in unterschiedlichen empirischen Evaluationsrahmen spielt (2.2.2.2). Im Anschluss daran erfolgt die Diskussion bislang vorgelegter Ergebnisse zu eben dieser Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung (2.2.2.3). Ergänzt wird der Forschungsstand um einen Exkurs (2.2.2.4), der sich mit dem inhaltlichen Einfluss von Mediationsverfahren bei Umwelt- und Technikkonflikten auseinandersetzt.

2.2.1 *Die theoretische Perspektive*

„Strong Democracy“ (Barber 2003 [1984]), „Participatory Democracy“ (Pateman 1970), „Unitary Democracy“ (Mansbridge 1980), „Discursive Democracy“ (Dryzek 1990), „Radical Democracy“ (Cohen/Fung 2004), „Deliberative Democracy“ (Bohman/Rehg 1997), „Democratic Innovation“ (Saward 2000; Smith 2009), „Empowered Participatory Governance“ (Fung/Wright 2001), „Advocacy Democracy“ (Dalton et al. 2003) – all diese Konzepte und theoretischen Debatten, die mit einer inzwischen unüberschaubaren Zahl an Publikationen verbunden sind, vereint bei allen Unterschieden im Kern doch ein Gedanke: der Wunsch nach stärkerer Einbindung der „normalen“ Bürger in den politischen Entscheidungsprozess, und zwar jenseits der fast allerorts praktizierten Wahlen zu repräsentativen Organen. Im Mittelpunkt dieses breiten, substanziellen Verständnisses von Demokratie steht die Beteiligung der Bürger an „making decisions about collective life“ (Pogrebinschi/Samuels 2014) – in der Regel nicht als Überwindung, sondern als konstruktive Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Damit verbunden sind vielfältige Erwartungen an die positiven Auswirkungen partizipativer Arrangements (vgl. 2.2.1.1.).

Eine gegensätzliche Position vertraten in historischer Perspektive die Anhänger der klassischen demokratischen Elitenherrschaft, denen zufolge ein tatsächlicher Einfluss der Bürger auf politische Inhalte gar nicht wünschenswert sei (vgl. 2.2.1.2). Ihnen genügt vielmehr die Einbeziehung der Bürger über den Akt der Wahl. Diese Haltung lässt sich sowohl den Vertretern der klassischen elitenzentrierten Demokratietheorie wie Gaetano Mosca, Joseph Schumpeter oder Giovanni Sartori zuordnen, findet sich aber auch bei Ernst Fraenkel sowie in jüngerer Zeit etwa bei Philip Pettit.

2.2.1.1 Normative Positionen der partizipatorischen Demokratietheorie

Den normativen Ansätzen zu erweiterten Formen der Bürgerbeteiligung ist gemein, dass sie vielfältige Hoffnungen in die Anwendung partizipativer Verfahren setzen. Diese erhofften Wirkungen betreffen dabei ganz unterschiedliche Bereiche: zum einen erstrecken sie sich von der Mikro-Ebene der teilnehmenden Individuen über soziale und gesellschaftliche Wirkungen bis hin zu Wirkungen auf den politischen Prozess der Makro-Ebene.²⁹ Zum anderen werden die Vorzüge der Partizipation im Grundsatz für alle politischen Ebenen erwartet, im Besonderen jedoch für die Kommunen: „Im Mittelpunkt der Idee der Bürgergesellschaft³⁰ steht die Einsicht in die positiven Folgen des bürgerschaftlichen Engagements für die Qualität der kommunalen Demokratie“ (Gabriel 2010: 164).

Zu den erhofften „Qualitätsmerkmalen“ der Partizipation zählen neben der wohl am häufigsten geäußerten erzieherischen Wirkung auf die teilnehmenden Bürger (vgl. u.a. Pateman 1970) auch eine höhere Legitimität (vgl. u.a. Gutmann/Thompson 1996), gesteigerte Effektivität (vgl. u.a. Fung/Wright 2003), responsive und transparente Regierungsführung, die Bildung von Sozialkapital (vgl. u.a. Fishkin 1995), Fairness und Inklusivität (vgl. u.a. Fung/Wright 2001) sowie immer wieder die Annahme der höheren inhaltlichen Einflussnahme durch die Bürger und damit letztlich

²⁹ Die normative Gewichtung dieser Wirkungen fällt dabei durchaus unterschiedlich aus. Manchen gilt der Policy-Einfluss der Bürger als oberstes Ziel jeglicher Partizipationsbemühungen, Andere werten den Einfluss auf Entscheidungen lediglich als „low road“ von Beteiligung, während Vertrauensbildung und die Stärkung der Gemeinschaft als „high road“ bezeichnet werden, vgl. Ebdon/Franklin (2006: 441).

³⁰ Der Begriff der „Bürgergesellschaft“ soll damit nicht in das (normative) Zentrum der theoretischen Überlegungen gestellt werden – ebenso gut könnte hier eine Reihe weiterer Termini aus dem Bereich partizipatorischer Ansätze stehen, vgl. dazu die Einleitung dieses zweiten Kapitels.

einer „besseren“ Politik.³¹ Die Teilhabe von Bürgern an staatlicher Entscheidungsfindung erscheint mitunter als Allheilmittel für die komplexen Probleme modernen Regierens.

„With citizen participation, formulated policies might be more realistically grounded in citizen preferences, the public might become more sympathetic evaluators of the tough decisions that government administrators have to make, and the improved support from the public might create a less divisive, combative populace to govern and regulate.“ (Irvin/Stansbury 2004: 55)

Das anspruchsvollste normative Kriterium liegt dabei in der Hoffnung auf ein „Empowerment“ der Bürger, indem ihnen im Rahmen von Beteiligungsverfahren Macht und Entscheidungskompetenz übertragen wird. Das Konzept der Empowered Participatory Governance (EPG) (vgl. *Fung/Wright 2003*) etwa „...aims to foster redistributive and efficient decision-making that is deliberative and democratic and superior to command-and-control structures on a number of counts“ (*Baiocchi/Ganuza 2014: 33*). Über die reine Konsultation hinaus sollen die Teilnehmer partizipativer Arrangements in die Lage versetzt werden, tatsächlich zu entscheiden. Die Verwirklichung dieses normativen Ideals von Empowerment ist aus Sicht der EPG und zahlreicher weiterer Ansätze³² damit gleichzeitig eine Art Idealzustand für den Policy-Einfluss der Bürger – genuine Entscheidungskompetenz und Einfluss auf inhaltliche Entscheidungen sind in diesem Fall theoretisch deckungsgeleich.

Auf der anderen Seite tritt hier ein großes Paradoxon der Beteiligungsforschung zu Tage: konzeptionell bewegen sich auch Forderungen nach Empowerment durch Partizipation nach wie vor im Bereich konsultativer im Gegensatz zu gesetzlich verbindlicher, direkter Beteiligung (Volksgesetzgebung). Es handelt sich auch hier um Verfahren, die in repräsentative Strukturen und Institutionen eingebunden sind und die in der Regel nicht deren Überwindung anstreben. Es besteht folglich ein permanentes Spannungsfeld zwischen der Erwartung, die Bürger würden eben nicht „nur“ gefragt, sondern mit Entscheidungsbefugnis und Policy-Einfluss ausgestattet sowie der Tatsache, dass eben diese Bürger Repräsentanten gewählt und mit einem Mandat ausgestattet haben, um –

³¹ Prägnante Zusammenfassungen der in partizipatorische und deliberative Demokratie gesetzten Hoffnungen finden sich u.a. bei *Delli Carpini et al. (2004)* und *Michels (2011)*.

³² Stellvertretend für eine ganze Reihe von Ansätzen, welche diese Sichtweise vertreten, kann die klassische „ladder of citizen participation“ von Sherry Arnstein (*Arnstein 1969*) gelten. Hier fällt „consultation“ typologisch in die Kategorie „tokenism“, d.h. symbolische Partizipation, während „citizen control“ und „delegated power“ die Spitze ihrer von negativ zu positiv konnotierter Partizipation reichenden Leiter bilden. Vgl. zu dieser Diskussion u.a. auch *Cornwall (2008: 270ff)*.

wenngleich in mehr oder minder großer Übereinstimmung mit ihren eigenen Präferenzen – eigenständig verbindliche Entscheidungen zu treffen. An dieser Stelle setzt die bereits angesprochene Diskussion um die Komplementarität partizipativer Arrangements und repräsentativ-demokratischer Strukturen an, auf die zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal zurückzukommen sein wird (vgl. 2.2.1.3 und 10.2).

Eine weitere Erwartung im Hinblick auf den Output bzw. die Resultate der Beteiligung aus normativer Sicht lautet, dass Partizipation bessere, weil gründlicher informierte politische Entscheidungen hervorbringen könne (vgl. u.a. *Talpin 2012: 198ff.*). Die Öffentlichkeit gilt als „source of knowledge and ideas for making decisions“, welche das Potenzial besitzt, die Qualität kollektiver Entscheidungen signifikant zu erhöhen (*Beierle/Cayford 2002: 14*). Da die Bürger selbst ihre Bedürfnisse am besten kennen³³, führt ihre Einbeziehung in den Politikformulierungs- und Entscheidungsprozess dazu, dass gerade hinsichtlich der öffentlichen Leistungserbringung verstärkt solche Leistungen beschlossen und Ressourcen bereitgestellt werden, für die auch tatsächlich Bedarf besteht. Somit sind (lokale) Regierungen vermehrt in der Lage, Responsivität zu zeigen und die Erwartungen der Bürger zu erfüllen (*Reuben 2003*).

Zudem kann Bürgerbeteiligung auch zur Entwicklung neuer Ideen und alternativer Lösungsansätze führen, die durch reines Elitenhandeln unter Umständen ausbleiben würden (vgl. *Beierle/Cayford 2002: 14*). Sofern die Bürger auch in Prozesse des Monitoring eingebunden sind, kann die Politikimplementierung ebenfalls in höherem Maße sichergestellt sowie eventuelle Missstände offen gelegt werden. Partizipation kann folglich effektiveres und effizienteres Regieren ermöglichen. Wenn Bürger an der Planung, Bereitstellung und Implementierung staatlicher Leistungen beteiligt sind, verändern sich die Anreizstrukturen für Politiker und es ist mit einem Mehr an *accountability* sowie einer Verringerung von Korruption zu rechnen (*Fölscher 2007: 244*). Da politische Entscheidungen nicht ausschließlich hinter verschlossenen Türen ausgehandelt und gerade im Rahmen des Bürgerhaushaltes finanzielle Angelegenheiten transparenter gestaltet werden, verringert sich die Gefahr, dass staatliche Ressourcen unbemerkt „versickern“.

Eine weitere Facette des Empowerment-Arguments ist schließlich die erhoffte Wirkung auf die teilnehmenden Individuen selbst. In diesem Sinne weisen sowohl die Theoretiker der partizipatorischen De-

³³ In diesem Sinne äußerte sich bereits John Dewey im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: „The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches“ (zit. nach *Talpin 2012: 198*).

mokratiethorie als auch die „Deliberationisten“³⁴ auf einen zu erzielenden erzieherischen Effekt von Partizipation hin. Die Mehrheit der Individuen kann demzufolge „nur durch eine aktivere Partizipation an bedeutenden Entscheidungen des Gemeinwesens Selbstbewusstsein gewinnen und ihre Fähigkeiten besser entfalten“ (Bachrach 1970: 119). Bereits John Stuart Mill betonte in seinen „Considerations on Representative Government“ von 1861, dass die Nicht-Beteiligung der Menschen am politischen Geschehen zur Abstumpfung moralischer und intellektueller Fähigkeiten führe. Im Rahmen partizipativer Verfahren hingegen würden die Bürger ihre Kompetenzen und ihr Wissen erweitern und insgesamt zu „besseren“ Bürgern werden (Mansbridge 1999; Luskin/Fishkin 2003). Dies erhöhe letztlich auch die Legitimität der Demokratie, denn: „[b]y participating, citizens acquire political ideas in the light of which democracy itself is justified“ (Cohen/Sabel 1997: 320).

2.2.1.2 Normative Positionen der elitenzentrierten Demokratietheorie

Die Vertreter des schmalen, elite-zentrierten Verständnisses von Demokratie fokussieren demgegenüber auf Wahlen als *dem* zentralen Mechanismus der bürgerlichen Partizipation an Politik. Demokratie wird vom Ideal zur bloßen Methode, welche für den normalen Bürger darin besteht, an der Auswahl der ihn regierenden Eliten mitzuwirken und unter Umständen eine Chance zu besitzen, selbst in den Kreis dieser Eliten aufsteigen zu können. Darüber hinaus bleibt das politische Tagesgeschäft jedoch den aus dem demokratischen Konkurrenzkampf hervorgegangenen und durch Wahlen legitimierten Eliten überlassen.

Ein wesentlicher Faktor dieser beteiligungskritischen Position ist im von den elitenzentrierten Ansätzen vertretenen Menschenbild – bzw. dem Bild von der Masse – zu sehen. Für sie sind die „Massen ihrem Wesen nach unfähig“ und „bestenfalls fügsames, träges Material“, bestehen jedoch „schlimmstenfalls aus aufwieglerischen, ungebändigten Kreaturen“ (Bachrach 1970: 13). Entsprechende Vorstellungen von der geringen Urteilskraft des Volkes finden sich etwa bei Gaetano Mosca, Giovanni Sartori und – allen voran – Joseph Schumpeter, für den „the electoral mass incapable of action other than stampede“ (Schumpeter 1954: 283) ist.

³⁴ Hierbei beziehe ich mich auf die Vertreter von Bürger-Deliberation und ausdrücklich nicht auf Ansätze der Eliten- oder Experten-Deliberation, wie sie etwa von Edmund Burke, John Stuart Mill (vgl. Suntrup 2010: 606) oder James Madison (vgl. Fishkin 2011) vertreten wurde und wie sie in der Praxis in jüngster Vergangenheit unter anderem beim Verfassungskonvent der Europäischen Union 2002/2003 – und zahlreichen weiteren supranationalen Prozessen – zum Einsatz kam, vgl. Göler (2006).

Schumpeter hält also wenig von den Kompetenzen der Wahlbevölkerung und sieht sie lediglich dazu im Stande, die politische Elite auszuwählen. Bei einem derartigen Menschenbild ist es nur folgerichtig, den Bürgern jeglichen Einfluss auf inhaltliche politische Entscheidungen – etwa im Rahmen partizipativer Verfahren – vorzuenthalten. Dies korrespondiert mit den noch drastischeren vor-demokratischen Vorstellungen etwa von Heinrich von Treitschke, welcher befürchtete, dass zu viel Einfluss der Bürger zu einer „Vergroberung und Verrohung des öffentlichen Lebens“ führe und Entscheidungsbefugnisse daher nur den „wirklich gebildeten Klassen“ zugestanden werden sollten (von Treitschke 1992 zit. nach Geißel 2007: 320).

Auch Ernst Fraenkel vertritt in seiner Theorie des Neo-Pluralismus die Ansicht, dass sich ein Politiker nicht von den „unverantwortlichen und uninformierten Regungen einer anonymen Masse“ beeinflussen lassen dürfe (Fraenkel 1974 zit. nach Geißel 2007: 320). Demnach bedürfe es der gewählten Repräsentanten, um den Bürgern ihre eigenen Interessen im Sinne des Gemeinwohls zu verdeutlichen: „nur als repräsentiertes Volk weiß ein Volk, was es will“ (Fraenkel [1974] 2011: 172). Nun ist konsultative Bürgerbeteiligung keineswegs zwangsläufig als Antagonismus zu repräsentativer Demokratie zu sehen – Fraenkels Position kann jedoch in dem Sinne interpretiert werden, dass ihm ein konkreter Einfluss der Bürger auf inhaltliche Entscheidungen der Repräsentanten nicht wünschenswert erscheint und er einer möglichen Komplementarität beider Spielarten von Demokratie mehr als skeptisch gegenüber stünde.

Vor einem gänzlich anderen Begründungshorizont ist die Argumentation Philip Pettits' für eine depolitisierte Form der deliberativen Demokratie³⁵ zu sehen, die aber letzten Endes in die gleiche Forderung mündet: „... electoral democracy has to be a representative system under which personnel and not policies ... are selected“ (Pettit 2001). Während die klassischen Elitentheoretiker³⁶ dies vor allem mit der fehlenden In-

³⁵ Pettit plädiert für einen verstärkten Einsatz von deliberativen Experten-Kommissionen und ähnlichen Gremien, deren Vorschläge zwar am Ende durch das Parlament legitimiert werden, die aber der direkten (inhaltlichen) Kontrolle durch dieses entzogen, somit ein Stück weit „depolitisiert“ sind und letztlich bessere Entscheidungen treffen könnten. Gesellschaften, in denen kollektiv verbindliche Entscheidungen nur durch gewählte Repräsentanten oder nur durch ein System von Referenden zustande kommen, stellt Pettit keine positive Zukunft in Aussicht: „The democratic society which leaves the exercise of power to popular majorities and political elites may easily become the worst of despotisms“ (Pettit 2001).

³⁶ James Madison etwa spricht sich in den Federalist Papers für ein institutionelles Design der Eliten-Deliberation aus, welches „might better serve justice and the public good than

formiertheit oder Mündigkeit der Bürger begründen, steht für Pettit die Gefahr inkonsistenter und damit irrationaler Policy-Entscheidungen, sofern man diese einer größeren Gruppe überlässt, im Vordergrund. Deshalb sollte die Rolle der Bürger darauf beschränkt bleiben, das politische Personal auszuwählen – eine Position, die erneut einer Absage an die mögliche Komplementarität partizipativer und repräsentativer Demokratie gleichkommt (s.u.).

Schließlich existiert noch die stärker empirisch begründete These, dass politische Eliten die inhaltlich besseren Entscheidungen treffen, weil die Bürger „focus on short-term, easily manageable solutions and thwart decisions that are necessary in the long run“ (Geissel 2009: 404). Britell stellt in diesem Zusammenhang gar die Frage:

„Where will the path that replaces effective administration and oversight of our laws with schmoozy consensus groups and phony partnerships eventually lead us?“ (Britell 1997 zit. nach Irvin/Stansbury 2004: 61)

So unterschiedlich all diese Begründungen einer elitenorientierten Beteiligungskritik auch sein mögen, sie alle vereint der Wunsch, Bürgerbeteiligung „in ungefährliche Bahnen zu kanalisieren, wo sie sich nicht auf Eliteentscheidungen auswirken kann“ (Geißel 2007: 321). Auch symbolische Responsivität (vgl. ebd.) – also eine bewusste Bürgerbefriedung durch vermeintliche Beteiligung und ein „so tun als ob“ – erscheint hier als Option. So dienten Verfahren der konsultativen Bürgerbeteiligung als Mittel, der Bevölkerung die von ihnen nachgefragten Partizipationsangebote bereitzustellen, während die existierenden Strukturen und Inhalte davon weitgehend unberührt blieben. Mit anderen Worten: die gewählten Repräsentanten tun das, was sie ohnehin getan hätten – die Beteiligung fungiert als Potemkinsches Dorf (vgl. Eisel 2012) und als „Beteiligungskulisse“ (Selle 2011: 11).

Gleichwohl suchen auch die Eliten, trotz ihres Bestrebens die Massen soweit wie möglich von aktiver Partizipation auszuschließen, in gewissem Maße die Unterstützung der Bürger, welche zumindest eine Art passives Einverständnis erteilen sollen (Crouch 2008). Die Lösung für dieses Paradoxon liegt aus der Perspektive der Eliten nun darin „to find means of encouraging the maximum level of minimal participation“ (ebd.: 112). Das Ziel lautet also, den Bürgern eine bedeutsame Verbindung von Partizipation und Repräsentation lediglich zu suggerieren. Um die Frage einer *echten* Komplementarität beider Spielarten von Demokratie dreht sich der folgende Abschnitt.

would the views of the people themselves if convened for the purpose“ (Madison zit. nach Fishkin 2011: 4).

2.2.1.3 Zur Komplementarität von Partizipation und elitenzentrierter Repräsentation

Über die dargestellte klassische Dichotomie zwischen partizipatorischer und elitenzentrierter Demokratie hinaus diskutieren neuere Ansätze – insbesondere aus dem Kreis der partizipatorischen Demokratietheorie – nun vor allem die Frage der Komplementarität beider Formen. Bevor jedoch zu einem späteren Zeitpunkt über die Bedingungen, unter denen eine solche Komplementarität gelingen kann, verhandelt wird (siehe vor allem 10.2), ist in einem ersten Schritt zu klären, wodurch sich das Konzept der Komplementarität in diesem Zusammenhang überhaupt auszeichnet.

