



Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württembergs

Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen



Baden-Württemberg

| BertelsmannStiftung

Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württembergs

Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen

Inhalt

Vorwort von Gisela Erler	4
Vorwort von Christina Tillmann und Dr. Robert Vehrkamp	5
Vielfältige Demokratie in Deutschland: Der blinde Fleck Bürgerbeteiligung	7
Bürgerbeteiligung in der Praxis: Fünf Erkenntnisse aus Baden-Württemberg	10
1. Bürgerbeteiligung ist Teil des demokratischen Alltags in Baden-Württemberg geworden.	10
2. Die Verwaltung ist Treiberin von Bürgerbeteiligung.	12
3. Bürgerbeteiligung findet zu vielen gesellschaftlichen Themen statt – Infrastruktur hat die Nase vorn.	13
4. Methoden für jeden Zweck und Anlass – Die Vielfalt der Methoden ist in der Beteiligungspraxis angekommen.	15
5. Die Einbindung von Bürgerbeteiligung in das politische System ist eine Sache des politischen Willens.	16
Vielfältige Demokratie in Baden-Württemberg: Im politischen und gesellschaftlichen Alltag angekommen	18
Methodenerklärung: Die Datenerhebung mittels Web-Scraping	20
Impressum	21

Vorwort

von Gisela Erler

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

in meiner Arbeit während der letzten zehn Jahre gab es zwei Aspekte, die mir besonders wichtig waren. Sie betreffen die Bürgerbeteiligung nicht operativ, sondern haben wesentlich zum Erfolg beigetragen, Bürgerbeteiligung breiter zu verankern: Parteiunabhängigkeit und wissenschaftliche Begleitung.

Mir war es wichtig, dass die Themen Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft nicht durch die parteipolitische Brille gesehen werden. Es war ein mit den Grünen verbundenes Thema. Es betrifft aber Politikerinnen und Politiker jeglicher Couleur. Bürgerbeteiligung dient allen Bürgerinnen und Bürgern, dem Staatswesen und der Demokratie insgesamt.

Die wissenschaftliche Begleitung war mir als Sozialwissenschaftlerin von Anfang an wichtig. Wir wissen in relevanten Fragestellungen nun mehr. Die Bürgerbeteiligungen, die wir begleitet oder angestoßen haben, wurden häufig wissenschaftlich untersucht. Orte des Austausches waren mein wissenschaftlicher Beirat und die Demokratiekonferenzen mit dem Kanton Aargau. Der Demokratie-Monitor der Baden-Württemberg Stiftung, die Evaluation des Planungsleitfadens durch die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer oder die Evaluation der Gemeindeordnung durch die Verwaltungshochschulen des Landes sind die prominentesten Beispiele. Erwähnen möchte ich noch die unzähligen Gespräche meiner Stabsstelle und mir mit Studierenden und Forschenden vieler Fachrichtungen.

Mit der Bertelsmann Stiftung und den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in dieser Publikation verbindet uns eine enge Zusammen-



Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung,
Staatsministerium Baden-Württemberg

arbeit. Die Studie „Partizipation im Wandel“ gab einen wichtigen Impuls für die Allianz Vielfältige Demokratie. Darin entwickelte sich die Idee, dass eine systematische Erhebung vieler Verfahren die wissenschaftlichen Möglichkeiten steigern würde. So wertvoll Einzelfall-Studien sind, lässt sich nur mit einer breiten Erhebung auch die breite Wirkung von Bürgerbeteiligung erfassen. Die Universität Stuttgart leistet hier einen wunderbaren Beitrag.

Mit dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung haben wir im Zeitraum 2010 bis 2016 die Menschen in Baden-Württemberg noch im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ befragt, wie zufrieden Sie mit der Bürgerbeteiligung sind. Die Universität Hohenheim setzte an dieser Studie an. Es freut mich, dass vielen Menschen der Mehrwert von Beteiligung mittlerweile so wichtig ist, dass sie es als guten Standard ansehen.

Ich bedanke mich bei allen Forschenden, insbesondere dem Netzwerk Bürgerbeteiligungsforschung in Baden-Württemberg, den Stiftungen und Forschungseinrichtungen, die sich dem Thema Partizipation angenommen haben. Unsere gemeinsamen Impulse der letzten zehn Jahre werden die Debatte der nächsten zehn Jahre prägen.