Zunächst ist zwischen dem Begriff der „Kompatibilität“, welcher ein reines „miteinander funktionieren“ beschreibt, und der normativ anspruchsvolleren „Komplementarität“ zu differenzieren. Letztere will nicht nur ein mehr oder minder unverbundes Nebeneinander von partizipativer und repräsentativer Demokratie, sondern vielmehr deren wechselseitige Ergänzung erreichen: Bürgerkonsultationen und formale Entscheidungen in repräsentativ gewählten Gremien sind nicht nur miteinander vereinbar, sondern können einen aus Synergie resultierenden gemeinsamen Nutzen hervorbringen (ähnlich: *Fung 2006: 66*). Im Sinne der Komplementarität ist also weder ein Primat der partizipativen Demokratie noch eine ausschließlich eliten-orientierte Demokratieform anzustreben, sondern eine Verbindung aus beidem, wie sie in jüngster Zeit unter anderem als „pragmatische Demokratie“ (*Pogrebinschi 2010; Pogrebinschi 2013*) oder „vielfältige Demokratie“ (*Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014*) benannt und diskutiert wird.

Konsultation sollte – und kann – im Idealfall die Entscheidungen des politisch-administrativen Systems stärken statt sie zu untergraben, denn es ist ja gerade nicht das Ziel solcher Verfahren, bestehende Institutionen der repräsentativen Demokratie auszuschalten oder zu umgehen (ähnlich: *Schmitter/Trechsel 2005: 96*). Wie von zahlreichen Vertretern der partizipatorischen Demokratietheorie ausgeführt, können die Bürger im Rahmen konsultativer Prozesse einen wertvollen Beitrag zu politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen leisten – etwa die Äußerung ihrer Policy-Präferenzen, ihrer Erfahrungen und ihres Wissens –, welcher dem repräsentativen System mit seinen Mandats-trägern alleine in dieser Form nicht zur Verfügung steht. Diesem Argument würden die Befürworter elitenzentrierter Demokratieformen wie oben dargelegt natürlich eine klare Absage erteilen.

Umgekehrt könnten die Entscheidungen in den Parlamenten auch die Instrumente der Partizipation befruchten, unter anderem indem sie den Policy-Input eines bestimmten Ausschnittes der Bevölkerung – denn kein noch so optimales Verfahren wird jemals alle Bürger erreichen – auf kollektiv verbindliche Füße stellen und dafür Sorge tragen, eventuelle Ungleichgewichte in der Komposition der Teilnehmerschaft oder bestimmte Formen von Partikularinteressen auszugleichen. Auf diese Weise getroffene Entscheidungen könnten wiederum positive Effekte auf die künftige Beteiligungsbereitschaft entfalten.

2.2.2 *Die empirische Perspektive*

Nach den Ausführungen zu den normativen Positionen der partizipatorischen und der eliten-orientierten Demokratietheorien sowie der Frage ihrer Komplementarität steht nun die Auseinandersetzung mit der aktuellen empirisch geprägten Debatte im Mittelpunkt. Zunächst erfolgt eine kurze Diskussion der zentralen Argumente empirischer Kritik an den Vorstellungen der partizipativen Demokratietheorie, welche sich insbesondere auf die vermeintliche Wirkungslosigkeit, aber auch auf die Thematik der Ungleichheit von Beteiligung richtet.³⁷ Der darauf folgende Abschnitt präsentiert einen Überblick darüber, auf welche Weise die Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung bislang als Kriterium in entsprechende Analyserahmen zur Evaluation dieser Verfahren integriert wurde. Daran schließt sich eine ausführliche Diskussion des Forschungsstandes an: welche empirischen Erkenntnisse gibt es zu der Frage, ob der Input von Bürgern im Zuge konsultativer Beteiligung einen Einfluss auf die Entscheidungen der gewählten Repräsentanten hat?³⁸ Planungszellen, Citizen Juries, Fokus-Gruppen, Mediationen, Konsensuskonferenzen,

³⁷ Die Debatte um Ungleichheit und soziale Selektivität im Rahmen von Beteiligungsprozessen ist nicht Gegenstand dieser Arbeit, sie wird aufgrund ihrer hohen Relevanz für die gesamte aktuelle Diskussion um partizipatorische Reformen jedoch in gebotener Kürze behandelt.

³⁸ Dabei geht es ausschließlich um Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, an denen die Bürger *aktiv mitgewirkt* haben. Dies mag angesichts der Tatsache, dass es in dieser Arbeit um partizipative Verfahren geht, banal erscheinen. Es wäre jedoch auch denkbar, dass sich die Präferenzen der Bürger auch ohne deren Zutun in den politischen Entscheidungen der Stadt wiederfinden, etwa wenn die Politiker „ihre Wünsche [die der Bürger, M.N.] antizipieren“ oder die Politiker „zufällig die Bürgerpräferenzen umsetzen, die Ursache für diese Entscheidung jedoch in Sachzwängen oder anderen Bereichen liegt“ (Walter-Rogg 2010: 241). Für die Frage der Repräsentationsleistung von Mandatsträgern mag es vielleicht zweitrangig sein, auf welche Weise eine hohe Übereinstimmung zwischen Bürgerpräferenzen und Politikinhalten zustande kommt, für die Bewertung konsultativer Beteiligung ist es jedoch ganz wesentlich, deren Policy-Einfluss beurteilen zu können.

Deliberative Polls, Bürgerforen, Town Hall Meetings und der in der vorliegenden Arbeit untersuchte Bürgerhaushalt sind dabei nur einige Namen der heute praktizierten konsultativen Verfahren.

Um es bereits vorweg zu nehmen: zwar gibt es inzwischen eine größere Zahl von Studien, welche die Policy-Wirkungen dieser Instrumente zumindest am Rande thematisieren, systematische und vor allem theoretisch fundierte Erkenntnisse sind jedoch – auch, aber nicht nur für die Bundesrepublik – nach wie vor Mangelware. Berücksichtigt werden in der Darstellung des Forschungsstandes daher nicht nur Verfahren auf der lokalen Ebene in Deutschland, sondern auch Ergebnisse anderer Ebenen und anderer (westlicher) Demokratien. Konkrete Befunde zu Bürgerhaushalten gibt es nur wenige, und diese sind – von den latein-amerikanischen Fällen einmal abgesehen – in der Regel ernüchternd: „...as study after study has suggested, citizen participation in budgetary decision making is typically minimalist and yields few, if any, directly observable results“ (Ebdon/Franklin 2006: 438).

2.2.2.1 Kritik an wirkungsloser und ungleicher Beteiligung

Die insbesondere in den normativen Ansätzen propagierten Vorzüge der partizipatorischen Demokratie sind nicht ohne empirischen Widerspruch geblieben, in welchem die möglichen Schwachstellen partizipativer Arrangements diskutiert werden. Die zentralen Debatten richteten sich dabei einerseits auf die vermeintliche Wirkungslosigkeit hinsichtlich des Policy-Einflusses von Bürgerbeteiligung sowie die Kritik, Bürgerbeteiligung werde in symbolischer oder gar manipulativer Absicht durchgeführt, andererseits auf die Problematik der Ungleichheit. Beide Positionen werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Die empirische Kritik an Bürgerbeteiligung betrifft also, erstens, den Hinweis auf die Wirkungslosigkeit konsultativer Verfahren – gerade im Hinblick auf ihren Policy-Einfluss. Auf dieses Phänomen wies bereits Sherry Arnstein in ihrer 1969 erstmals veröffentlichten „ladder of citizen participation“ hin: „when powerholders restrict the input of citizens' ideas solely to the level of consultation, participation remains just a window-dressing ritual“ (Arnstein 1969: 219).

Diese Auffassung, dass nur die Delegation von Entscheidungskompetenz – also das „Empowerment“ der Bürger – als wirkungsvolle Beteiligung begriffen werden kann, ist durchaus verbreitet. Der Typus der dialogorientierten, konsultativen Beteiligung wird in verschiedenen Konzepten im unteren Bereich eines von „schlechter“ zu „guter“ Beteili-

gung reichenden Kontinuums eingeordnet (z.B. *Cornwall 2008: 270f.*).³⁹ Wirksame Partizipation erfordert aus dieser Perspektive heraus hingegen unter anderem, dass die Teilnehmer ihre Vorschläge und Problemlösungen selbst abstimmen können und die beeinflussbaren Entscheidungsbereiche zudem subjektiv sehr bedeutsam sind (*Lindner 1990: 16*).

Wenngleich Arnstein und anderen dahin gehend ausdrücklich widersprochen werden soll, dass in dieser Arbeit nicht jede Form der reinen Konsultation als „window dressing“ begriffen wird, so kann doch bei konsultativer Beteiligung die Gefahr der Bedeutungslosigkeit im Hinblick auf tatsächliche Wirkungen nicht ausgeschlossen werden. Wirkungslosigkeit, „fiktive Beteiligung“ und „Beteiligung light“, liegen unter Umständen auch dann vor, wenn die Ergebnisse des Partizipationsverfahrens nicht unmittelbar in konkrete Entscheidungsprozesse rückgekoppelt werden (*Klages/Vetter 2013: 39*).

Diese fehlende Wirkung von konsultativer Beteiligung muss nicht zwangsläufig auf bewussten Handlungen der Entscheidungsträger beruhen – sie muss nicht die Konsequenz absichtlicher Ignoranz und Zurückweisung des Bürgerinputs sein. Ist dies jedoch der Fall, so gelangt man zu einer noch schärferen Kategorie von empirischer Kritik an Bürgerbeteiligung. Diese warnt davor, dass entsprechende Verfahren von den Eliten gezielt eingesetzt werden und so als „participatory window dressing“ (vgl. *Fung/Wright 2003; Papadopoulos/Warin 2007: 459*) oder „lip service“ (*Malena 2009: 16*) dienen. Auch die Nutzung von Partizipation zum Zwecke des „...marketing (...) proposals [der Entscheidungsträger, M.N.] to the public“ (*Ebdon/Franklin 2006: 441*), also der Versuch, Unterstützung für im Wesentlichen bereits feststehende Entscheidungen zu generieren, kann in diese Kategorie fallen. Die mit all diesen Formulierungen umschriebene Befürchtung besteht darin, dass – anstatt zur erhofften effektiven Beteiligung zu führen – partizipative Verfahren von politischen Eliten als PR-Projekt missbraucht werden und damit nahezu

³⁹ Typologien zur Bewertung der Intensität oder Verbindlichkeit von Bürgerbeteiligung sind zahlreich. *McGee (2003)* etwa unterscheidet diesbezüglich vier Formen bzw. Intensitäten der Partizipation (in Anlehnung an die Partizipationsleiter von Arnstein): „Information-sharing“, „Consultation“, „Joint Decision-Making“ und – als höchste Stufe der Bürgerbeteiligung – „Initiation and Control by Stakeholders“. Ein ähnliches Schema konzeptualisiert entsprechende Verfahren als auf einem Kontinuum von passiver zu proaktiver Beteiligung liegend (*Krueathep 2004: 235*). Dieses Kontinuum reicht von „Participation in Information Giving“ über „Participation by Consultation“ und „Participation by Involvement and Audit“ bis hin zu „Civic Self-Mobilization“. Teorell differenziert politische Partizipation nach „influencing attempts“, direkter Entscheidungsfindung und politischer Diskussion (*Teorell 2006: 788ff.*). Solche Kategorisierungen richten ihren Blick vor allem auf die Tiefe und Intensität der Bürgerbeteiligung, das heißt auf die Frage, welche Kontrolle und welche Entscheidungsmacht in den Händen der teilnehmenden Bürger liegt.

wirkungslos bleiben könnten („Die machen ja doch, was sie wollen“, (vgl. Selle 2011: 5)).

Eine so verstandene bzw. von den Eliten dergestalt genutzte Bürgerbeteiligung führt schnell in den Bereich symbolischer Politik (Edelman 2005) oder, wie jüngst von Blühdorn in die Debatte eingebracht, „simulativer Demokratie“ (Blühdorn 2013). Dabei gilt Politik als ein Spektakel voller „Konstruktionen, die einem Publikum präsentiert werden“, während die wahren „politischen Entscheidungsprozesse, die die Lebensumstände der Menschen direkt beeinflussen, größtenteils der Öffentlichkeit verborgen“ blieben (Edelman 2005: XVI).

Aus dieser kritischen Perspektive heraus dient Bürgerbeteiligung einzig dazu, den Bürgern vor allem „das Gefühl von Beteiligung, Responsivität und politischer Gestaltungsmacht zu geben, also das Gefühl von *Empowerment* und das Gefühl, mit ihrer Klage über demokratische Defizite gehört und ernst genommen zu werden, wobei aber die etablierten Strukturen so wenig wie möglich verändert (...) werden soll(en)“ (Blühdorn 2013: 106). In solchen Fällen hätten Partizipationsverfahren von Beginn an gar nicht erst die Aufgabe, Ergebnisse in den politischen Willensbildungsprozess einzuspeisen und zu einer Entscheidung beizutragen – die Beteiligung soll als „Pseudopartizipation“ lediglich eine bereits vorher an anderer Stelle getroffene Entscheidung legitimieren (vgl. Verba 1961). Um von Partizipation im Sinne des Ideals partizipatorischer Demokratie sprechen zu können, müssten die Bürger hingegen eine „faktische Teilnahmechance“ (Zimpel 1972: 207) sowie eine „Mindestchance bei der Auswahl einer Entscheidungsalternative“ (Lindner 1990: 14) besitzen. In der Praxis eröffnet dieses Postulat freilich breiten Interpretationsspielraum.

Die zweite zentrale Dimension der Debatte richtet sich auf die empirisch zu beobachtende Tatsache, dass es sich bei den Teilnehmern von Beteiligungsverfahren in der Regel vor allem um Angehörige ressourcenstarker Bevölkerungsgruppen, die so genannten „üblichen Verdächtigen“, handelt. Diese Tendenz ist bei weitem keine neue Entwicklung – bereits in den 1980er Jahren (und früher) zeigte sich, dass die „partizipatorische Revolution nichts ... an der seit langem bekannten Überrepräsentation der Mittelschicht unter den politisch Aktiven änderte“ (Gabriel 1989: 149). Doch durch den sich gerade im letzten Jahrzehnt ausbreitenden Beteiligungsboom ist die Frage der Ungleichheit im Rahmen politischer Partizipation relevanter denn je.

Während nach der normativen Vorstellung partizipatorischer Ansätze gerade auch marginalisierte, politik- und bildungsferne Gruppen durch Beteiligungsverfahren die Chance auf Inklusion erhalten soll-

ten, zeigt sich in der Realität vielfach eine gegenteilige Entwicklung (vgl. u.a. Dalton et al. 2003: 264; ähnlich: Papadopoulos/Warin 2007). So scheint es einen klaren „Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit“ zu geben, der nicht ohne weiteres zu überwinden ist (vgl. auch Bödeker 2012; Schäfer/Schoen 2013). Franz Walter spricht in diesem Zusammenhang gar von einer „Oligarchisierung des Willensbildungsprozesses“ (Walter 2009: 113). Die Ursachen dieser Dominanz der gut ausgebildeten Mittelschichten sind unter anderem darin zu sehen, dass gerade diskursive und konsultative Formen politischer Beteiligung mitunter einen gewissen Bildungsstatus (vgl. u.a. Dalton et al. 2003: 262) sowie „neben Zeit und einer zumindest rudimentären Sachkenntnis eben auch rhetorische Fähigkeiten und ein selbstbewusstes Auftreten“ (Jörke 2011: 4) erfordern – Ressourcen also, welche den Angehörigen der „neuen Unterschichten“ (ebd.) häufig fehlen.⁴⁰

Die Beteiligung sozial selektiver Minderheiten im Rahmen konsultativer Partizipation steht nun insofern in einem Zusammenhang mit der in dieser Arbeit untersuchten Policy-Wirkung, als dass diese Wirkung im „Erfolgsfall“ also stets von einem nur sehr begrenzten Ausschnitt der Bevölkerung ausgeht.

2.2.2.2 Policy-Wirkung als Evaluationskriterium

Der Einfluss von Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen findet in zahlreichen Analyse- und Evaluationsrahmen zur Bewertung partizipativer Arrangements Berücksichtigung – wenngleich keineswegs immer als zentraler Aspekt. Da es nicht *die eine* Theorie partizipatorischer Demokratie gibt, hängt die Ausgestaltung eines Evaluationsrahmens naturgemäß davon ab, auf welchen normativ-theoretischen Füßen er steht. Während manche das Kriterium eines inklusiven Verfahrens oder die Qualität der Deliberation in den Vordergrund stellen, betonen andere die Effektivität oder den politischen Einfluss der Beteiligung. Im Zusammenhang mit der „Übersetzung“ normativ-theoretischer Zugänge in empirische Analyserahmen muss dabei mit Smith auf Folgendes hingewiesen werden:

⁴⁰ Ausgehend von der Feststellung, dass „mehr Beteiligung bildungs- und damit auch beteiligungsferne Schichten nicht ausschließen [muss]“ (Roth 2011), liegt ein erster Schritt zur Überwindung dieser Ungleichheit in der Entwicklung spezieller Rekrutierungsmechanismen zur gezielten Ansprache dieser ausgeschlossenen oder sich selbst ausschließenden Bevölkerungsgruppen, vgl. Geißel (2011). Auch eine stärkere Emotionalisierung der politischen Auseinandersetzung zur Mobilisierung ausgeschlossener Gruppen wird in diesem Zusammenhang diskutiert, vgl. Jörke (2011: 6).

„Democratic theorists may offer compelling explanations of the limits of existing democratic practice and strident arguments for increased and deepened citizen participation. But if we wish to evaluate the potential of different types of democratic innovations what approach should we take?“ (Smith 2009: 9)

Smith beklagt damit zu Recht eine häufig anzutreffende Lücke zwischen abstrakten theoretischen Konzepten und normativen Hoffnungen auf der einen Seite, sowie systematischen und detaillierten Ansätzen zur empirischen Evaluation der entsprechenden Verfahren auf der anderen Seite.⁴¹ Dennoch: gerade in jüngerer Zeit wurden vielfach Versuche unternommen, diese Lücke zu schließen und konkrete Analyserahmen zu entwickeln.

Die Frage, welche Kriterien in einen Evaluationsrahmen integriert sind, das heißt letztlich die Frage, worauf es bei der Bewertung eines partizipativen Verfahrens „ankommt“, ist nicht gänzlich losgelöst von der Art des Verfahrens selbst zu diskutieren. Zwar soll an dieser Stelle keine Auseinandersetzung mit dem Für und Wider unterschiedlicher Evaluationsansätze erfolgen, eine kurze Bemerkung hinsichtlich des Stellenwertes von „Policy-Wirkung“ ist dennoch von Nöten.

Innerhalb der bunten und vielfältigen Landschaft der konsultativen Beteiligungsverfahren sind einige von ihnen bereits in ihrer Ausrichtung stärker, andere schwächer auf eine Beeinflussung politischer Entscheidungen ausgerichtet. So drehen sich beispielsweise Fishkins' „Deliberative Polls“ (Fishkin 1991; Fishkin 1995; Fishkin 2008), welche inzwischen über den ganzen Globus verteilt Anwendung finden, weitaus weniger um direkte Policy-Wirkung als vielmehr um die Deliberation der Teilnehmer untereinander oder um die Reflektion und Veränderung ihrer Präferenzen.⁴² Andere Verfahren, darunter der Bürgerhaushalt, zielen hingegen explizit darauf ab, Entscheidungen unter Beteiligung der Bürger zu treffen.⁴³ Folglich spielen Policy-Wirkungen in der Evaluation von Verfahren, die einen Einfluss auf politische Entscheidungen versprechen, eine ganz andere Rolle als in Prozessen wie den Deliberative Polls oder anderen Formen von Mini Publics, die einen solchen Einfluss erst gar nicht zum Ziel haben.

⁴¹ Ähnlich weist Geissel (2012: 166) darauf hin, dass die angewandten Kriterien für eine empirische Analyse zu abstrakt sind und/oder die empirischen Kriterien keine theoretische Fundierung besitzen.

⁴² Gleichwohl spielt der Einfluss auf politische Entscheidungen auch hier eine Rolle und wird für einige empirische Fälle auch berichtet, vgl. u.a. Goodin/Dryzek (2006); Fiket/Memoli (2013: 113).