Vorwort

von Christina Tillmann und Dr. Robert Vehrkamp

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

unsere Demokratie lebt von der Vielfalt der Meinungen und von der Vielfalt der Verfahren, die gewährleisten, dass die Meinungen der Bürger:innen auch gehört werden. Schon lange bereichern neue Formen der politischen Beteiligung die demokratische Landschaft in Deutschland – auf kommunaler, Landes-, und auch auf Bundesebene: Die repräsentative Demokratie wird ergänzt um direkte Demokratie und dialogische Beteiligung.

Dazu forschen wir seit mehr als 10 Jahren, führen innovative Pilotprojekte durch und setzen uns für die vielfältige Demokratie in Deutschland und in Europa ein. Schon zu Beginn wurde ein Hindernis deutlich: Es gibt keine verlässlichen Zahlen und Fakten über Bürgerbeteiligungsverfahren; keinen Überblick, welche Kommunen ihre Bürger:innen auch abseits von Wahlen in konkrete politische Entscheidungen vor Ort einbeziehen.

Diesem Wissensdefizit begegnet nun unsere neue Analyse von Beteiligung in Baden-Württemberg. Über Web-Scraping, also die Analyse von Meldungen und Beiträgen im Internet, gelingt erstmals eine umfassende Bestandsaufnahme von Bürgerbeteiligungsverfahren. Damit haben wir Antworten auf die Fragen: Wie viele Beteiligungsverfahren finden tatsächlich statt, wer initiiert sie und welche Methoden werden dafür verwendet – und was geschieht mit den Ergebnissen? Die Analyse zeigt: Bürgerbeteiligung ist elementarer Bestandteil der Demokratie in Baden-Württemberg; sie ist nicht mehr wegzudenken. Die Verwaltung in den Kommunen ist Kerntreiber:in von Beteiligungsverfahren geworden; Kompetenzaufbau, Leitlinien und Standards für gute Bürgerbeteiligung haben die

Verankerung unterstützt. Wir hoffen, dass diese und alle weiteren Erkenntnisse auch in anderen Bundesländern auf Interesse stoßen und sie sich auf den Weg machen, ihre Beteiligungslandschaft zu vermessen.

Diese Analyse hat eine lange Vorgeschichte und war nur möglich durch die Unterstützung zahlreicher Akteure, denen wir an dieser Stelle danken möchten: Den Mitgliedern der von uns initiierten „Allianz Vielfältige Demokratie“ für die vielen konzeptionellen Anregungen, die in dieses Vorhaben eingeflossen sind. Der Universität Stuttgart, insbesondere dem Projekt „Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren“, für die Durchführung der Datenerhebung. Und nicht zuletzt gilt unser Dank Staatsrätin Gisela Eler und ihrer Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Mit beiden verbindet uns eine lange und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Durch ihr Engagement und persönlichen Einsatz haben sie die idealen Voraussetzungen für diese Studie geschaffen.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre!



Christina Tillmann

Director

Programm Zukunft der Demokratie



Dr. Robert Vehrkamp

Senior Advisor

Programm Zukunft der Demokratie



Vielfältige Demokratie in Deutschland:

Der blinde Fleck Bürgerbeteiligung

Die Demokratie in Deutschland ist vielfältig. Schon lange bereichern neue Formen der politischen Beteiligung die demokratische Landschaft auf kommunaler, Landes-, und Bundesebene. Neben den in Bundes-, wie Landesgesetzen und Verfassungen verankerten repräsentativen und direktdemokratischen Möglichkeiten der Beteiligung nehmen die oft eher informellen und beratenden Bürgerdialoge in der Praxis einen immer größeren Stellenwert ein. Spätestens seit Anfang der 1970er Jahre wurden neue Methoden der Bürgerbeteiligung entwickelt und immer öfter eingesetzt. Immer mehr Kommunen setzen auf diese neuen Formen der Beteiligung und verankern sie etwa durch Leitlinien oder Partizipationsbeauftragte. Gleiches gilt für die Bundes- und Landesebene, auch für private Vorhabenträger: Bürgerbeteiligung ist – nicht zuletzt durch den „Bürgerrat Demokratie“ oder aber auch den Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ – in aller Munde. Diese „Welle der Partizipation“ spiegelt die seit langem vorherrschende Stimmung der Bevölkerung wider. Wählen allein reicht vielen Menschen nicht mehr. Sie wünschen sich andere Wege, auf denen sie sich in politische Diskussionen und Entscheidungen einbringen können. Mehr als drei Viertel der Menschen in Deutschland halten die aktive Mitsprache der Bürger:innen für sehr wichtig, bevor ihre gewählten Vertreter:innen Entscheidungen treffen. Aber: Anders als über die etablierten Beteiligungsarten „Wählen“ und „direkt-demokratische Abstimmungen“ gab es lange keine quantitativen Daten über diese Form der demokratischen Beteiligung. Entweder konzentrieren sich quantitative Erhebungen auf einen Bestandteil des Komplexes Bürgerbeteiligung, wie etwa Online-Beteiligung oder die Thematik Infrastruktur, oder sie drehen sich um episodische Fallbeispiele. Zu schwer die Datenerhebung, zu heterogen das Feld der Untersuchung.