⁴³ Zu Policy-Wirkung als offizieller Zielsetzung von Bürgerhaushalten vgl. Abschnitt 3.3.

Der Begriff der Wirkung – im Englischen meist „impact“ – von Beteiligung wird nun in entsprechenden Analyserahmen durchaus unterschiedlich definiert. Versteht man diesen Impact im engeren Sinne, so liegt das Augenmerk „exclusively on political decision-making as a locus for identifying impacts“ (Griessler *et al.* 2012: 50). Legt man demgegenüber einen breiteren Maßstab an, so könnten nicht mehr nur staatliche Entscheidungen als Gradmesser von Einfluss herangezogen werden, sondern auch andere Akteure, etwa die Industrie oder die Gesellschaft insgesamt, und andere Aspekte, beispielsweise „raising awareness, shaping attitudes“ oder „policy-oriented learning“, (ebd.: 56).

Die vorliegende Arbeit vertritt ein enges, das heißt auf politische Entscheidungen und Inhalte gerichtetes Verständnis von Wirkung. Bei Verfahren und Prozessen, deren direkter Policy-Einfluss bereits umfassend untersucht wurde, könnte der Fokus dahingehend erweitert werden, dass auch Wirkungen im weiteren Sinne betrachtet werden – die Untersuchung von Beteiligungsverfahren kann langfristig sicherlich nicht alleine auf ein enges Verständnis von Impact beschränkt bleiben. Aber bei konsultativen Partizipationsprozessen wie dem Bürgerhaushalt, zu denen es kaum gesicherte und vergleichende Erkenntnisse zum direkten Policy-Einfluss gibt, ist es zwingend erforderlich zunächst damit zu beginnen. Erst danach können der Rahmen geöffnet und weiterführende Fragen gestellt werden.

Der Aspekt, der im Folgenden also als „Policy-Wirkung“ im engeren Sinne bezeichnet wird, findet sich in Evaluationsrahmen zur Bewertung von Bürgerbeteiligung unter ganz unterschiedlichen Formulierungen wieder: von „meaningful participation“ (Geissel 2013) über „popular control“ (Smith 2009: 22) bis hin zu „genuine impact on policy“ (Rowe *et al.* 2004) oder „policy/decision influence“ (Rowe/Frewer 2004). Tabelle 3 bietet einen Überblick über die verschiedenen Begrifflichkeiten, die sich unter dem Dach der für die vorliegende Arbeit relevanten „Policy-Wirkung“ zusammenfassen lassen.

Tabelle 3: Das Konzept der „Policy-Wirkung“ in verschiedenen Evaluationsrahmen

	Autoren
Konzepte von „Policy-Wirkung“	„integration into the political decision process“ (Renn et al. 1995)
	„influence on decision“ (Chess/Purcell 1999)
	„incorporating public values into decisions“ (Beierle/Cayford 2002)
	„genuine impact on policy“ (Rowe et al. 2004)
	„policy / decision influence“ (Rowe/Frewer 2004)
	„policy responsiveness“ (Abelson/Gauvin 2006)
	„taken up in the policy process“ (Goodin/Dryzek 2006)
	„actually influence decision making“ (Ebdon/Franklin 2006)
	„impact on decision making“ (Pratchett et al. 2009)
	„popular control“ (Smith 2009)
	„influence“ (Michels 2011)
	„achievement of collective goals“ (Geissel 2012)
	„meaningful participation“ (Geissel 2013)
	„sustained control over decision-making“ (Ryan 2013)

Quelle: eigene Darstellung

2.2.2.3 Forschungsstand: Policy-Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung

Nach der Diskussion der theoretisch-normativen Perspektiven sowie einem Überblick über den Stellenwert des Kriteriums „Policy Impact“ in jüngeren Analyserahmen zur Evaluation partizipativer Arrangements erfolgt nun die Auseinandersetzung mit bislang aus der empirischen Forschung gewonnenen Erkenntnissen zu diesem Policy-Einfluss. Systematisch werden dabei zunächst solche Verfahren behandelt, die im Hinblick auf ihren Einfluss als mehr oder weniger wirkungslos bezeichnet wurden, darauf folgen Prozesse mit gemischten und diffusen Ergebnissen, abschließend diskutiere ich Beispiele, bei denen eine gewisse Policy-Wirkung zweifelsfrei nachgewiesen werden konnte. Bei aller möglichen

und notwendigen Differenzierung muss in Bezug auf die Untersuchung der Policy-Wirkungen von Beteiligungsverfahren jedoch grundsätzlich konstatiert werden, dass:

„... there has been much less produced about the direct impacts of public participation on the policy process and political decision making and what has been produced offers mixed and ambiguous results (e.g., public deliberation can produce outcomes that influence policy but the conditions under which this occurs are not easily identifiable).“ (Abelson/Gauvin 2006: 20)

Große Teile der Forschung konzentrieren sich noch immer auf die Qualität der Deliberation oder auf die positiven Auswirkungen für die Teilnehmer solcher Verfahren und es scheint, dass erst langsam die nötige Aufmerksamkeit für die elementare Frage entsteht, „to what extent are citizens’ voices *actually* factored into final policy choices“ (Barrett *et al.* 2012).

Konsultative Bürgerbeteiligung ohne Policy-Wirkung

Lokale Agenda 21-Prozesse waren – ausgehend von der Rio-Deklaration 1992 – insbesondere in den 1990er und frühen 2000er Jahren ein weitverbreitetes Instrument der konsultativen Bürgerbeteiligung. So verfügten in Deutschland im Jahr 2006 rund 20 Prozent aller Kommunen über einen LA21-Prozess. Zahlreiche Studien befassen sich aus ganz unterschiedlichen Perspektiven mit entsprechenden Verfahren (vgl. u.a. Heinelt/Mühlich 2000; Rösler 2002; Geißel 2007), wobei die Resultate im Hinblick auf den Policy-Einfluss – sofern dieser überhaupt in den Blick genommen wird – als sehr ernüchternd gelten müssen (vgl. u.a. Holtkamp *et al.* 2006: 178f.). Zwar wurden zahlreiche Hoffnungen in LA 21-Prozesse gesetzt, doch selbst Studien, die einen expliziten Nachweis zur Frage erbringen wollen „what impact does LA21, as a participatory reform, have on decision-making?“ (Coenen 2008: 166), liefern dazu kaum solide Erkenntnisse. In einer Evaluation, für welche verschiedene deutsche LA21-Studien ausgewertet wurden, zeigt sich im Hinblick auf die Wirkung auf politische Entscheidungen (hier als Effektivität im Sinne nachhaltiger Entwicklung definiert), dass nur sehr wenige Projekte von den Stadt- und Gemeinderäten angenommen und umgesetzt wurden (ähnlich Holtkamp *et al.* 2006: 183; Geißel 2009: 408). In manchen Fällen wird gar befürchtet, dass Bürgerbeteiligung in LA21-Prozessen als Feigenblatt gedient hat und von Politik und Verwaltung marginalisiert wurde (vgl. Geißel 2009: 408). Agenda-Prozesse verblieben somit häufig „in umwelt- und sozialverträglichen Nischen und im Bereich der symbolischen Politik“ (Frings/Kunz 2006: 153).

Ein weiterer Befund demonstriert beispielhaft die Folgenlosigkeit⁴⁴ von LA21 in Bezug auf politische Entscheidungen und politische Inhalte. Im LA 21-Prozess der Kommune Olching in Bayern wurden im Rahmen einer so genannten „Future Search Conference“ Projekte und Ideen durch die teilnehmenden Bürger entwickelt und dem Gemeinderat vorgelegt, im Anschluss gab es von diesem jedoch keinen einzigen Beschluss zur Realisierung eines oder mehrerer Projekte (Holtkamp et al. 2006: 203f.; Oels 2008). Da es sich bei dem Verfahren um eine offene Konsultation handelte, nahmen die gewählten Repräsentanten die Gruppe der Teilnehmer als „self-selected lobby group“ wahr, denen es an Legitimität zur Beeinflussung formaler Entscheidungen fehlte (Oels 2008: 84). Ohne diesen Befund hier pauschalisieren zu wollen, so ist dies doch ein offenbar immer wiederkehrendes Phänomen, welches zur Erklärung der mangelnden Policy-Wirkung von Beteiligung beitragen kann: entweder es fehlt eine klar definierte Verbindung zwischen Konsultation und formalem Entscheidungsprozess oder die Mandatsträger verweigern sich – aus welchen Gründen sei hier zunächst dahingestellt – der Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse bei ihren Entscheidungen.

Weitere Beispiele⁴⁵ für konsultative Bürgerbeteiligung, bei der offenbar jeglicher Einfluss auf politische Entscheidungen und Inhalte

⁴⁴ Mit dieser Aussage soll keineswegs eine generelle Bedeutungslosigkeit von LA21-Prozessen behauptet werden. Diese konnten in anderen Bereichen – etwa der „Bildung“ der Teilnehmer oder der Stärkung lokaler Gemeinschaften – sicherlich einen wichtigen Beitrag leisten. In dieser Arbeit steht jedoch die Policy-Wirkung von Bürgerbeteiligung in Bezug auf formale politische Entscheidungen im Vordergrund, und diesbezüglich sind die Resultate der LA21 in Deutschland insgesamt als sehr beschränkt zu bezeichnen.

⁴⁵ Einen vieldiskutierten Fall stellt auch die British Columbia Citizens Assembly (BCCA) von 2004 dar, vgl. u.a. Warren/Pearse (2008). Es kann als eines der weltweit bekanntesten Beteiligungsverfahren aus der jüngeren Vergangenheit bezeichnet werden, das trotz seiner außergewöhnlichen Gestalt eine Wirkung auf Policy-Entscheidungen verpasst hat. Von der Regierung der kanadischen Provinz British Columbia formal eingesetzt, arbeiteten 160 Bürger über die Dauer von elf Monaten an einer Bewertung des bestehenden Wahlsystems und legten abschließend einen Bericht mit Empfehlungen für eine Wahlrechtsreform vor. Die Rekrutierung der Teilnehmer erfolgte nahezu nach dem Zufallsprinzip: aus jedem der 79 der Wahlbezirke der Provinz wurden je ein Mann und eine Frau ausgewählt, hinzu kamen zwei Vertreter der indigenen Bevölkerung. Die Arbeit der BCCA umfasste unter anderem öffentliche Hearings, die Bearbeitung schriftlicher Eingaben sowie die ausführliche Diskussion der verschiedenen Wahlsystemalternativen. Das Besondere am Modell der BCCA im Hinblick auf die potentielle Policy-Wirkung war nun, dass sich das Parlament der Provinz dazu verpflichtet hatte, die Empfehlungen der Versammlung in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen und das entsprechende Ergebnis umzusetzen vgl. u.a. Fung et al. (2011). Wenngleich die Abstimmung sehr knapp an den formal vorgegebenen Hürden – also dem Zustimmungsquorum – scheiterte, so lässt sich doch mit den Worten des Vorsitzenden der BCCA konstatieren: „Never before in modern history has a democratic government given to unelected, ‘ordinary’ citizens the power to review an

ausgeblieben ist, sind zahlreich. Ernüchternd erscheinen etwa die Resultate einer Untersuchung zu „interactive policy making“ in den Niederlanden, wo es nur in drei von acht Fällen eine Übersetzung der Beteiligungsergebnisse in den formalen Politikzyklus gab (*Van Tatenhove et al. 2010*). In manchen dieser von nationalen Ministerien initiierten Verfahren, bei denen es um eine projektbezogene Beteiligung von Bürgern, Unternehmen und organisierten Interessengruppen ging, musste gar eine „sharp division between the negotiations and outcomes in the projects and the formal decision-making process“ (ebd.: 620) konstatiert werden. Auch bei der Auswertung eines Verfahrens zur Erweiterung des Rotterdamer Hafens sprechen die Autoren davon, dass sich kaum Argumente und Informationen aus der Bürgerbeteiligung in der letztlich getroffenen Entscheidung wiederfanden (*Klijn/Koppenjan 2000: 370*). Einer der Gründe für diese in vielen partizipativen Prozessen fehlende Übersetzung von Bürger-Input in Entscheidungs-Output kann darin gesehen werden, dass die Entscheidungsträger – obwohl, wie im Falle von Bürgerhaushalten auch, oft Initiatoren der Beteiligung – diese als Bedrohung ihrer eigenen Machtposition sehen (ebd.: 374). Überspitzt formuliert: Politiker wollen sich durch die Bürger nichts wegnehmen lassen. Ein zentraler und sicher umstrittener Aspekt, auf den in dieser Arbeit noch zurück zu kommen sein wird.

Eine Sonderform konsultativer Beteiligung stellen die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestags und der deutschen Landtage dar (vgl. z.B. *Altenhof 2002; Bogner/Menz 2010*). Diese Konsultation von Experten mag im Rahmen der hier erörterten Bürgerbeteiligungsverfahren „exotisch“ erscheinen, aufgrund ihres Charakters als einem Instrument der Beratung, welches von außen einen Input an die gewählten Repräsentanten heranträgt, kann sie jedoch wertvolle Hinweise zur Poli-

important public policy (...)“ (zit. nach *Smith 2009: 74*). Aus der Verknüpfung eines konsultativen Beteiligungsinstrumentes mit einem – aus einer Selbstverpflichtung des Parlaments hervorgegangenen – Referendum ergibt sich hier also das im empirischen Vergleich außergewöhnliche hohe Potential eines derartigen Verfahrens im Hinblick auf Policy-Wirkungen. Keinem anderen Prozess vorher (und nachher?) wurde ein ähnliches Potential an Einfluss im politischen Prozess zugestanden vgl. *Ibid.*. Letztlich blieb die BCCA zumindest bezüglich der angestrebten Wahlrechtsreform aufgrund formaler Hürden jedoch ein wirkungsloses Verfahren. *Goodin/Dryzek (2006)* bezeichnen die BCCA dennoch als ein Verfahren des Typs „Actually Making Policy“, da „having its recommendations considered and rejected (...) importantly different from having them ignored altogether“ (*S. 225*) sei. Basierend auf dem Vorbild der BCCA gab es in den darauf folgenden Jahren ähnliche Verfahren zu Wahlrechtsreformen auch in der kanadischen Provinz Ontario (*2006*) sowie in den Niederlanden (*2006/2007*) (vgl. *Fournier et al. 2011*). In Ontario verfehlte das durchgeführte Referendum die notwendige Mehrheit, während in den Niederlanden der Reformvorschlag des „Bürgerforums“ von der Regierung zurückgewiesen wurde.

cy-Wirkung entsprechender Verfahren liefern. In Bezug auf ihren formalen Einfluss unterscheiden sich Enquête-Kommissionen schließlich nicht wesentlich von anderen Formen der zivilgesellschaftlichen Partizipation, da sie lediglich Empfehlungen abgeben können, die Entscheidungsgewalt aber in den Händen der Parlamentarier verbleibt: „Sie sind Vorstufe wie jede andere an das Parlament herangetragene Idee“ (Scholz 1981: 167). Untersuchungen zur Umsetzung der von verschiedenen Enquête-Kommissionen erarbeiteten Lösungsvorschläge zeigen an, dass diese in Einzelfällen zwar durchaus „Impulse“ (Altenhof 2002: 307) setzen konnten, häufig aber auch lediglich „zur Kenntnis genommen“ (ebd.: 341) wurden. Erfolgreich waren die Vorlagen der Kommissionen vor allem dann, wenn sie mit bereits in der politischen Diskussion befindlichen und ohnehin geplanten Politikinhalten übereinstimmten (vgl. ebd.: 341) bzw. in einer Linie mit den Vorstellungen der Bundesregierung lagen (vgl. ebd.: 319). Dies könnte eine möglicherweise auch für andere Formen der konsultativen Beteiligung – darunter den Bürgerhaushalt – relevante Beobachtung sein: beratender Input durch Bürger oder Experten schlägt sich nur dann in Policy-Entscheidungen nieder, wenn er inhaltlich mit vorhandenen Plänen übereinstimmt und den Entscheidungsträgern „passt“. In der Summe können die in diesem Abschnitt vorgestellten Beispiele somit als Belege dafür gelten, dass „...participation initiatives (...) often fail to influence final decision-making“ (Lowndes et al. 2001: 446).

Konsultative Bürgerbeteiligung mit diffuser Policy-Wirkung

Empirische Studien, die gemischte Resultate im Hinblick auf den Policy-Einfluss der untersuchten Verfahren berichten, dominieren den entsprechenden Forschungsstand. Exemplarisch dafür ist die folgende Aussage zu sehen, wo es zur Frage der Policy-Wirkung in zwei Fällen⁴⁶ heißt:

„In both cases, deliberative civic engagement led to policy recommendations that were brought into, and had some impact on, the policy process.“
(Barrett et al. 2012: 195)

Weiterhin wird diesen Verfahren ein „varied success in translating public voices into final policies“ bescheinigt (ebd.). Es scheint also eine Wirkung gegeben zu haben, wie stark oder schwach diese war – und vor allem welcher inhaltlichen Ausrichtung – bleibt jedoch unklar.

⁴⁶ „Local Health Councils“ in Sao Paolo (Brasilien) sowie „Pandemic Influenza Planning“ in Kanada.

Sehr gemischte Resultate erzielte auch das so genannte „participatory policy making“ in zwei niederländischen Städten – Eindhoven und Groningen – wobei es sich in letzterem Fall um eine Art von Bürgerhaushalt in Form von Nachbarschafts-Budgets handelt (*Michels/De Graaf 2010*). Zwar lag dort die Entscheidungsbefugnis über die zugeteilten Ressourcen in den Händen der Bürger, letztlich änderte dies aber nichts daran, dass „politicians consult citizens. The role of citizens is mainly to provide information and ideas“ (ebd.: 485). Das bedeutet, dass durch ein solches Verfahren wie das in Groningen zwar Räume für den Input der Bürger geschaffen wurden, die vertikalen Entscheidungsstrukturen der gewählten Mandatsträger davon jedoch gleichzeitig weitgehend unberührt blieben.

Eine größere Zahl von Planungszellen und Konsensuskonferenzen reiht sich ebenfalls in die Kategorie gemischter Policy-Wirkungen ein. Bei diesen Formen der konsultativen Beteiligung, zu denen die Teilnehmer gezielt eingeladen bzw. nach bestimmten – in der Regel soziodemographischen Merkmalen – ausgewählt werden, steht meist ein konkreter inhaltlicher (Konflikt-)Gegenstand im Zentrum. Am Ende des Verfahrens wird von den Teilnehmern ein Bürgergutachten vorgelegt, welches an die verantwortlichen Entscheidungsträger weiter geleitet wird und von diesen „alongside other forms of policy advice“ berücksichtigt werden soll (*Hendriks 2005*). Bereits diese Formulierung macht deutlich, dass der Input der Bürger in der betreffenden Frage *zusätzlich* zum Input einer Reihe weiterer Akteure, etwa von Experten oder organisierten Interessen, in den Entscheidungsprozess einfließt und mit diesem konkurriert. Infolgedessen werden die Empfehlungen der Bürger insbesondere bei umstrittenen Fragen häufig nicht berücksichtigt (vgl. *Flynn 2008: 61*).

Für mehrere Konsensuskonferenzen in Dänemark sind unterschiedliche Wirkungen zu konstatieren – in manchen Fällen gab es offenbar eine enge Verbindung zwischen Parlament und Bürgerinput, in anderen Fällen jedoch „little or no direct policy impact“ (*Hendriks 2005: 91*). Aus einer Befragung von dänischen Parlamentsmitgliedern wird deutlich, dass die Abschlussberichte vergangener Konferenzen zwar in ihre Entscheidungen einfließen, als Informationsquelle dienten oder die öffentliche Debatte bereicherten, dass „harter“ Impact auf politische Inhalte oder gar auf die Verabschiedung von Gesetzen aber nur sehr schwer nachzuweisen ist (*Joss 1998*; ähnlich: *Goodin/Dryzek 2006*). Außerhalb Dänemarks, dem Ursprungsland der Konsensuskonferenz, liegen kaum Belege dafür vor, dass diese Form der Beteiligung einen substantiellen Einfluss auf Politikinhalte ausgeübt hätte (*Hendriks 2005: 91*).

Ähnlich gemischte Befunde gelten für Planungszellen in Deutschland. So spielte in zwei Beteiligungsverfahren zu Energiepolitik

und Kernkraft in den 1980er und 1990er Jahren der Wunsch der Bürger nach einem zurückhaltenden Umgang mit Kernenergie für die tatsächlich getroffenen Entscheidungen zu dieser Zeit praktisch keine Rolle (vgl. Flynn 2008: 61). An anderer Stelle wird den Planungszellen jedoch aufgrund neuerer Erfahrungen zumindest das Potential zugesprochen, politische Inhalte auf verschiedenen Regierungsebenen zu beeinflussen – jedoch nur, sofern die politisch-administrativen Eliten *committed* sind (Hendriks 2005: 93). Fehlt dieser politische Wille, so wird das jeweilige Verfahren eher das Schicksal einer irischen Bürgerjury zu Abfallpolitik teilen, wo es praktisch gar keine Reaktion der gewählten Mandatsträger auf das vorgelegte Bürgergutachten gab (vgl. Flynn 2008: 64). Eine derartige Ignoranz seitens der Repräsentanten wird von den Bürgern so auch als Grund für ihre Nicht-Beteiligung angeführt: ihre Wahrnehmung ist, dass die kommunale Vertretung „thought it knew best“ und dadurch keine Responsivität in Bezug auf die Bürgereingaben zeigte (Lowndes et al. 2001: 452). Die (nahezu) gänzliche Abwesenheit einer Reaktion auf Bürgerinput durch gewählte Repräsentanten ist, wie noch zu zeigen sein wird, auch manchen deutschen Bürgerhaushalten nicht ganz fremd.

Im Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik lässt sich belegen, dass „the purpose of participation has shifted from merely providing accountability to developing the substance of policy“ (Beierle/Cayford 2002: 5). Eine der zentralen Annahmen – neben erhöhter Legitimität, der Akzeptanz von Entscheidungen oder kollektivem Lernen – lautet dabei, dass Beteiligung zu nachhaltigeren und innovativeren Outcomes führen kann (Heinelt 2002 zit. nach Newig/Fritsch 2008: 209). Wenngleich sich eine inzwischen große Zahl an Fall- und Meta-Studien dieser These widmet, so besteht zu den tatsächlichen Umwelt- und Nachhaltigkeitseffekten noch wenig systematische Forschung (vgl. Newig 2011: 72). In manchen Fällen sind unter Beteiligung der Bürger offenbar Umweltschutz-Programme beschlossen worden, während in anderen Fällen umweltschädlichen Projekten zugestimmt wurde (Newig/Fritsch 2008: 217). Diese Studien fokussieren jedoch auch weniger auf den tatsächlichen Policy-Einfluss der Bürger, sondern vielmehr auf die Frage, ob unter Mitwirkung der Bürger *bessere* Inhalte – etwa im Sinne von Umweltstandards – beschlossen wurden.

Eine der wenigen Ausnahmen in diesem Bereich, in welcher explizit „participants influence [on] policy decisions“ untersucht wird, stellt eine groß angelegte Meta-Studie von Beteiligungsverfahren im Umweltsektor in den USA dar (Beierle/Cayford 2002). Die Autoren kommen dabei

zu dem Ergebnis, dass von insgesamt 195 konsultativen Verfahren⁴⁷ immerhin 58% einen hohen Einfluss („created or substantially changed decisions“), 27% einen mittleren Einfluss („may have informed the analysis but did not substantially affect the decisions made“) und 15% einen geringen Einfluss („little impact on analysis or decisionmaking“) hatten (ebd.: 23).

Konsultative Bürgerbeteiligung mit nachgewiesener Policy-Wirkung

Befunde zu tatsächlichem, nachgewiesenem Einfluss von Bürgerhaushalten auf politische Entscheidungen in Deutschland sind, wie bereits mehrfach betont wurde, Mangelware. Zwar finden sich in der spärlich vorhandenen Literatur Behauptungen wie die, dass die Bürgerschaft „größeren Einfluss auf die Kommunalpolitik“ (Franzke/Kleger 2010: 83) erlangen würde, die empirischen Belege dazu sind jedoch bestenfalls als anekdotisch – wenn nicht gar als spekulativ – zu bezeichnen. Zu Bürgerhaushalten in anderen Ländern liegen demgegenüber vereinzelt entsprechende Untersuchungen vor, welche durchaus positive Effekte hinsichtlich des Policy-Einflusses andeuten.

So entwickelte es sich in der italienischen Kommune Grotto Mare beispielsweise zur guten Praxis, dass die drei stadtweit durch die Bürger am besten bewerteten Vorschläge von den Entscheidungsträgern aufgegriffen wurden (Putini 2013: 57). Ähnliches gilt für die Städte Novellara und Priverno, wo sich der Einfluss der Bürger darin niederschlägt, dass sich die lokale Politik zur Annahme der am besten bewerteten Vorschläge bzw. zur Veranschlagung einer bestimmten Summe für diese Vorschläge verpflichtet hat (ebd.). In Priverno nahmen Bürgervorschläge sogar eine bindende Wirkung an, wenn sich mindestens 3% der Bevölkerung an einer entsprechenden Versammlung beteiligten (ebd.). Eine Einschränkung ist in einigen der hier untersuchten italienischen Verfahren jedoch offenbar hinsichtlich der Relevanz der Vorschläge zu machen, welche sich umgekehrt proportional zu ihrem Einfluss verhält: „in the case of strongly relevant issues, citizens are usually completely excluded from the decisional process“ (ebd.: 60). Dies lässt den Schluss zu, dass in den betreffenden Fällen vor allem kleinere Anregungen ohne gesamtstädtische Auswirkungen einen Policy-Einfluss entfalten konnten.

In einer international vergleichenden Studie zu den Wirkungen verschiedener Beteiligungsmechanismen, in welcher „impact on decision-making“ eines der Bewertungskriterien darstellt, wird für mehrere

⁴⁷ Die untersuchten Verfahren beinhalten zu je rund einem Viertel „public meetings and hearings, advisory committees not seeking consensus, advisory committees seeking consensus, and negotiations and mediations“ (Beierle/Cayford 2002: 44).

lokale Bürgerhaushalts-Verfahren „a demonstrable impact on decision-making“ (Pratchett et al. 2009: 17) behauptet. Bedauerlicherweise bleibt unklar, wie genau diese Wirkung aussieht bzw. anhand welcher Kriterien die Autoren zu ihren Ergebnissen gelangen. Unter den insgesamt acht Erfolgsfällen (von 19 untersuchten Bürgerhaushalten) befindet sich darüber hinaus kein einziger deutscher Fall, sondern Kommunen aus Kanada, Großbritannien, Brasilien, Spanien und Italien. Da die Bürgerhaushaltsverfahren in anderen Ländern häufig nur sehr bedingt mit entsprechenden deutschen Verfahren vergleichbar sind, ist eine Übertragbarkeit der Befunde kaum möglich. Wie die Autoren selbst konstatieren: „[Participatory budgeting] is about deliberative mechanisms set-up to delegate power of influence over public budgets and investment priorities to citizens“ (ebd.: 98). Ein solches Ausmaß an formaler Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Bürger ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand in keinem deutschen Bürgerhaushalt vorgesehen (vgl. auch 3.1).

Der empirische Nachweis der Policy-Wirkungen von Bürgerbeteiligung – insbesondere Bürgerhaushalten – wird auch durch die Analyse von Ausgabenveränderungen in den Kommunen zu führen versucht. Entsprechende Untersuchungen liegen bislang jedoch nur in sehr geringer Zahl vor allem für den globalen Süden und wiederum nicht für die Bundesrepublik vor. Hier sei deshalb nur exemplarisch auf Fallstudien zu Bürgerhaushalten in Brasilien bzw. Indonesien verwiesen, in denen „discernible effects on redistribution of public resources toward poor neighborhoods“ (Barrett et al. 2012: 189) sowie signifikante Ausgabensteigerungen in von den Bürgern priorisierten Politikfeldern identifiziert werden konnten (Neunecker/Mastuti 2013: 61).

Die größte Zahl an Studien zu Bürgerhaushalten insgesamt, aber auch zu dessen Wirkungen, liegt sicherlich für die brasilianischen Kommunen, insbesondere Porto Alègre, vor. Das dortige Verfahren beschränkt sich zwar vor allem auf den Bereich der Investitionen, das heißt die Personal- und Dienstleistungsausgaben können in der Regel nicht Gegenstand der Bürgervorschläge sein, innerhalb dieses Investitionsbereichs konnten die Bürger in den vergangenen 25 Jahren jedoch mitunter erhebliche Wirkungen erzielen (vgl. Fedozzi 2012: 160). Der Höhepunkt lag im Jahr 1994, als rund 20% aller Investitionsausgaben partizipativ bestimmt werden konnten (vgl. ebd.). Seitdem sind die Zahlen aufgrund einer generell schlechten Finanzlage zwar stetig gesunken, doch auch 2005 konnten immerhin noch rund 5% der Investitionen auf diese Weise entschieden werden (ebd.).

Ein weiterer, deutlich nachweisbarer Policy-Effekt des Bürgerhaushalts von Porto Alègre liegt in seiner umverteilenden Wirkung. Das

Verfahren, welches von Beginn an einen Schwerpunkt auf die Durchbrechung klientelistischer Strukturen und den besseren Zugang zu öffentlicher Versorgung für die arme Bevölkerung legte, konnte hier beachtliche Wirkungen erzielen. So war und ist es vor allem die sozial schwache Bevölkerung, die von den Resultaten des Bürgerhaushaltes profitieren kann, da sie einerseits einen hohen Anteil der Teilnehmer stellt, und andererseits die Verteilungskriterien des Prozesses vorsehen, dass städtische Gebiete mit schlechterer Infrastruktur einen höheren Anteil an Mitteln zugewiesen bekommen (*Avritzer 2012: 191f.*). Die priorisierten Politikfelder waren dabei in den vergangenen beiden Jahrzehnten die Bereiche Wohnen, Straßen- und Tiefbau sowie Erziehung und Gesundheit (vgl. *Fedozzi 2012: 166*). In diesen Feldern konnte der Bürgerhaushalt „striking material results“ (*Santos 1998: 485*) bewirken. Während noch 1989 nur knapp die Hälfte aller Haushalte in Porto Alègre an die Wasser- und Abwasserversorgung angeschlossen war, traf dies nur sieben Jahre später – angestoßen durch massive Investitionen infolge des Bürgerhaushaltes – bereits auf 98% (Wasser) bzw. 85% (Abwasser) der Haushalte zu (vgl. ebd.). Die Zahl der Kinder, die eine öffentliche Schule besuchen, hat sich verdreifacht und auch im Bau und der Bereitstellung von Wohnraum für bedürftige Familien gab es signifikante Steigerungen (*Smith 2009: 35*).

Ähnlich massive Veränderungen konnten auch im Rahmen der „People’s Campaign“, einem Prozess der partizipativen Planung und Haushaltsaufstellung im indischen Bundesstaat Kerala, erzielt werden. Zwischen 1997 und 1999 wurden in großem Umfang Wohnhäuser errichtet, Straßen gebaut und die Wasserversorgung verbessert – all dies in weitaus größerem Volumen als vor Beginn des Beteiligungsprozesses (vgl. *Thomas Isaac/Heller 2003*). All diese Befunde sprechen also für einen messbaren Einfluss der konsultativen Bürgerhaushalte auf formal getroffene Entscheidungen sowie auf die Verteilung der öffentlichen Finanzen.

Ein weiteres Beispiel für konsultative Beteiligung mit tatsächlichen Policy-Wirkungen – jenseits der Bürgerhaushalte – liegt schließlich in Form der so genannten „National Public Policy Conferences“ (NPPC) in Brasilien vor (*Pogrebinschi/Samuels 2014*). Dieses seit mehreren Jahrzehnten zu jeweils konkreten Themenstellungen⁴⁸ durchgeführte Verfahren hat das Ziel „to provide guidelines for the formulation of public policy at the federal level“ (*Pogrebinschi 2010: 2*). Am Ende eines mehrstufigen Prozesses, der über ein Delegierten-System von der lokalen bis zur nationalen Ebene läuft, legen die Bürger ein Dokument mit Empfehlun-

⁴⁸ Zahlreiche NPPC fanden beispielsweise zu Themen aus den Bereichen Menschenrechte, Umwelt, Gesundheit und Minderheitenrechte statt.

gen und Richtlinien für Policys im betreffenden Feld vor. Die Teilnehmerzahlen sind dabei beeindruckend hoch: bei einer Konferenz zum Thema Öffentliche Sicherheit in 2009 etwa nahmen über eine halbe Million Menschen teil – rund die Hälfte davon in Präsenzveranstaltungen, die andere Hälfte über das Internet (Pogrebinschi/Santos 2010: 9). Eine empirische Analyse des Zusammenhangs von NPPC-Resultaten und gesetzgeberischer Aktivität des brasilianischen Kongresses zwischen 1988 und 2009 zeigt, dass immerhin 51 verabschiedete Gesetze direkt auf die insgesamt 80 betrachteten NPPC zurückzuführen sind (Pogrebinschi 2010: 14). Zudem ist die Relevanz der Bürgerempfehlungen gerade in jüngerer Zeit stetig angestiegen. Diese Befunde sind angesichts der in Relation zur gesamten Aktivität des Gesetzgebers bescheidenen Zahl von 51 Gesetzen sowie der nicht endgültig geklärten Kausalität zwar vorsichtig zu interpretieren, dennoch scheint es, dass der brasilianische „...Congress is significantly receptive and permeable to the demands presented by civil society“ (ebd.: 11). Neben der rein quantitativen Bedeutung dieser Resultate für das Policy Making auf nationaler Ebene konstatieren die Autoren der Studie darüber hinaus auch, dass die NPPC „contribute to the creation of substantively important policies“ (Pogrebinschi/Samuels 2014: 325), etwa im Bereich „Food and Nutritional Security“. Der Einfluss der Bürger beschränkt sich demzufolge offenbar nicht auf vermeintlich periphere Themen, sondern hinterlässt eine substanzielle Wirkung.

So dürfte bereits die vorhandenen empirischen Erkenntnisse über den Policy-Einfluss von konsultativer Bürgerbeteiligung sind – noch weniger wissen wir über die Faktoren und Gründe, welche einen hohen oder geringen Einfluss nach sich ziehen. Diese Frage, welche nach gegenwärtigem Kenntnisstand in keiner Studie über die Policy-Wirkungen von Bürgerbeteiligung explizit bearbeitet, sondern allenfalls als zukünftiges Forschungsdesiderat adressiert wird, ist also die nach dem *Warum* eines vorhandenen oder fehlenden Einflusses der Bürger auf politische Entscheidungen. Ein Beispiel, in welchem diese Frage immerhin gestellt wird, sind erneut die Arbeiten zu den brasilianischen National Public Policy Conferences. So heißt es an einer Stelle: „Why do politicians take up only some NPPC proposals but not others?“ (Pogrebinschi/Samuels 2014: 330). Und „what sorts of NPPC proposals are more likely to become new policies?“ (ebd.) Genau dies sind die Fragen, zu deren Beantwortung die vorliegende Arbeit einen wesentlichen Beitrag leisten will.⁴⁹

⁴⁹ Font und Smith bearbeiten aktuell ganz ähnliche Fragen, indem sie sich den „policy effects“ von Partizipation sowie dem sogenannten „cherry picking“ durch die Entscheidungsträger widmen. Als empirische Gegenstände dienen dabei unterschiedliche Beteiligungsverfahren in Spanien (Font/Smith 2013; Font/Smith 2014).

2.2.2.4 Exkurs: Wirkungen der Mediation bei Umwelt- und Technikkonflikten

Konsultationen bei Umwelt- und Technikkonflikten sowie ihrem Einfluss auf Policy-Entscheidungen wird an dieser Stelle ein kurzer Exkurs gewidmet, da sie zwar einerseits Instrumente der konsultativen Beteiligung außerhalb des eigentlichen formalen Entscheidungssystems darstellen, andererseits aber nicht mit den in dieser Arbeit im Zentrum stehenden konsultativen *Bürgerbeteiligungsverfahren* gleichgesetzt werden können. Aus dem Bereich dieser Umwelt- und Technikkonflikte erlangte insbesondere das Verfahren der (Umwelt-)Mediation in den 1990er und 2000er Jahren größere Bekanntheit (vgl. u.a. *Holzinger/Weidner; Geis 2005; Benighaus et al. 2010*). Dieses Modell der Bearbeitung von Konflikten wurde ursprünglich in den 1970er Jahren in den USA als Reaktion auf entstandene Entscheidungsblockaden entwickelt und in der Folge auch andernorts angewandt (vgl. *Feindt 2001: 338*).

Das Ziel von Mediationen im Umwelt- und Technikbereich ist es, unter Beteiligung aller relevanten Stakeholder – also etwa Interessengruppen, Verbänden, Bürgerinitiativen sowie Vertretern von Politik, Verwaltung und Wirtschaft – „tragfähige Lösungen für umweltrelevante politische Probleme zu erarbeiten“ (*Geis 2010: 261*). Charakteristisch sind dabei sowohl die Konsensorientierung als auch die grundsätzliche Ergebnisoffenheit des Verfahrens. Es geht also weder darum, dass eine der Konfliktparteien ihre Interessen gegen die der anderen durchsetzen kann, noch darum, bestimmte Gruppen im Laufe des Verfahrens von der Richtigkeit einer Position zu überzeugen. Die Wirkung von Mediationsverfahren auf Policy-Entscheidungen ist ebenso ambivalent und ungewiss wie bei den weiter oben diskutierten Konsultationsverfahren auch:

„Ob Mediationsverfahren überhaupt zu einem umsetzbaren Ergebnis kommen, ist ohnehin alles andere als garantiert, da Verfahren teils abgebrochen werden oder kein ‚greifbares‘ Ergebnis produzieren. Nach Abschluss einer gelungenen Mediation ist prinzipiell unklar, wie die politischen Entscheidungsträger mit etwaigen Ergebnissen umgehen.“ (ebd.: 263)

Diesbezüglich besteht also eine Parallele zwischen einem Verfahren wie dem Bürgerhaushalt und Mediationen: unabhängig davon, wie erfolgreich, konsensual oder partizipativ das Verfahren auch war, es gibt keinen Anspruch auf Umsetzung der Ergebnisse durch die formalen Entscheidungsträger.

In der Betrachtung von in Deutschland durchgeführten Mediationen gibt es im Sinne der Policy-Wirkung sowohl positive als auch negative Beispiele, von denen hier nur einige wenige exemplarisch vorge-

stellt werden können.⁵⁰ So wurde in den 1990er Jahren eines der ersten Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, allerdings ohne dass es zum angestrebten Konsens oder zu Lösungen der zentralen Konfliktgegenstände gekommen wäre (*Holzinger/Weidner* 5).⁵¹ Ein Beispiel für ein Verfahren, welches zwar das eigentliche Ziel einer Mediation erreichen konnte – „in einem fairen und direkten Kommunikations- und Verhandlungsprozess Handlungsspielräume auszuloten und eine gemeinsam getragene Lösung zu erarbeiten“ (*Fietkau/Weidner* 1998 zit. nach *Benighaus et al.* 2010: 292) –, dessen Anschlussfähigkeit an politische Entscheidungen aber dennoch fragwürdig blieb, findet sich in einer Mediation zur Standortsuche für Mobilfunktellendeanlagen in Balingen (Baden-Württemberg) Anfang des letzten Jahrzehnts. In dem Konflikt, der vor allem zwischen dem Netzbetreiber und einer lokalen Bürgerinitiative ausgetragen wurde, konnte durch die Mediation ein Kompromiss erzielt werden, den alle Prozessbeteiligten mitgetragen hatten und dem auch die jeweiligen Ortschaftsräte zustimmten (vgl. ebd.: 290). Trotz dieses Erfolgs bleiben im Hinblick auf die Policy-Wirkungen des Mediations-Ergebnisses Fragezeichen bestehen:

„In der Regel haben die Verfahren im Umweltbereich keine rechtliche Basis (...), sondern nur einen informellen Charakter. (...) so bleibt am Ende des Verfahrens meistens offen, ob die ausgearbeiteten Ergebnisse im politischen Vollzug vollständig realisiert werden können.“ (ebd.: 292)

Ein anderer Fall, bei dem sich die politischen Gremien die Ergebnisse der Konsultation durchaus zu Eigen gemacht haben, ist die viel beachtete Mediation zum Ausbau des Frankfurter Flughafens. Bei der Landtagsabstimmung über die Vorschläge aus dem Abschlussbericht „bekannte sich die Regierungsmehrheit (...) rückhaltlos zu den Ergebnissen der Mediation“ und diese flossen schließlich auch in die formalen Genehmigungsverfahren ein (*Geis* 2010: 266f.). Der Frankfurter Mediationsprozess hat somit „unmittelbar politikberatend“ gewirkt (ebd.: 270).

In der bislang größten vergleichenden Studie für die Bundesrepublik wurden insgesamt 86 Mediationen im öffentlichen Bereich – das heißt auch über die reine Umweltmediation hinaus – unter anderem im Hinblick auf ihren „Grad des Eingangs der Ergebnisse in den anstehenden politischen oder administrativen Beschluss“ sowie deren tatsächliche

⁵⁰ Für eine breitere Übersicht vgl. *Meuer/Troja* (2004).

⁵¹ Zentraler Konfliktgegenstand waren die Errichtung sowie der Standort einer Müllverbrennungsanlage des Kreises Neuss.

Umsetzung untersucht (Meuer/Troja 2004). Die in den Mediationen behandelten Gegenstände umfassen dabei ein breites Spektrum und reichen von Gentechnik über Naturschutz bis hin zu Jugend-, Drogen- oder Verkehrspolitik. Bezüglich des angesprochenen Grades, zu welchem sich die Verfahrensergebnisse jeweils in den formalen Entscheidungen widerspiegeln, kommt die Studie zu durchaus überraschenden Ergebnissen. Demnach sind in über 80 % der Fälle die Ergebnisse „ganz“ (37%) oder „zu einem großen Teil“ (45%) in die politisch-administrativen Beschlüsse eingegangen (ebd.: 80).⁵² Diese Werte sprechen für einen geradezu beeindruckend hohen Policy-Einfluss der Mediationen im öffentlichen Bereich.

Die vorangegangenen Erläuterungen machen deutlich, dass es insbesondere hinsichtlich des formalen Stellenwertes gewisse Parallelen zwischen konsultativer Bürgerbeteiligung und Konsultation bei Umwelt- und Technikkonflikten gibt – insgesamt überwiegen jedoch die Unterschiede. In der Mediation geht es einerseits um Informationsgewinnung und die Herstellung von Transparenz zum jeweiligen Konfliktgegenstand sowie um die Suche nach einem Kompromiss unter Beteiligung möglichst aller betroffenen Akteure (vgl. Feindt 2001: 665). Instrumente wie der Bürgerhaushalt hingegen streben einen Einfluss auf inhaltliche politische Entscheidungen an, richten sich gerade an „normale“ und nicht als Experten oder Interessengruppen auftretende Bürger und sind hinsichtlich ihrer inhaltlichen Gegenstände zunächst völlig offen.

2.2.3 *Zwischenfazit: Hypothesen zur Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung*

Die bisherigen Ausführungen zu den Forschungsbeiträgen hinsichtlich der Policy-Wirkungen von Bürgerbeteiligung – der Frage nach dem „Wie“ – lassen sich nun für die weitere Untersuchung analog zu den im Forschungsstand diskutierten drei Gruppen in drei Hypothesen zusammenführen. Sie lauten, dass, erstens, konsultative Bürgerbeteiligung keine Wirkung auf Policys besitzt; oder dass sie, zweitens, einen diffusen und gemischten Einfluss ausübt oder dass sie, drittens, einen nachweisbaren Einfluss auf Policys und politische Entscheidungen entfaltet. Das Forschungsdesiderat zur „Wie“-Frage besteht folglich in der empirisch

⁵² Bei diesen Ergebnissen ist allerdings zu bedenken, dass sie auf der Basis schriftlicher Befragungen der Mediatoren der einzelnen Verfahren gewonnen wurden. Es ist also zumindest fragwürdig, inwieweit dieser Personenkreis seinen „eigenen“ Verfahren eine teilweise oder gänzliche Wirkungslosigkeit im Hinblick auf die Beeinflussung politischer Entscheidungen attestieren würde.

fundierten Bestätigung der einen oder anderen Annahme bzw. in der Herausarbeitung einer differenzierten Antwort.

Die erste Annahme steht für die gänzliche Abwesenheit eines Policy-Einflusses rein konsultativer Beteiligung von Bürgern. Diese Position lässt sich sowohl vor einem normativen, als auch vor einem empirischen Hintergrund begründen. Normativ ist diese Haltung vor allem den Vertretern eines elite-zentrierten Demokratie-Verständnisses zuzuordnen, die einen derartigen Einfluss der Bürger als gar nicht wünschenswert erachten und in ihrer Wirkungslosigkeit folglich auch kein Problem sehen. Aus empirischer Perspektive entspricht die Hypothese dem, was verschiedene Partizipations-Kritiker schon seit geraumer Zeit beklagen: konsultative Bürgerbeteiligung ist symbolisch, simulativ, sie dient als „Bürgerbefriedung“ und „Potemkinsches Dorf“ – die tatsächlichen Entscheidungen hingegen werden an anderer Stelle getroffen. Im besten Fall stimmt der Rat dem Beteiligungsergebnis „in seinen Grundzügen“ zu (Selle 2011: 3), im schlechtesten Fall wird es gänzlich ignoriert. Schließlich lässt sich diese Annahme auch empirisch-analytisch durch die in vielen Studien nachgewiesene Wirkungslosigkeit konsultativer Verfahren im Hinblick auf Policy-Entscheidungen untermauern.

Hypothese „Keine Wirkung“:

Konsultative Beteiligung von Bürgern hat keine nachweisbare Wirkung auf die Policy-Entscheidungen gewählter Repräsentanten.

Die zweite Hypothese nimmt eine mittlere Position zwischen den beiden Extremen ein, da sie eine diffuse, gemischte und oftmals nicht genau zu identifizierende Policy-Wirkung von konsultativer Bürgerbeteiligung postuliert. Wie aus den Ausführungen in 2.2.2.3 deutlich wurde, kommen zahlreiche empirische Studien der jüngeren Vergangenheit zu entsprechenden Befunden: die Resultate des Beteiligungsprozesses sind „irgendwie“ in den Entscheidungsprozess eingeflossen, genaueres lässt sich jedoch nicht bestimmen. Aufgrund dieser Erfahrungen ist eine solche diffuse Wirkung nun auch für den Fall der Bürgerhaushalte plausibel anzunehmen.

Hypothese „diffuse Wirkung“:

Konsultative Beteiligung von Bürgern übt eine diffuse Wirkung auf die Policy-Entscheidungen gewählter Repräsentanten aus.

Die dritte Annahme schließlich geht davon aus, dass konsultative Bürgerbeteiligung eine eindeutige und nachweisbare Wirkung auf die Policy-Entscheidungen gewählter Repräsentanten – hier: kommunaler Parlamente – hat. Auch diese Annahme lässt sich sowohl normativ als auch empirisch begründen. Aus normativer Sicht ist es wie gezeigt eine der zentralen Hoffnungen und Ansprüche an Beteiligung, dass sie Bürgern „a say in decision making“ (Michels 2011) gibt. Verschiedene Vertreter partizipativer und auch deliberativer Ansätze halten diesen Einfluss aus ganz unterschiedlichen Gründen für wünschenswert. Aber auch aus empirischer Perspektive lässt sich diese Annahme vertreten, denn wenngleich die entsprechenden Nachweise recht spärlich gesät sind, so gibt es doch diverse Beispiele dafür, dass konsultative Beteiligung einen nachweisbaren Einfluss auf Policy-Entscheidungen ausüben konnte.

Hypothese „Wirkung“:

Konsultative Beteiligung von Bürgern hat eine nachweisbare Wirkung auf die Policy-Entscheidungen gewählter Repräsentanten.

Ziel und Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist es, diese Annahmen zum „Wie“ der Policy-Wirkung am Beispiel der Bürgerhaushalte in Deutschland zu prüfen und zu einer differenzierten Antwort zu gelangen. Neben der Bestätigung der einen oder anderen Annahme spielt darüber hinaus die Suche nach möglichen Erklärungen für nachgewiesenen oder fehlenden Policy-Einfluss der Bürgerbeteiligung eine zentrale Rolle („Warum?“). Diese Erklärungen werden, wie im folgenden Abschnitt dargestellt, in den Entscheidungsmotiven der gewählten Repräsentanten, in der Art des Bürgerinputs – das heißt dem Charakter der Vorschläge – sowie im Kontext der Entscheidungen gesucht.

2.3 „Warum?“ – Erklärungsansätze zur Policy-Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung

Zur Erklärung der Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen ist es erforderlich, die Gründe und Motive der Entscheidungsträger in den Fokus zu rücken. Da konsultative Beteiligung das Letztentscheidungsrecht in den Händen gewählter Repräsentanten belässt, sind sie es, die über Einfluss oder Wirkungslosigkeit der Bürgerangaben befinden.

Welche Erklärungen lassen sich nun für die Frage finden, auf welcher Basis ehrenamtliche Kommunalparlamente ihre Entscheidungen

über Bürgervorschläge treffen und damit letztlich über deren Policy-Wirkung befinden? In der Literatur kursieren zahlreiche, jedoch häufig wenig systematische Argumente wie beispielsweise das folgende, welche vor allem auf den Versuch einer Erklärung ausbleibender Policy-Wirkung abzielen: „This result [*der fehlende Impact von Deliberative Polls auf Policies, M.N.*] is probably due to the reluctance of politicians to ‚share‘ their power of decision-making“ (Fiket/Memoli 2013: 132). Mögen solche Spekulationen letztlich auch teilweise zutreffend sein, so sind sie doch nicht zielführend und ein wesentlich fundierterer Ansatz zur Aufdeckung kommunalpolitischer Entscheidungsmotive ist nötig. Grundsätzlich bieten sich dazu aus sozialwissenschaftlicher Perspektive unterschiedliche Entscheidungstheorien und -modelle an.

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf drei übergeordnete Komplexe, welche im Folgenden ausführlich erläutert und anhand daraus abgeleiteter Hypothesen für die spätere Analyse nutzbar gemacht werden. Erstens sind dies Ansätze, welche die Entscheidungsträger, also die gewählten Repräsentanten selbst, in den Fokus rücken (2.3.1). Dazu fallen zum einen Argumente aus dem Bereich begrenzter Rationalität – unter dessen Dach hier die Aspekte Komplexitätsreduktion, Status Quo-Erhalt und Wiederwahlinteresse diskutiert werden –, zum anderen bestimmte Rollen und Identitäten, die ein Kommunalpolitiker einnehmen kann, und zwar einerseits als Volksvertreter und andererseits als Parteipolitiker. Der zweite übergeordnete Komplex behandelt unter dem Schlagwort „Input“ den Charakter der Vorschläge, insbesondere ihre inhaltliche Präzision und ihre Kontroversität, sowie die Zahl der Teilnehmer am Bürgerhaushalt (2.3.2). Zum Dritten ist schließlich auch der Kontext, in welchem eine Entscheidung gefällt wird, von großer Relevanz (2.3.3). Insbesondere die ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die Größe einer Kommune sind als entscheidungsbeeinflussend zu vermuten.⁵³ Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass die Erklärungsan-

⁵³ Ein weiterer Kontextfaktor, der sich insbesondere für den Vergleich lateinamerikanischer Beteiligungsverfahren als erklärungskräftig erwiesen hat, liegt im Grad der Dezentralisierung bzw. dem Ausmaß an lokaler Autonomie (vgl. u.a. Goldfrank 2007: insbesondere S. 155ff.). Der Erfolg der Verfahren im Hinblick auf ein „deepening“ von Demokratie variierte dort u.a. entlang der fiskalischen, administrativen und politischen Kompetenzen der lokalen Ebene. In der vorliegenden Untersuchung wird dieser Aspekt nicht weiter verfolgt, da es sich nicht um einen länderübergreifenden Vergleich handelt und die hier betrachteten Kommunen alle über nahezu identische formale Zuständigkeiten gegenüber den höheren Ebenen (Bund, Land) verfügen. Eventuelle Unterschiede in den einzelnen Gemeindeordnungen etwa hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabenkompetenz der Kommunen oder der Zuständigkeiten der Kommunalparlamente sind äußerst gering und als erklärender Faktor zu vernachlässigen. Schließlich ließe sich auch das Beteiligungsformat der einzelnen Bürgerhaushalte – also beispielsweise die Form der Interaktion

sätze sowie die Hypothesen zum „Warum?“ in manchen Fällen in Konkurrenz zueinander stehen, in anderen Fällen aber durchaus komplementär zueinander wirken können.

2.3.1 Repräsentanten

2.3.1.1 Begrenzt rationale Entscheidungen

Das erste Set möglicher Erklärungen für die Entscheidungen der Stadträte über Bürgervorschläge lässt sich unter dem Dach der „rational choice“-Theorien verorten – allerdings unter der Annahme, dass menschliches Entscheiden vielfältigen Grenzen unterworfen ist. Im Unterschied zu älteren, rein rational choice-Ansätzen orientiert sich diese Arbeit also an einer auf Herbert A. Simon zurückgehenden Weiterentwicklung: der begrenzten oder „bounded rationality“ (vgl. u.a. *Simon 1982*). Während sich jener auf das Menschenbild eines egoistischen, kühl kalkulierenden und dabei umfassend informierten Homo Oeconomicus stützt, der „solitary, nasty, sordid, mean, and brutish“ (Zey 1992 zit. nach *Schmitt 1996: 108*) ist⁵⁴, geht dieser davon aus, dass menschliches Entscheiden bestimmten praktischen Beschränkungen unterliegt, die keine umfassende Rationalität zulassen. Vor allem im Hinblick auf Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungskapazitäten gerät jeder Mensch – wenn auch in unterschiedlicher Weise – an natürliche Grenzen, die eine Situation vollkommener Informiertheit und perfekter Abwägung unmöglich machen. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass Menschen nicht unbedingt die „best possible“ Entscheidung treffen, sondern eine, die nach

zwischen Teilnehmern und Entscheidungsträgern oder die Anbindung an formale Entscheidungsprozesse (vgl. u.a. *Font/Smith 2014*) – als erklärender Faktor in die Analyse einbeziehen. Da innerhalb der in dieser Arbeit untersuchten deutschen Bürgerhaushalte hinsichtlich des Beteiligungsformats jedoch eine nur äußerst geringe Varianz zu beobachten ist, erscheint dieser Aspekt analytisch wenig fruchtbar. So sieht kein deutscher Bürgerhaushalt ein „Co-Government“-Format vor, in welchem wie etwa in Porto Alègre (vgl. 3.1.1) eine Machtteilung zwischen Bürgern und Repräsentanten erfolgt und die Entscheidung über die Vorschläge von „deliberation, consensus, and compromise“ (*Santos 1998: 491*) geprägt wäre. Es kann an dieser Stelle daher nur spekuliert werden, dass eine engere Kopplung der deutschen Bürgerhaushalte an die Vorbereitung und das Treffen von Entscheidungen in repräsentativ-demokratischen Institutionen signifikante Auswirkungen auf die Beteiligungsbereitschaft der Bürger, die Responsivität der Entscheidungsträger und damit letztlich auch auf den Policy-Einfluss der Verfahren hätte.

⁵⁴ *Schmitt (1996: 133)* weist allerdings zu Recht auf ein häufiges Missverständnis im Zusammenhang mit Rational Choice-Annahmen hin: Der Mensch ist keinesfalls nur rücksichtslos und egoistisch motiviert – seine Präferenzen können von egoistisch über hedonistisch bis hin zu altruistisch reichen.

ihrem Verständnis „good enough“ ist (vgl. March 1994: 9). Simon führte in diesem Zusammenhang die wesentliche Unterscheidung zwischen „maximizing“ und „satisficing“ ein. Ersteres beschreibt die „Suche nach der objektiv besten Handlungsalternative“ (Kunz 2004: 157), welche nur in einer Welt mit perfekter Information und ebenso perfekter kognitiver Fähigkeit des Menschen Erfolg haben kann, während letzteres die „Suche nach der befriedigenden Handlungsalternative“ (ebd.) meint. Jemand, der nach dem Prinzip des „satisficing“ entscheidet, würde also diejenige Alternative wählen, die als erste seine eigenen persönlichen Ansprüche unter den gegebenen Umständen erfüllt.⁵⁵

Dieses Modell der begrenzten Rationalität dient nun als Ausgangspunkt für die ersten drei forschungsleitenden Hypothesen im Hinblick auf die Erklärung kommunalpolitischer Entscheidungen zu Bürgerhaushalten. Die erste Hypothese rückt die Rolle der städtischen Verwaltung in den Blickpunkt, die zweite bezieht sich auf den Wunsch nach Erhaltung des Status Quo und die dritte geht schließlich auf das Wiederwahl- bzw. Machterhaltungsstreben der Politiker ein.

Wiederwahl

Eine zentrale Rolle spielen aus Sicht der (begrenzten) Rationalität die individuellen Wiederwahlinteressen der in den Stadtrat gewählten Mandatsträger sowie die von der jeweiligen Mehrheit und Opposition verfolgten kollektiven Motive Machterhalt und Machterwerb. Bürgerbeteiligung nimmt dabei inzwischen eine wichtige Position ein, da sie „in der Öffentlichkeit hoch im Kurs“ steht und viele Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende sie als „Pflichtveranstaltung“ erachten, gegen die man sich aus Stimmenmaximierungsinteresse einen Widerstand kaum noch leisten könne (Holtkamp et al. 2006: 165).

Die Politiker und Parteien verhalten sich als Stimmenmaximierer, da für sie die Wiederwahl bzw. überhaupt erst die Erlangung politischer Mandate aus „rational choice“-Perspektive das zentrale Motiv darstellt: „Parteien treten mit politischen Konzepten hervor, um Wahlen zu gewinnen; sie gewinnen nicht die Wahlen, um mit politischen Konzepten hervortreten zu können“ (Kunz 2004: 82). Damit besitzt das Ziel, die Mehrheit der Wähler auf die eigene Seite zu ziehen und ihren Wünschen zu entsprechen, keine Gemeinwohl-Motivation, sondern überwiegend instrumentellen Charakter.

⁵⁵ Eine prominente Weiterentwicklung dieser Sichtweise stellt der Ansatz von Siegwald Lindenberg dar. Lindenberg legt seinen Arbeiten das „RREEMM“-Modell zu Grunde: er geht davon aus, dass der Mensch in einer Entscheidungssituation „resourceful, restricted, expecting, evaluating“ sowie „maximizing“ ist (Lindenberg 1985: 100).

Doch warum ist die Wiederwahl ein derart erstrebenswertes Ziel? Als Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen kann eine Hierarchie von Handlungsursachen (hier: politischen Entscheidungen) herangezogen werden (vgl. *Dylla 2007: 1170*). Auf der ersten Ebene befinden sich die Fundamentalbedürfnisse „soziale Anerkennung“ und „physisches Wohlbefinden“. Die nächste Ebene – die der Motive – umfasst Beweggründe wie Macht als Selbstzweck, Geld, Ruhm oder Prominenz als Grundlage von Handeln. Auf der dritten Ebene schließlich finden sich Ziele wie Stimmenmaximierung, in welcher die Macht ein Mittel und keinen Selbstzweck darstellt. In diesem Fall führt die Zielerreichung automatisch den gewünschten Nutzen herbei – hier also den Machterwerb bzw. die Amtsübernahme (vgl. ebd.). Folgt man nun dieser Argumentation, so kann davon ausgegangen werden, dass der Politikerberuf in erheblichem Maße zu physischem Wohlbefinden und sozialem Ansehen beiträgt, beispielsweise in Form von Macht, Einfluss, Bekanntheit und ähnlichem (vgl. ebd.: 1175).

An dieser Stelle könnte eingewendet werden, dass Kommunalpolitiker in ganz überwiegender Zahl ehrenamtlich tätig und damit eben keine Berufspolitiker seien. Dies mag auf den finanziellen Aspekt zutreffen, da Ratsmitglieder außer einer Aufwandsentschädigung in der Regel keinen großen Verdienst aus ihrer Tätigkeit ziehen. Doch auch in der Kommunalpolitik – zumindest in den größeren Städten – ist es inzwischen zu einer Professionalisierung gekommen, die auch das Mandat eines Stadtrates zumindest in die Nähe der Berufspolitik rückt (vgl. *Reiser 2006*).⁵⁶ Zudem kann auch das Amt eines Kommunalpolitikers ein gewisses soziales Ansehen mit sich bringen. Demzufolge ist also „der Verlust eines politischen Amtes mit erheblichen Kosten verbunden. Aus diesem Grund ziehen politische Akteure diejenigen Handlungsalternativen vor, welche die Sicherung des Im-Amt-Bleibens zumindest nicht gefährden“ (*Dylla 2007: 1176*).

Spätestens seit den Reformen der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren und den nunmehr vielerorts verankerten Möglichkeiten der Wähler, mittels kumulieren und panaschieren direkteren Einfluss auf die Zusammensetzung der Räte zu nehmen, kann die unmittelbare Orientierung an den Präferenzen der Wähler auch und gerade auf lokaler Ebene als im Sinne der Wiederwahl rational erachtet werden. Dies korrespondiert mit älteren Vorstellungen von der Konzentration auf den mehrheitlichen Wählerwillen bzw. die Mitte zur Sicherung der Wieder-

⁵⁶ Ein besonders eindrückliches, wenngleich unrühmliches Beispiel stellt diesbezüglich die in einer Untersuchung nachgewiesene Versorgungspatronage der Stadt Köln aus den frühen 1990ern dar, durch welche aktive oder ehemalige Mandatsträger in vielfältiger Weise abgesichert wurden (*Scheuch/Scheuch 1992*).

wahl, so unter anderem in Downs' ökonomischer Demokratietheorie (Downs 1968).

Im Hinblick auf die zu untersuchenden Bürgerhaushalte ist nun anzunehmen, dass die Räte in ihren Entscheidungen anstreben, die mehrheitlichen Präferenzen der Bürger widerzuspiegeln und somit ihre eigene Wiederwahl zu sichern.⁵⁷ Dies setzt weiterhin voraus, dass die Repräsentanten ihren eigenen Entscheidungen über die Bürgervorschläge einen Einfluss auf die nächste Kommunalwahl beimessen. Daraus lässt sich nun die Hypothese ableiten, dass je mehr die Ratsmitglieder an einen Zusammenhang zwischen den Ratsentscheidungen über die Bürgervorschläge und ihrem Ergebnis bei der nächsten Kommunalwahl glauben, desto mehr dieser Vorschläge von ihnen positiv entschieden, das heißt angenommen, werden.

Hypothese 1:

Je mehr Ratsmitglieder glauben, dass sich ihre Entscheidungen positiv auf ihre Wiederwahl auswirken, desto mehr Bürgervorschläge werden angenommen.

Komplexitätsreduktion

Kommunalpolitiker arbeiten zusätzlich zu ihren Berufen ehrenamtlich im Rathaus, so dass es für sie aufgrund der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Zeit und Expertise notwendig ist, Möglichkeiten zur Reduzierung der Komplexität lokaler Politik zu finden. Ein wesentliches Mittel dafür findet sich im Einsatz der Heuristik „Verwaltung als Experte“.

In Bezug auf den kommunalen Haushaltsprozess kann eine Erkenntnis aus dem US-amerikanischen System ebenso auf deutsche Kommunen übertragen werden: „In cities the legislative body usually is a council of part time members who receive little or no remuneration [and] have no staff (...). The city councilmen therefore are at the mercy of the chief executive officer (...). Councilmen lack the time, the expertise, and the partisan political base to challenge the executive“ (Wildavsky 1975: 134). Während die hier behauptete fehlende parteipolitische Verankerung der kommunalen Mandatsträger in den USA für den deutschen Fall sicher etwas differenzierter zu betrachten ist (s.u.), gelten die anderen Rahmenbedingungen – also vor allem der ehrenamtliche und damit gering entlohnte Charakter der Tätigkeit sowie ein gewisser Rückstand in Bezug auf Detailkenntnisse – im Wesentlichen auch für die deutschen

⁵⁷ Wie etwa in der Evaluation zum Frankfurter Bürgerhaushalt 2013 deutlich wurde, ist das Verfahren in der Wahrnehmung der Ratsmitglieder unter anderem ein Instrument, um Stimmungslagen und Präferenzen der Bürger offenzulegen (Geißel, et al. 2013: 78).

Stadt- und Gemeinderäte. Die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen, um sich ein ausführliches Bild zu jedem einzelnen Vorschlag des Bürgerhaushaltes zu machen – beispielsweise zu seiner finanziellen Realisierbarkeit, seiner Praktikabilität, seinem Effekt auf das Gemeinwesen – kostet den Mandatsträger eine erhebliche Menge an Ressourcen, vor allem Zeit.

Neben der üblicherweise vorliegenden Berufstätigkeit⁵⁸ verbringen deutsche Ratsmitglieder eine beachtliche Anzahl an Stunden für Tätigkeiten im Zusammenhang mit ihrem Amt. In Großstädten wie Frankfurt am Main oder Stuttgart wenden die Ratsmitglieder im Schnitt rund 21,5 bzw. 23,7 Stunden pro Woche für Ratstätigkeiten im engeren Sinne auf (Reiser 2006: 87)⁵⁹. Eine andere Studie, in welcher auch kleinere Kommunen einbezogen sind, nennt eine durchschnittliche monatliche Zusatzbelastung von etwa 43 Stunden (Egner et al. 2013: 98). Die Unterschiede in beiden Studien zeigen, dass der Zeitaufwand mit steigender Gemeindegröße zunimmt. Doch unabhängig von der konkreten Gemeindegröße wird deutlich: die zusätzliche Arbeitsbelastung, die im Falle einer ausführlichen Befassung mit den Bürgervorschlägen auf die einzelnen Ratsmitglieder zukommen würde, könnte deren Kapazitäten unter Umständen übersteigen.

Zu den zeitlichen Beschränkungen kommen kognitive Grenzen hinzu: zwar ist anzunehmen, dass die meisten Politiker gute, angemessene und informierte Entscheidungen treffen *wollen* – häufig werden sie dazu jedoch aufgrund kognitiver Schranken nicht in der Lage sein (vgl. Faden-Kuhne 2012: 89). Doch wie sollen die Ratsmitglieder mit dieser Tatsache umgehen? Die so genannten „Zwei-Prozess-Modelle“ aus der Sozialpsychologie – allen voran das „elaboration likelihood model“ (ELM) (Petty/Cacioppo 1986; Petty/Wegener 1999) sowie das „heuristic-systematic model“ (HSM) (Eagly/Chaiken 1993; Chen/Chaiken 1999) bieten hier fruchtbare Ansätze, um Entscheidungen unter derartigen Vorzeichen zu erklären.⁶⁰ ELM und HSM unterscheiden jeweils zwischen zwei unterschiedlichen Modi der Informationsverarbeitung. Zum einen gibt es die zentrale

⁵⁸ Deutsche Ratsmitglieder sind zu ca. 20% Rentner, zu ca. 15% Beamte und zu ca. 10% Freischaffende (Egner, et al. 2013: 66) – Gruppen, denen eine vergleichsweise flexible Handhabung ihrer (Arbeits-)Zeit möglich scheint. Doch auch leitende Angestellte (8,9%), Büro- und Verwaltungsangestellte (5,3%) oder Ingenieure (5,0%) sind relativ zahlreich vertreten (ebd.).

⁵⁹ Diese Ratstätigkeiten im engeren Sinne umfassen Rats- und Ausschusssitzungen, das Zusammentreffen der Fraktionen sowie weitere Gremiensitzungen (Reiser 2006: 84).

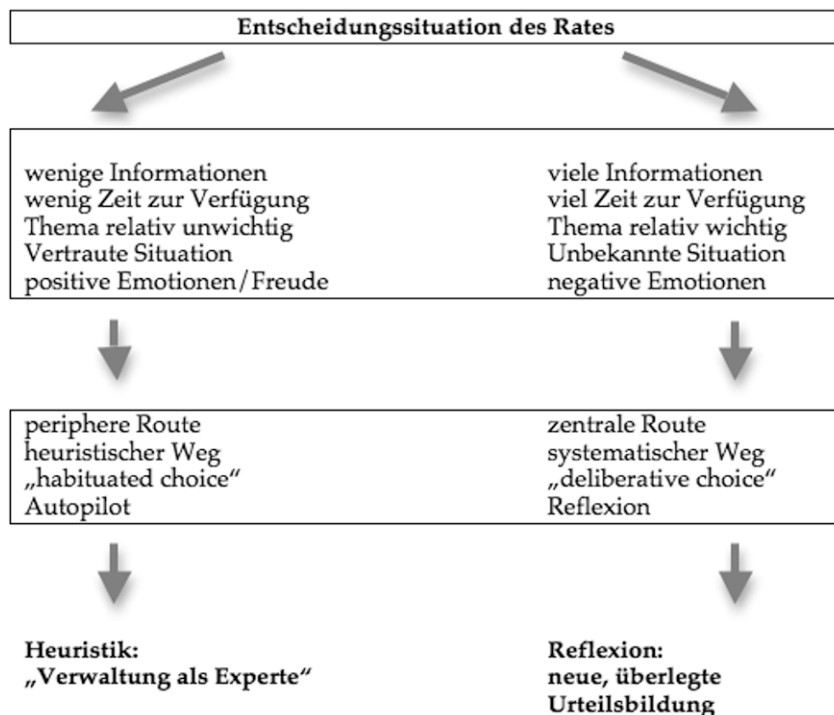
⁶⁰ ELM und HSM richten sich beide auf die Erklärung von *Einstellungen* sowie auf die Vorhersage von Einstellungsänderungen. Für die Zwecke dieser Arbeit kann jedoch angenommen werden, dass diese „dual mode“-Modelle auch für *Entscheidungsverhalten* – in diesem Fall von Politikern – relevant sind.

bzw. systematische Route, bei welcher ein „kognitiv aufwändiges Durchforsten der Argumente“ (Bohner 2003: 282) und „überlegtes Prozessieren“ (Mayerl 2009: 102) erfolgt. Zum anderen existiert ein peripherer bzw. heuristischer Modus der Informationsverarbeitung. Hier kommen zur Komplexitätsreduktion – und um überhaupt eine Entscheidung treffen zu können – bestimmte Heuristiken zum Einsatz. Diese sind „einfache Entscheidungsregeln“ wie beispielsweise „die Mehrheit hat Recht“ (Bohner 2003: 279) oder „experts' statements can be trusted“ (Chen/Chaiken 1999: 74). Die Relevanz von Letzterem für das hier im Zentrum stehende Entscheidungsverhalten der Räte wird weiter unten noch auszuführen sein.

Solche Heuristiken und „judgemental shortcuts“⁶¹ (Sniderman 1993: 221) werden nicht in jeder Entscheidungssituation angewandt, sondern ihre Bedeutung hängt von bestimmten Faktoren ab. So sind für den zentralen bzw. systematischen Weg ausreichende Motivation, aber auch ausreichende Fähigkeiten notwendig. Ist beides nicht genügend vorhanden, greift der periphere bzw. heuristische Modus (vgl. Mayerl 2009: 102). Ganz ähnlich unterscheidet auch Hartmut Esser zwischen solchen (Entscheidungs-)Situationen, in denen der Mensch gewissermaßen auf Autopilot schaltet und solchen, in denen eine stärkere Reflexion erfolgt. Den Autopiloten bezeichnet er als „automatic procession“-Modus: eine Situation – beispielsweise eine Abstimmung im Stadtrat – wird als Standard wahrgenommen und entsprechend behandelt. Reflektiertes Vorgehen in einer Art „rational choice“-Modus erfolgt nur dann, wenn Motivation und Gelegenheit dazu bestehen (vgl. Kunz 2004: 159). Und die Theorie der affektiven Intelligenz (Marcus *et al.* 2000) nimmt schließlich an, dass Menschen in einer ihnen vertrauten Handlungssituation („safe, familiar and predictable“) eine „habituated choice“ treffen, während unter Unsicherheit eine „deliberative choice“ unternommen wird (Marcus *et al.* 2005: 951; MacKuen *et al.* 2007: 128). Die folgende Abbildung fasst die Unterschiede zwischen zentraler und peripherer Route aus Sicht der dargestellten Ansätze zusammen.

⁶¹ Auch als „Daumenregeln, Cues, Schemata oder Frames“ (Faden-Kuhne 2012: 89) bezeichnet.

Abbildung 1: Entscheidungssituation des Rates – Heuristik vs. Reflexion



Quelle: eigene Darstellung

Aus den obigen Ausführungen lässt sich für die vorliegende Untersuchung nun die Annahme formulieren, dass sich die ehrenamtlichen „Feierabend-Politiker“ aus Gründen begrenzter Kapazitäten und in der Regel fehlender Gelegenheit für die zentrale/systematische Route für ihre Entscheidungen über die Bürgervorschläge auf das Urteil der „Vollzeit-Profis“ aus der Verwaltung verlassen und deren Stellungnahmen folgen. Das Fachwissen der Verwaltung in Gestalt der Stellungnahmen dient den Räten in dieser Situation also als Heuristik zur Entscheidungsfindung, die Einstufung der Verwaltung als „Quelle mit Sachkenntnis“ fungiert

dabei als Auslöser der Heuristik (vgl. *Bohner 2003: 288*).⁶² Darüber hinaus kann das Urteil der Verwaltung aus Sicht der Politiker ein notwendiges Minimum an Sicherheit und „Vertrauen [in die] subjektive ‚Richtigkeit‘ ihrer Urteile“ (*Mayerl 2009: 106*) garantieren, da auf diese Weise eine Entscheidung getroffen werden kann, die – wenn auch nicht optimal – doch zumindest subjektiv akzeptabel ist.

Die angesprochenen Stellungnahmen werden bei Bürgerhaushalten in der Regel zu jedem Bürgervorschlag, mindestens aber zu den auf der jeweiligen Top-Liste platzierten Vorschlägen von den Mitarbeitern der im konkreten Fall inhaltlich zuständigen Dezernate bzw. Ämter vorgelegt. Ausschlaggebend für die Entscheidung der Räte und die Relevanz von Heuristiken ist hier also vordergründig der Absender der Botschaft – die Verwaltung – und nicht unbedingt der genaue Inhalt oder die soziale Erwünschtheit einer Entscheidung (vgl. *Mayerl 2009: 103*). Diese Annahme weist den Akteuren der kommunalen Verwaltung damit eine besondere Rolle in der Vorbereitung und inhaltlichen Formung von Ratsentscheidungen zu.⁶³

Hypothese 2:

Um die Komplexität ihrer Entscheidungen über die Bürgervorschläge zu reduzieren, setzen ehrenamtliche Ratsmitglieder die Heuristik „Verwaltung als Experte“ ein.

Status Quo-Erhalt

Basierend auf dem Modell begrenzter Rationalität sowie den Grenzen menschlicher Informationsverarbeitungskapazität lässt sich eine weitere Annahme zum Entscheidungsverhalten von Stadträten formulieren. Diese richtet ihren Fokus auf das „muddling through“ als Politikstil, wie es erstmals von *Charles E. Lindblom (1959)* in die Debatte eingebracht wurde. Aus dieser Perspektive heraus findet Politikwandel inkrementell statt, also „through a succession of small steps that may add up to a significant difference over a number of policy cycles“ (*Hayes 1992: 4*). Das heißt, dass vorrangig solche Maßnahmen eine Chance auf Umsetzung haben, die

⁶² In einer Befragung von Stuttgarter Gemeinderäten im Jahr 2010 stufte eine deutliche Mehrheit von 76% bzw. 62% der Befragten den Informationsvorsprung bzw. das Fachwissen der Verwaltung als ihre wichtigsten Einflussressourcen ein, vgl. *Walter-Rogg (2010: 223)*.

⁶³ In ganz ähnlicher Weise lassen sich Thesen und Befunde zur Agenda Setting-Funktion von (nationalen) Ministerialbürokratien auf die lokale Ebene übertragen und entsprechend interpretieren (vgl. *Schnapp 2000*): je beschränkter die Ressourcen des Rates, insbesondere bezüglich Zeit und Zugang zu Informationen, desto eher werden die Vorlagen der Verwaltung unverändert übernommen.

eine möglichst geringe Abweichung vom Status Quo bedeuten, während „leaps and bounds“ (Lindblom 1959: 84) sich kaum durchsetzen werden.

Diese Strategie des „disjointed incrementalism“ (Braybrooke/Lindblom 1963) nimmt gegenüber dem vermeintlichen Ideal der perfekt informierten Entscheidung eine Reihe von Anpassungen vor. So werden vor einer Entscheidung nicht etwa alle möglichen Alternativen in Betracht gezogen, sondern nur diejenigen, die dem Status Quo ähneln würden („margin dependent choice“, ebd.: 83). Weiterhin wird auch nur eine beschränkte Anzahl an Konsequenzen einer bestimmten Policy zu berücksichtigen versucht, andere Konsequenzen werden – bewusst oder unbewusst – ignoriert. Dies macht die jeweilige Entscheidungssituation überhaupt erst handhabbar: „To omit is often to make manageable, and to aspire to completeness is often to do a bad job of everything attempted“ (ebd.: 90). Die inkrementelle Strategie widerspricht zudem der konventionellen Vorstellung, bei politischen Entscheidungen würden die Mittel gemäß im Vorfeld bestimmter Ziele ausgewählt. Aus Sicht der inkrementellen Logik findet häufiger das Gegenteil statt: eine Bestandsaufnahme der zur Verfügung stehenden Mittel bestimmt darüber, welche Ziele anvisiert werden.

Schließlich verfolgt der „disjointed incrementalism“ eine „remedial orientation“ (ebd.: 102). Politische Maßnahmen dienen in erster Linie dazu, sich von bestimmten als Missstand identifizierten Situationen zu entfernen, und weniger der systematischen Hinarbeitung auf ein klar definiertes Ziel. Als Beispiel aus dem Bereich der Kommunalpolitik ließe sich hier die Anhebung von Bußgeldern für Verunreinigungen im öffentlichen Raum (etwa durch Hundekot oder Zigaretten) anführen. Diese sollen zunächst einmal die Zahl entsprechender Vergehen reduzieren ohne dass es ein konkretes Ziel im Sinne von „nur noch X Vorfälle pro Monat“ oder gar einer bestimmten „Sauberkeitsquote“ geben soll.⁶⁴

Dieser inkrementelle Stil kann gerade bei Haushaltsprozessen als dominantes Muster beobachtet werden. Haushaltspläne werden nicht jedes Jahr vollständig neu geschrieben, sondern orientieren sich am Vorjahr. Hinzu kommt die Tatsache, dass der weitaus größte Anteil des Budgets aus festen Posten besteht und nur eine geringe Summe – die sogenannte „freie Spitze“ – tatsächlich einen Spielraum für Prioritätensetzungen durch die kommunalen Entscheider einräumt. Wildavsky führt diesbezüglich die Metapher eines Eisberges ein: „The budget may be conceived of as an iceberg; by far the largest part lies below the sur-

⁶⁴ Ähnliches lässt sich für eine Vielzahl weiterer politischer Maßnahmen auf allen Ebenen feststellen. So wird in Bezug auf das Problem der Einkommensungleichheit nicht etwa auf eine zu erreichende Verteilungsquote hingearbeitet, sondern vor allem daran, zunächst einmal die größten Missstände anzugehen.

face, outside the control of anyone" (Wildavsky/Caiden 2001: 47). Inkrementalismus ist somit nicht als Entscheidungsmotiv, sondern in erster Linie als Resultat einer Vielzahl von Faktoren zu verstehen. Policies sind nicht das Produkt bewusster und zielgerichteter Entscheidungen, sondern die Resultanten der Interaktion verschiedener Akteure, die über unterschiedliche Informationen verfügen und unterschiedliche Werte besitzen (vgl. Hayes 1992: 18).⁶⁵ Haushaltspolitik wird dadurch von einer gestalterischen und kreativen Aufgabe zu einer Art „Instandhaltungstätigkeit“ (vgl. Wildavsky 1975: 132).

Was bedeutet dies nun für die Entscheidungspraxis der Räte in Bürgerhaushaltsverfahren? Die oben ausgeführten Annahmen zu Inkrementalismus als dominantem Muster der Haushaltspolitik lassen sich gleichermaßen auch auf deutsche Bürgerhaushalte übertragen. Ohne an dieser Stelle Details auszuführen, kann festgestellt werden, dass Bürger häufig Vorschläge unterbreiten, die einen gewissen „Sprung“ für den jeweiligen Haushalt bedeuten würden – beispielsweise neue Infrastruktur-Projekte oder Ausgaben im sozialen Bereich. Gleiches gilt natürlich nicht nur für Ausgabe-, sondern durchaus auch für bestimmte Sparvorschläge, wenn etwa die Streichung von Subventionen für eine bestimmte Einrichtung gefordert wird. Die daraus für die vorliegende Arbeit abgeleitete Hypothese lautet nun, dass die kommunalen Entscheidungsträger vor allem solche Bürgervorschläge befürworten, die eine möglichst geringe Abweichung vom Status Quo bedeuten – sei es auf der Soll- oder auf der Haben-Seite.⁶⁶

Hypothese 3:

Aufgrund der inkrementellen Logik von Haushaltspolitik nehmen die Ratsmitglieder eher Bürgervorschläge an, die eine geringe Abweichung vom Status Quo bedeuten.

⁶⁵ Für die Öffentlichkeit werden diverse Rechtfertigungen dafür vorgebracht, warum nur kleinschrittige Entscheidungen getroffen werden können. Es kann dabei unter anderem auf die vergleichsweise niedrigeren Kosten oder auf die (positiven) Erfahrungen mit bestehenden Programmen verwiesen werden oder aber darauf, dass ein großer Politikwandel in der Regel politisch nicht durchsetzbar sei, vgl. Hayes (1992: 16).

⁶⁶ Rickards leitet aus den Schweizer Erfahrungen mit direkter Demokratie auch für Deutschland die Vermutung ab, dass die Prioritätensetzung einer Gemeinde umso flexibler – und damit weniger inkrementell – sein sollte, je größer die direkten Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger sind (Rickards 1998: 157). Die hier untersuchte konsultative Beteiligung von Bürgern am Haushaltsprozess kann jedoch nicht mit ihrer Rolle als Legislativakteure in direktdemokratischen Verfahren gleichgesetzt werden.

2.3.1.2 Rollen und Identitäten

Das zweite Set von Erklärungen für die im Rahmen konsultativer Beteiligung getroffenen Entscheidungen lässt sich den Begriffen „Rollen und Identitäten“ zuordnen. Im Unterschied zu den im vorherigen Teil ausgeführten Ansätzen begrenzter Rationalität basieren die in diesem Abschnitt diskutierten Annahmen auf behavioralistischen Prämissen. Menschliche Entscheidungen sind demzufolge das Resultat internalisierter Regeln, Rollen und Identitäten, welche gesellschaftlich konstruiert sind und daher auch neu geschaffen oder verändert werden können. Da kein Mensch sich in seinem Leben in nur einer Rolle oder Identität befindet, unterliegen wir alle ganz unterschiedlichen Sets von Regeln – bspw. als Ehepartner, als Sohn/Tochter oder als politischer Entscheidungsträger. Aufgrund dieser multiplen Rollen und der daraus folgenden multiplen Regeln wirken letztere zwar entscheidungsanleitend, allerdings ohne dass dadurch menschliches Verhalten präzise vorherzusagen wäre (vgl. March 1994:).

Die Begriffe „Rolle“ und „Rollenverständnis“ sind in der sozialwissenschaftlichen Forschung – insbesondere der Repräsentationsforschung – vielfach verbreitet, wenn auch mit unterschiedlichen Ausgestaltungen (vgl. dazu Kielhorn 2001: 35ff.). Als grundlegende Definition einer Rolle soll für die folgenden Ausführungen gelten: „Rolle (...) [wird] verstanden als ein Bündel von Erwartungen, die an den Inhaber einer sozialen Position gerichtet sind“ (Scheuch/Kutsch 1975: 98). „Rollenverständnis“ wiederum bezieht sich darauf, wie der jeweilige (hier:) Kommunalpolitiker seine eigene Repräsentationsrolle sieht (vgl. Kielhorn 2001: 36). Die beiden in diesem Abschnitt formulierten Hypothesen richten ihren Blick zum einen auf das Selbstverständnis des Mandatsträgers als Volksvertreter, zum anderen auf seine Rolle als Parteipolitiker.

Volksvertreter

Die „Orientierung des politischen Führungspersonals am Willen der Wähler [ist] ein typisches Merkmal demokratischer Politik“ (Gabriel et al. 1993: 29), wobei die lokale Ebene aufgrund ihrer Nähe zum Bürger diesbezüglich besonderes Potential besitzt. Mit der Frage, inwieweit die Präferenzen der Wähler tatsächlich mit den Präferenzen und vor allem den Entscheidungen ihrer Abgeordneten übereinstimmen, befindet man sich mitten in der normativ wie auch empirisch geführten Debatte um Responsivität und grundsätzliche Vorstellungen von Repräsentation. Ohne diese Debatte in ihrer Gänze nachzeichnen zu wollen, sollen hier lediglich die für die Herleitung der entsprechenden Untersuchungs- hypothesen zentralen Aspekte erläutert werden.

Grundsätzlich ist unter Responsivität die „Aufnahmebereitschaft und Sensibilität der Repräsentanten für die Wünsche und Interessen der Repräsentierten und das entsprechende Handeln bei der Gesetzgebung“ (Walter 1997: 1) zu verstehen. Edmund Burke führte diesbezüglich die klassische Unterscheidung zwischen „Trustee“ und „Delegate“ ein, die seither in zahlreichen normativen wie auch empirisch-analytischen Studien Anwendung und Weiterentwicklung erfuhr (vgl. u.a. Eulau et al. 1959; Pitkin 1967). Während ein Trustee ein in seinen Entscheidungen praktisch völlig freier Abgeordneter ist, stellen Delegates „in erster Linie Vertreter der Präferenzen ihrer Wähler [dar]“ (Brettschneider 2002: 542). Zur Frage, wie viel Responsivität notwendig ist und ob normativ das Trustee- oder das Delegate-Modell vorzuziehen sind, gibt es durchaus unterschiedliche Auffassungen.⁶⁷

Doch wie identifiziert ein Repräsentant den Wählerwillen in einer konkreten Sachfrage? Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die Bürger meist gar „keine spezifischen policy-Präferenzen, sondern eher allgemeine Wünsche äußern“ (Walter 2002: 6). Durch das Instrument des Bürgerhaushalts als einer Möglichkeit des partizipativen, direkten Inputs durch die Bürger, werden von diesen jedoch durchaus konkrete Präferenzen geäußert, bewertet und an das politische Entscheidungssystem herangetragen. Den Politikern bietet sich durch das Verfahren die Gelegenheit, diese Präferenzen in Gestalt der Top-Listen gegebenenfalls in ihre eigenen Entscheidungen einzubeziehen.

Empirisch gesehen hat die Frage, ob sich gewählte Abgeordnete nun selbst stärker in einer Rolle als Volksvertreter und Delegate oder aber als freier Trustee verstehen, erheblichen Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen. So stellte Arzberger Ende der 1970er Jahre fest, dass die Prioritätensetzungen der lokalen Mandatsträger kaum Ähnlichkeit mit dem durchschnittlichen Bürgerwillen besäßen (Arzberger 1980: 147). Zu differenzierteren Erkenntnissen kommen (Gabriel et al. 1993), die in ihrer Untersuchung von vier kreisfreien Städten zwar nur einen schwach positiven Zusammenhang zwischen den Ausgabepräferenzen von Kommunalpolitikern und den von ihnen angenommenen Wünschen der

⁶⁷ Burke selbst lehnt „authoritative instructions, mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his own judgement and conscience (...)“ (Burke 1774 zit. nach Müller 1966: 23) ab und spricht sich damit klar für das freie Mandat aus. Lijphart tritt demgegenüber als Fürsprecher einer strikten Delegate-Position auf. Für ihn ist die ideale Demokratie eine solche, in der „actions [are] always in perfect correspondence with the preferences of all its citizens“ (Lijphart 1984: 1; vgl. auch Köhler 2010: 92f.). Manche vermuten gar, „dass es gar nicht der Sinn des parlamentarischen Repräsentativsystems [sei], nur ‚die Wünsche der Wähler‘ zu erfüllen“ (Herzog 1989: 324).

Bevölkerungsmehrheit messen, gleichzeitig aber „die perzipierten Bürgerwünsche“ als „wichtigsten Bestimmungsfaktor der Ausgabepräferenzen der befragten Kommunalpolitiker“ sehen (ebd.: 39).

Neuere Daten zum Demokratieverständnis deutscher Ratsmitglieder zeigen, dass nur knapp 25% der befragten Mandatsträger der Aussage zustimmen, dass „politische Repräsentanten (...) entscheiden [sollten], wie sie es für richtig halten - unabhängig von der Meinung der Bevölkerung“ (Egner et al. 2013: 108). Dies lässt sich also im Sinne einer weniger stark ausgeprägten Trustee-Identität interpretieren. In Bezug auf ihr eigenes Rollenverständnis äußern rund 45% der Befragten, dass sie selbst einen großen Beitrag „zur Vertretung der Forderungen und Anliegen der örtlichen Gemeinschaft“ leisten, ca. 36% sehen dies in Bezug auf die Umsetzung des Programms der eigenen Partei bzw. Wählergruppe (vgl. ebd.: 121f.). Inwiefern diese Befunde für den Umgang mit Bürgerhaushaltsvorschlägen zutreffend sind und ob sich die Abgeordneten an den in Bürgerhaushalten geäußerten Prioritäten der Bürger orientieren, soll die vorliegende Arbeit klären.

Hypothese 4:

Je stärker die kommunalen Entscheidungsträger ihr Mandat als Volksvertreter („delegate“) interpretieren, desto eher nehmen sie die von den Bürgern am besten bewerteten Vorschläge an.

Parteipolitiker

Die Relevanz von Parteipolitik auf der kommunalen Ebene in Deutschland ist seit jeher umstritten (vgl. u.a. Bogumil 2010). Dies geht auf die traditionelle Frage zurück, ob es sich auf lokaler Ebene „nur“ um unpolitische Selbstverwaltung handelt, die vor allem technischer Natur ist, oder ob es demgegenüber um die Konkurrenz verschiedener Alternativen geht, deren Umsetzung demokratisch – und parteipolitisch – ausgehandelt wird. Während die erste Sichtweise lange Zeit vorherrschend war, hat letztere in den vergangenen Jahrzehnten stärkeres Gewicht erhalten (vgl. ebd.). Sie soll auch für die Ausführungen in diesem Abschnitt als Grundlage dienen. Eingebettet ist die Frage nach der Rolle von Parteipolitik auf lokaler Ebene letztlich auch in die international geführte Debatte um Parteienkonvergenz versus Parteiendifferenz, welche den Einfluss von Parteien und deren Ideologien auf die Staatstätigkeit sowie den entsprechenden Policy-Output und -Outcome diskutiert (vgl. u.a. Wagschal 1996; Schmidt 2001).

Grundsätzlich lässt sich der Grad der Parteipolitisierung einer Kommune entlang von drei Dimensionen messen (vgl. Wehling 1991: 150). Es sind dies die personelle, die inhaltliche sowie die prozedurale

Parteipolitisierung. Die personelle Parteipolitisierung beinhaltet das Ausmaß, in welchem Ratsmitglieder einer Partei angehören; die inhaltliche Dimension betrifft den Einfluss von Parteiideologien auf politische Entscheidungen; und prozedurale Parteipolitisierung schließlich läge dann vor, wenn „Abstimmungsverhalten und Entscheidungsprozesse von Parteien bestimmt werden“ (Magin 2010: 99). Das Vorhandensein personeller Parteipolitisierung stellt die Vorbedingung für die hier zu formulierende fünfte Untersuchungshypothese dar, während die inhaltliche und prozedurale Dimension den eigentlichen Kern der These treffen.

Eine große Zahl der in deutschen Stadt- und Gemeinderäten sowie Stadtverordnetenversammlungen tätigen Mandatsträger gehört einer politischen Partei an – wenngleich die „großen“ Parteien der Bundesebene in den Kommunen eine weitaus geringere Rolle spielen. Rein quantitativ entfielen in der jüngeren Vergangenheit knapp 40% aller Ratsmandate in allen deutschen Bundesländern auf Wählergruppen, unabhängige Kandidaten und „Sonstige“, nur rund 31% bzw. 18% auf CDU/CSU bzw. SPD (Egner et al. 2013: 71). Große Unterschiede gibt es diesbezüglich jedoch in Abhängigkeit von der Gemeindegröße. In Kommunen mit 10.001 bis 19.999 Einwohner halten Wählergruppen und „Sonstige“ zusammen ca. 18% der Mandate, in Gemeinden über 100.000 Einwohner sind es weniger als 10% (vgl. ebd.). In den hier nicht erfassten Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern dürfte der Anteil von Freien Wählern und Einzelbewerbern nochmals deutlich höher liegen. Da sich unter den Untersuchungskommunen dieser Arbeit keine Stadt mit weniger als 20.000 Einwohnern befindet, lässt sich also zunächst festhalten, dass Parteivertreter in den Räten der hier betrachteten Bürgerhaushaltskommunen eine – zumindest quantitativ – relativ gewichtige Rolle spielen.

Welche empirische Relevanz hat nun die inhaltliche Parteipolitisierung von kommunalen Entscheidungen? Vertreten Parteien in den Kommunen spezifische Programme oder „Pragmatismus in Reinkultur“ (Hämmerle 2000: 139)? Verschiedene Studien, insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren, haben sich mit der Frage beschäftigt, ob Parteipolitik einen Einfluss auf den Policy-Output hat – ob also Ratsmitglieder unterschiedlicher Parteien auch unterschiedliche inhaltliche Präferenzen besitzen bzw. umsetzen (vgl. u.a. Gabriel et al. 1994; Walter-Rogg 2004; Holtkamp 2008: 226ff.).

Um dies zu überprüfen, wird in der Regel nicht auf konkrete Parteien, sondern auf ideologische Positionen im Sinne der Links-Rechts-Einstufung rekurriert. So lässt sich für linke Parteien annehmen, dass sie staatsinterventionistisch eingestellt sind und „umfassende Aktivitäten

des Staates auf dem Gebiet der Wohlfahrts- und Infrastrukturpolitik“ (Gabriel et al. 1994: 149) fordern sowie „mehr für soziale Einrichtungen und Umweltschutz ausgeben“ (Holtkamp 2008: 227) wollen. Für die nationale Ebene konnte zudem festgestellt werden, dass unter sozialdemokratischen Regierungen der Umfang der Personalausgaben größer ist als unter konservativer Regierung (Schmidt 1990: 64). Rechte Parteien bzw. sich selbst als eher rechts einstufende Ratsmitglieder sind demgegenüber insgesamt marktorientierter und betonen Themen wie öffentliche Sicherheit und Ordnung, den Ausbau kommunaler Infrastruktur und die Förderung der Wirtschaft (Ahlstich/Kunz 1994: 195; Gabriel et al. 1994: 149f.; Walter-Rogg 2004: 268f.; Holtkamp 2008: 227). Für die nationale Ebene wurden zudem Privatisierungen von Wirtschaftssektoren oder einzelnen Unternehmen als kennzeichnend für konservative – also in der Systematik dieser Arbeit „rechte“ – Regierungen nachgewiesen (vgl. Timm-Arnold 2011: 36). Im Zuge der Diskussionen um Privatisierungen und Rekommunalisierungen kommunaler Betriebe kann dies auch für die lokale Ebene relevant werden.

Betrachtet man in diesem Zusammenhang nun die Selbstverortung deutscher Ratsmitglieder auf der Links-Rechts-Skala, so zeigt sich, dass sich Vertreter der Partei „Die Linke“ am weitesten links einordnen, gefolgt von den Grünen und der SPD (vgl. Egner et al. 2013: 77). Im weiter rechts davon liegenden Bereich folgen Mandatsträger der Freien Wähler, der FDP sowie schließlich der CDU und CSU. In Bezug auf Bürgerhaushalte lässt sich aus diesen Ausführungen die Annahme formulieren, dass kommunale Mandatsträger sich in ihrem Selbstverständnis als Parteipolitiker vorrangig solchen Bürgervorschlägen anschließen, die ideologisch den eigenen (Partei-)Positionen entsprechen. Dies würde bezüglich der prozeduralen Parteipolitisation gleichzeitig bedeuten, dass in diesen Fällen Fraktionsdisziplin und geschlossenes Abstimmungsverhalten eine größere Rolle spielen als konsensual und über Parteigrenzen hinweg gefällte Ratsentscheidungen.

Um auf die weiter oben angesprochenen Repräsentationsmodelle bzw. Rollenverständnisse zurück zu kommen, so korrespondiert diese fünfte Hypothese mit dem „responsible party“-Modell, wie es unter anderem in der wegweisenden Studie von Miller und Stokes zur Beziehung zwischen Abgeordnetem und Wähler diskutiert wird (Miller/Stokes 1963). Nach diesem Verständnis ist die klassische Dichotomie zwischen Trustee und Delegate um die Bedeutung von Parteien zu erweitern. Insbesondere am Beispiel wohlfahrtsstaatlicher Politik zeigen Miller/Stokes die Bedeutung der jeweiligen (nationalen) Parteipositionen für Wahl- und Abstimmungsverhalten im amerikanischen Kongress (ebd.: 56).

Holtkamp vertritt zwar die These, dass die restriktiven Rahmenbedingungen, unter welchen kommunale Haushaltspolitik stattfindet, grundsätzlich gegen eine ausgeprägte Parteiendifferenz beim Policy-Output sprechen (Holtkamp 2008: 232).⁶⁸ Inwieweit die Parteien trotz dieser für sie zunächst widrigen Umstände dennoch eine Rolle spielen, soll in der vorliegenden Arbeit für den Fall deutscher Bürgerhaushalte untersucht werden – jedoch nicht im Hinblick auf den Output, sondern in Bezug auf die Unterstützung oder Ablehnung von Bürgervorschlägen durch unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten.⁶⁹

Hypothese 5:

Je stärker die Ratsmitglieder ihr Mandat als Parteipolitiker interpretieren, desto eher sind die Entscheidungen über die Bürgervorschläge von inhaltlicher und prozeduraler Parteipolitisierung gekennzeichnet.

2.3.2 *Input*

Der zweite übergeordnete Komplex zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens der Stadträte umfasst die Input-Seite des Beteiligungsverfahrens. Erklärungspotential bieten hier einerseits der Charakter der Vorschläge selbst, insbesondere deren inhaltliche Präzision sowie ihre Kontroversität, andererseits die Teilnehmerquote des jeweiligen Bürgerhaushaltsverfahrens.

⁶⁸ Zu diesen restriktiven Rahmenbedingungen zählen „Kreditregeln, Stellenobergrenzenverordnungen, Rechnungskontrolle durch örtliche Rechnungsprüfungsämter und überörtliche Prüfung, Kommunalaufsicht sowie insbesondere die zunehmende Politikverflechtung“ (Timm-Arnold 2011: 43).

⁶⁹ Der Bürgerhaushalt als solcher galt ursprünglich als klassisch „linkes“ und progressives Projekt – diese Zuschreibung hat sich in der Zwischenzeit jedoch gewandelt. Baiocchi/Ganuza (2014: 31) sprechen in diesem Zusammenhang von der „seemingly endless adaptability“ von Bürgerhaushalten, die nun etwa mit dem Versprechen auf „community cohesion“, „social entrepreneurship“ oder „innovation“ auch konservativen Akteuren nähergebracht werden.

2.3.2.1 Inhaltliche Präzision

Dieser erste Erklärungsansatz im Hinblick auf den Charakter der Bürgereingaben sucht einen Zusammenhang zwischen der inhaltlichen Präzision eines Vorschlags und der über ihn getroffenen Entscheidung herzustellen. Dabei soll angenommen werden, dass unkonkrete Vorschläge und allgemeine Meinungsäußerungen von den Kommunalparlamenten eher angenommen werden oder aber in die Kategorie „wird bereits umgesetzt“ fallen. Aufgrund des breiten Interpretationsspielraumes nicht konkret formulierter Vorschläge, können die Politiker diesen einerseits entweder zustimmen, ohne dass dies im Hinblick auf konkrete Politikinhalte unmittelbare Konsequenzen hätte (und dies so für eine positive Darstellung im Sinne responsiver Politik nutzen). Andererseits lässt es die inhaltliche Unklarheit eines Vorschlags auch zu, eine bereits vorher getroffene Maßnahme im Sinne dieses unkonkreten Vorschlags zu interpretieren und folglich als „wird bereits umgesetzt“ zu deklarieren.

Dieses Argument lässt sich beispielhaft an einem im Bürgerhaushaltsverfahren der Stadt Frankfurt am Main in den Top 10 platzierten Vorschlag verdeutlichen, welcher die Forderung „Weniger Autos in der Stadt“ zum Gegenstand hatte. Dies ist ein Vorschlag, gegen den von Seiten der städtischen Politik zunächst einmal schwer etwas einzuwenden sein dürfte – kaum jemand wird in einer Großstadt wie Frankfurt am Main ernsthaft „mehr Autos in der Stadt“ fordern –, gleichzeitig ist er jedoch so breit formuliert, dass Verwaltung und Politik vergleichsweise einfach eine zustimmende Entscheidung oder eine Entscheidung im Sinne von „machen wir schon“ fällen können.

Die zustimmende Entscheidung entspräche dabei der Logik des so genannten „principle-policy puzzles“ (*Sniderman et al. 1991*). Dieses ursprünglich auf Rassismus und rassistische Einstellungen in den USA bezogene „Rätsel“ hat eine paradoxe Beobachtung zum Ausgangspunkt: viele Amerikaner, insbesondere die besser Gebildeten, unterstützen das Prinzip der Gleichheit von Schwarzen und Weißen, sind aber gegen konkrete Policies zur Realisierung dieses Prinzips (ebd.: 5). Es scheint, dass „principle and policy preference are only weakly linked in the minds of the general citizenry“ (ebd.: 59). Zwar richtet dieser Ansatz seinen Blick auf Einstellungen der Bevölkerung, er lässt sich jedoch in gewissem Rahmen auch auf das Entscheidungsverhalten von Ratsmitgliedern übertragen. Damit soll nicht behauptet werden, Kommunalpolitikern fehle generell die Verbindung zwischen grundsätzlichen Einstellungen und konkreten Politikinhalten, doch gerade bei inhaltlich unkonkreten Bürgervorschlägen kann das „principle-policy puzzle“ in dieser Hinsicht interpretiert werden. Kaum ein Ratsmitglied ist prinzipiell gegen besse-

ren ÖPNV, den Abbau öffentlicher Schulden oder höhere Investitionen in das Bildungswesen – allerdings zunächst nur solange diese Forderungen im Bereich der Prinzipien verbleiben und keine konkreten und somit potentiell konflikträchtigen Policies daraus formuliert werden müssen.

Die Entscheidung „wird bereits umgesetzt“ ist zu einem unkonkreten Vorschlag theoretisch ebenfalls sehr häufig zu erwarten, was auf den breiten Interpretationsspielraum in diesen Fällen zurückzuführen ist. Auch dies kann am oben bereits genannten Vorschlag „Weniger Autos in der Stadt“ verdeutlicht werden. Unter dieser Forderung ließe sich eine breite Vielfalt an Maßnahmen fassen, von denen einige unter Umständen bereits realisiert sind und der Vorschlag damit gewissermaßen als positiv erledigt eingestuft werden kann. Der Ausbau eines Park-and-Ride-Parkplatzes, die Verkehrsberuhigung einer bestimmten Straße oder die Inbetriebnahme einer neuen ÖPNV-Haltestelle – all diese (hier: fiktiven) Maßnahmen können im Sinne des Vorschlags interpretiert werden. Ähnliches gilt für weitere allgemeine Forderungen wie „mehr Geld für Bildung“ oder „höhere Energieeffizienz“. Aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung bieten diese Vorschläge den Entscheidungsträgern genügend Spielraum, um sagen zu können: „das machen wir schon“. Ob und inwieweit dies dann auch der ursprünglichen Intention des Vorschlaggebers entspricht, bleibt wegen des vagen Inhalts unklar.

Hypothese 6:

Unkonkrete Bürgervorschläge werden aufgrund ihres breiten Interpretationsspielraums oder prinzipieller Zustimmung durch die Räte entweder angenommen oder als bereits umgesetzt entschieden.

2.3.2.2 Kontroversität

Neben der inhaltlichen Präzision eines Vorschlags dient weiterhin auch seine Kontroversität als wichtiger Erklärungsfaktor für die Entscheidung des Rates. Man muss dabei nicht der überspitzten Formulierung von der „Politik als Idyll“⁷⁰ oder dem „Harmoniepostulat“ (Walter-Rogg 2010: 238) politischer Kultur in Deutschland zustimmen, um eine entsprechende Annahme zur Konsensorientierung von Politik im Allgemeinen und lokaler Politik im Besonderen treffen zu können. Grundsätzlich stehen sich

⁷⁰ <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/deutschland-politik-als-idyll-12689814-p2.html> [9. Januar 2014]

die beiden Idealtypen der „Verhandlungsdemokratie“ auf der einen und der „Konkurrenzdemokratie“⁷¹ auf der anderen Seite mehr oder weniger diametral gegenüber, wobei „in Verhandlungsdemokratien (...) politische Entscheidungen nicht wie in der Konkurrenzdemokratie mit Stimmenmehrheit, sondern durch möglichst einstimmige Entscheidungen in Aushandlungsprozessen getroffen [werden]“ (Czada 2003: 173 zit. nach *Holtkamp 2008: 18*). Die Verhandlungs- oder Konsensdemokratie basiert also auf der Einbindung möglichst vieler Interessen sowie einer Entscheidungsfindung auf der Grundlage breiter gesellschaftlicher Zustimmung.

Empirisch können auf lokaler Ebene in Deutschland in jüngerer Vergangenheit vielfach Trends in Richtung stärker konkordanter Entscheidungsmuster beobachtet werden (*Holtkamp 2008*).⁷² Wenngleich sich die entsprechenden Erkenntnisse vor allem auf einen geringeren Grad an Parteipolitisierung und die Tendenz zur „Entscheidungsfindung im gütlichen Einvernehmen“ (*Magin 2010: 98*) beziehen, lassen sich diese Befunde auch für die Analyse der Ratsentscheidungen in Bürgerhaushaltsverfahren nutzbar machen. Es geht dabei explizit nicht um die Frage konsensualer Entscheidungen innerhalb des Stadtrates, sondern um den Umgang mit von außen an die Räte herangetragener Kontroversität. So sind die Bürger zwar nicht direkt in die formale Entscheidung einbezogen – die Tatsache, wie umstritten eine Policy innerhalb der Bevölkerung ist, kann gleichwohl erheblichen Einfluss auf diese Entscheidung ausüben. Gerade für Abstimmungen über Bürgerhaushalte ist es daher plausibel anzunehmen, dass die Räte solche Vorschläge, die bereits durch die Bürger sehr kontrovers diskutiert wurden, in geringerer Häufigkeit annehmen. Dies wird in Städten mit fünf- oder sechststelligen Einwohnerzahlen nicht mehr unbedingt, wie von *Lehmbruch* betont, aus „Rücksichtnahme auf die persönlichen Beziehungen, die man mit jedermann unterhält, und die oft genug verwandtschaftlicher Natur sind“ (*Lehmbruch 1975: 5*) geschehen. Dennoch lässt sich auf Basis der steigenden Konkordanzorientierung ableiten, dass sich die Umstrittenheit eines Bürgervorschlags negativ auf dessen Chancen zur Umsetzung auswirkt.

⁷¹ Hinzu kommt das von *Arend Lijphart* geprägte Begriffspaar des „majoritarian and consensus government“ (*Lijphart 1984*), welches sich in erster Linie auf institutionelle Variablen konzentriert.

⁷² In einer Untersuchung für Stuttgart konnte beispielsweise gezeigt werden, dass in einigen Politikbereichen Entscheidungen im Konsens aller beteiligten Akteure getroffen werden – zu diesen Akteuren gehören nicht nur die Gemeinderäte, sondern auch Verwaltungsmitglieder, Bürger, Wirtschaftseliten und Einige mehr, vgl. *Walter-Rogg (2010: 238f)*.

Hypothese 7:

Wenn ein Vorschlag durch die Bürger kontrovers bewertet wurde, sinkt aufgrund der Konsensorientierung lokaler Politik die Chance, dass er vom Rat angenommen wird.

2.3.2.3 Teilnehmerquoten

Die dritte Hypothese zum Erklärungskomplex „Input“ schließlich nimmt an, dass die Höhe der Teilnehmerzahlen am Beteiligungsprozess einen Einfluss auf die Entscheidungen der gewählten Repräsentanten ausübt. Hier geht es im Unterschied zu den beiden vorherigen Hypothesen folglich nicht um den Charakter des Inputs selbst – inhaltliche Präzision und Kontroversität der Bewertung – sondern stärker um die Quantität des Inputs.

Dahinter liegt anknüpfend an normative Argumentationen zur Input-Legitimität (*Scharpf 1999*) sowie zum Ideal politischer Gleichheit (vgl. u.a. *Dahl 1998: 62ff.*) die Vermutung, dass Entscheidungsträger den Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens in Abhängigkeit von der Zahl der daran Beteiligten größere oder kleinere Bedeutung, Verbindlichkeit und Legitimität beimessen. Geringe Teilnehmerzahlen bzw. die Wahrnehmung seitens der Entscheidungsträger, es hätten sich (zu) wenige Menschen beteiligt, kann zu einer mangelnden Berücksichtigung von Beteiligungsergebnissen führen, weil dem Verfahren demokratische Legitimität ab- und die Gefahr sozialer Selektivität zugesprochen wird (vgl. *Holtkamp et al. 2006: 169*).

Konsultative Verfahren wie der Bürgerhaushalt ziehen in der Regel deutlich weniger Bürger an, als dies formalisierte Prozesse wie direktdemokratische Abstimmungen oder gar Kommunalwahlen vermögen, so dass bereits Teilnehmerquoten von 2% der Bevölkerung als vergleichsweise hoch gelten können (vgl. Kap. 3.2). Die theoretische Erwartung lautet demzufolge, dass in Bürgerhaushalten mit zwei, drei oder gar fünf Prozent Beteiligung eine größere Zahl an Vorschlägen durch die Stadträte angenommen wird als dies in Verfahren mit deutlich geringerer Beteiligung der Fall ist.

Hypothese 8:

Je höher die Teilnehmerquote eines Bürgerhaushaltsverfahrens, desto mehr Verbindlichkeit und Legitimität messen ihm die Stadträte bei und umso mehr Vorschläge werden daher angenommen.

2.3.3 Kontext

Der dritte übergeordnete Komplex, der Erklärungsansätze für die Ratsentscheidungen über Bürgervorschläge bereitstellen kann, ist im Kontext dieser Entscheidungen zu sehen. Hier sind einerseits die der jeweiligen Kommune zur Verfügung stehenden Ressourcen – insbesondere entsprechende finanzielle Beschränkungen – sowie die Größe der Kommune bzw. deren Einwohnerzahl als entscheidungs- beeinflussend anzusehen.

2.3.3.1 Finanzielle Ressourcen

Wie Kingdon in seiner wegweisenden Studie zu Agenden und Policy-Entscheidungen der US-amerikanischen Regierung verdeutlicht hat, spielen „budget constraints“ bei der Frage, warum manche Themen erfolgreich sind und andere nicht, eine entscheidende Rolle (Kingdon 2003: 105ff.). Auch wenn bestimmte Policies für diverse Bevölkerungsgruppen wie auch für Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung als elementar oder dringlich erscheinen mögen, so kann eine Umsetzung aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen dennoch unterbleiben. Dies lässt sich etwa am Beispiel US-amerikanischer Gesundheitspolitik verdeutlichen: „Here’s the chain of logic: The problem is the care isn’t adequate. The solution is to spend money. Do we have money? No. Zip, to the back burner“ (ebd.: 106).

Deutsche Kommunen befinden sich ebenso wie andere öffentliche Haushalte seit längerem in einer prekären finanziellen Lage, viele liegen gar auf der „Intensivstation“⁷³. Großzügige „freie Spitzen“ und dadurch ermöglichte Investitionstätigkeiten sind für viele kommunale Akteure zum Wunschtraum geworden. Doch gerade die in Beteiligungsverfahren wie dem Bürgerhaushalt geäußerten Wünsche der Bürger implizieren teils erhebliche Ausgaben. Aus diesem Spannungsverhältnis lässt sich für die vorliegende Untersuchung die Hypothese ableiten, dass Stadt- und Gemeinderäte in finanziell „armen“ Kommunen, in denen die Haushaltssicherung und -konsolidierung eine hohe Priorität hat, den von den Bürgern eingebrachten Ausgabevorschlägen geringe Berücksichtigung erweisen, während diese in „reichen“ Kommunen eher angenommen werden – unabhängig von Politikfeldern und dem konkreten Inhalt des jeweiligen Vorschlags.

⁷³ So eine Äußerung der Präsidentin des Deutschen Städtetages und damaligen Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Petra Roth (CDU), vgl. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-02/schulden-staedtetag-kommunen-2> [3. September 2013].

Hypothese 9:

Aufgrund der Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen werden in armen Kommunen eher Sparvorschläge, in reichen Kommunen eher Ausgabevorschläge durch den Rat angenommen.

2.3.3.2 Größe der Kommune

Size matters – und zwar gemäß der zweiten Hypothese zum Kontext von konsultativer Beteiligung auch für den Policy-Einfluss der Beteiligungsergebnisse. Unter Größe wird in diesem Fall die Einwohnerzahl einer Kommune verstanden, das heißt der Kreis all derjenigen, die sich potentiell beteiligen und damit einen Einfluss auf Policy-Entscheidungen nehmen können. Dieser vermutete Zusammenhang zwischen der Größe einer Gemeinschaft und der effektiven Beteiligung ihrer Bürger ist, wie Robert Dahl feststellt, eine klassische demokratietheoretische Annahme:

„A persuasive argument to classical Greeks as well as to many modern democrats is that smaller systems at least hold out the theoretical potential for greater citizen effectiveness than larger systems, even if in practice that potentiality is not always realized.“ (Dahl 1994: 28)

Dahl versteht unter den „small systems“ zwar eher den klassischen Stadtstaat im Verhältnis zum Nationalstaat oder aber letzteren im Verhältnis zu den an Bedeutung gewinnenden supranationalen Regierungsformen, das dahinterstehende grundlegende Argument kann aber theoretisch ebenso auf unterschiedlich große Kommunen der lokalen Ebene übertragen werden: Partizipation und Einfluss der Bürger sind in kleineren Kommunen eher zu erwarten oder zu realisieren als in größeren Kommunen (vgl. auch Font/Smith 2014).

Für den Fall der deutschen Städte und Gemeinde lassen sich zur Begründung dieser Annahme klassische Argumente zur Demokratie auf lokaler Ebene anführen (vgl. Vetter 2011): je kleiner eine Kommune ist, desto eher bestehen persönliche Beziehungen oder zumindest Bekanntheit zwischen Bürgern und Repräsentanten – „man kennt sich“. Dies kann wiederum die Einflussmöglichkeiten seitens der Bürger erhöhen, etwa indem die gewählten Räte den Beteiligungsergebnissen größere Verbindlichkeit zuerkennen. Auch die Komplexität der Probleme besitzt in kleineren Kommunen in der Regel andere Dimensionen als in einer Großstadt, was sich ebenfalls in den Policy-Wirkungen von Bürgerbeteiligung niederschlagen kann.

Doch mit diesem potenziell größeren Einfluss – oder in Dahl's Worten: der größeren Effektivität – der Beteiligung ist auch ein Dilemma verbunden: während es in kleinen Gemeinschaften zwar großen Einfluss für die Bürger geben mag, so werden dort doch keine inhaltlich wesentlichen Dinge entschieden. In großen Gemeinschaften hingegen werden eine Reihe relevanter Sachverhalte entschieden – allerdings ohne dass die betroffene Bürgerschaft hier allzu große Mitsprache eingeräumt bekäme (vgl. *Dahl 1994: 28*). Wenngleich die Auflösung dieses Dilemmas bzw. die empirische Beantwortung der Frage, ob es den behaupteten Zusammenhang überhaupt gibt, im Rahmen dieser Arbeit weitgehend offen bleiben muss, so ist aus den obigen Ausführungen die Hypothese abzuleiten, dass die Größe einer Kommune Auswirkungen auf den durch konsultative Beteiligung erzielten Policy-Einfluss hat.

Hypothese 10:

Aufgrund der Nähe zwischen Bürgern und Politik werden in kleineren Kommunen mehr Bürgervorschläge durch den Rat angenommen als in größeren Kommunen.

2.3.4 Zwischenfazit: Hypothesen zu Erklärungsansätzen für Policy-Wirkung

Die zentrale Frage dieser Arbeit lautet, welchen Policy-Einfluss konsultative Bürgerbeteiligung ausübt. Zur Beantwortung dieser Hauptfrage werden drei Teilfragen untersucht, welche nacheinander die Gegenstände des Bürgerinputs, die Entscheidungen der Stadträte sowie deren Entscheidungsmotive in den Fokus rücken. Nach der „Was?“- und der „Wie?“-Frage liegt das dritte zentrale Forschungsdesiderat also darin, fruchtbare Erklärungsansätze („Warum?“) für die Entscheidungen kommunaler Parlamente über die Vorschläge von Bürgern im Rahmen konsultativer Partizipation zu identifizieren – seien diese Entscheidungen nun im Sinne oder entgegen eines Policy-Einflusses der Bürger. Die folgende Tabelle fasst dazu nochmals alle insgesamt zehn im vorherigen Abschnitt diskutierten Untersuchungshypothesen zum Entscheidungsverhalten der Stadträte in Kurzform zusammen.

Tabelle 4: Übersicht über Hypothesen zur Erklärung von Policy-Wirkungen

<i>Titel</i>	<i>Inhalt</i>
Hypothese 1: Wiederwahl	Je mehr Ratsmitglieder glauben, dass sich ihre Entscheidungen positiv auf ihre Wiederwahl auswirken, desto mehr Bürgervorschläge werden angenommen.
Hypothese 2: Komplexitätsreduktion	Um die Komplexität ihrer Entscheidungen über die Bürgervorschläge zu reduzieren, setzen ehrenamtliche Ratsmitglieder die Heuristik „Verwaltung als Experte“ ein.
Hypothese 3: Status Quo-Erhalt	Aufgrund der inkrementellen Logik von Haushaltspolitik nehmen die Ratsmitglieder eher Bürgervorschläge an, die eine geringe Abweichung vom Status Quo bedeuten.
Hypothese 4: Volksvertreter	Je stärker die kommunalen Entscheidungsträger ihr Mandat als Volksvertreter („delegate“) interpretieren, desto eher nehmen sie die von den Bürgern am besten bewerteten Vorschläge an.
Hypothese 5: Parteipolitiker	Je stärker die Ratsmitglieder ihr Mandat als Parteipolitiker interpretieren, desto eher sind die Entscheidungen über die Bürgervorschläge von inhaltlicher und prozeduraler Parteipolitisation gekennzeichnet.

Hypothese 6: Inhaltliche Präzision	Unkonkrete Bürgervorschläge werden aufgrund ihres breiten Interpretationsspielraums oder prinzipieller Zustimmung durch die Räte entweder angenommen oder als bereits umgesetzt entschieden.
Hypothese 7: Kontroversität	Wenn ein Vorschlag durch die Bürger kontrovers bewertet wurde, sinkt aufgrund der Konsensorientierung lokaler Politik die Chance, dass er vom Rat angenommen wird.
Hypothese 8: Teilnehmerquoten	Je höher die Teilnehmerquote eines Bürgerhaushaltsverfahrens, desto mehr Verbindlichkeit und Legitimität messen ihm die Stadträte bei und umso mehr Vorschläge werden daher angenommen.
Hypothese 9: Haushaltslage	Aufgrund der Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen werden in armen Kommunen eher Sparvorschläge, in reichen Kommunen eher Ausgabevorschläge durch den Rat angenommen.
Hypothese 10: Größe der Kommune	Aufgrund der Nähe zwischen Bürgern und Politik werden in kleineren Kommunen mehr Bürgervorschläge durch den Rat angenommen als in größeren Kommunen.

Quelle: eigene Darstellung

Bevor sich die Arbeit jedoch der empirischen Bearbeitung der Forschungsfragen und der damit verbundenen Hypothesen widmet, befassen sich die folgenden beiden Kapitel zunächst mit einer ausführlichen Darstellung des Beteiligungsinstrumentes „Bürgerhaushalt“ sowie mit den Grundzügen kommunaler Aufgaben und kommunaler Finanzen – Aspekten also, die als Kontext zum Verständnis der weiteren Ausführungen unabdingbar sind.

Partizipation trifft Repräsentation

Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf
politische Entscheidungen

Neunecker, M.

2016, XVI, 288 S. 12 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-13070-1