Bürgerbeteiligung in der Praxis – Mit neuen Methoden Licht ins Dunkel bringen

Wie häufig findet Bürgerbeteiligung vor Ort statt? Ist Bürgerbeteiligung nur ein Thema in großen Städten oder auch auf dem Dorf? Zu welchen Themen wird beteiligt und wer initiiert diese Beteiligung überhaupt? Diesen blinden Flecken über eine immer wichtiger werdende Säule der vielfältigen Demokratie begegnet eine neue Erhebung der Universität Stuttgart, finanziert durch das Land Baden-Württemberg und inhaltlich angestoßen wie begleitet durch die Bertelsmann Stiftung. Sie ermöglicht zum ersten Mal Einblicke in diese nicht mehr ganz neue Form der demokratischen Beteiligung, abseits von einzelnen Fallbeispielen oder inhaltlichen Themen. Die Erhebung geht dabei einen neuen Weg. In einem umfassenden Pilotprojekt der Bertelsmann Stiftung wurde konzeptionell und auch praktisch geprüft, wie die Datenerhebung zur dialogischen Säule der vielfältigen Demokratie umgesetzt werden kann.

Aufgrund fehlender Daten über Bürgerbeteiligung in den Kommunen oder in anderen offiziellen Quellen wurde die Erhebung mittels Web-Scraping erprobt: Teils-automatisiert wurden aus Internet-Quellen Informationen über Anzahl und Ausgestaltung der Beteiligungsereignisse in den Kommunen händisch codiert (mehr zur Methodik unter „Methodenerklärung: Die Datenerhebung mittels Web-Scraping“, Seite 20).

Die Methode Web-Scraping bietet trotz teilweiser Unschärfe in Detailfragen einen echten Mehrwert gegenüber den lokal nur lückenhaft vorliegenden Informationen: Zwar werden durch das Web-Scraping nur Beteiligungsereignisse erhoben,

die sich im Internet finden lassen. Allerdings können neben der Anzahl und dem Zeitpunkt von Beteiligungsereignissen nun endlich flächendeckend Aussagen über die Initiatoren, die behandelten Themen, die eingesetzten Methoden und die bestimmenden Rahmenbedingungen getroffen werden.

„Die grün-rote Landesregierung möchte eine Bürgerregierung sein und hat sich zum Ziel gesetzt, die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg zu stärken und eine neue politische Kultur zu entwickeln. [...] Politik und Verwaltung müssen die Voraussetzung für mehr Bürgerbeteiligung schaffen.“

Zitat: Homepage Staatsministerium Baden-Württemberg, 2011

Baden-Württemberg – Das Land der Bürgerbeteiligter

Baden-Württemberg ist das erste Bundesland, für das durch diese Erhebung systematisch und vergleichbar umfassend quantitative Daten zu Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene erhoben wurden. Dies ist umso treffender, da Baden-Württemberg seit langem eine anerkannte Vorreiterrolle in Bezug auf die Beteiligung von Bürger:innen einnimmt. Nach der Landtagswahl 2011 prägte die Landesregierung die „Politik des Gehörtwerdens“. Es wurden Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung entwickelt, erprobt und im Verwaltungshandeln verankert – sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene.

Zu den konkreten Schritten auf diesem Weg gehörte sowohl die Schaffung des neuen (Ehren-) Amtes der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium, das in den letzten zehn Jahren von Gisela Erler ausgeübt wurde, als auch andere Formen der konkreten Unterstützung und Erprobung von praktischer Bürgerbeteiligung.

Hierzu gehören unter anderem: ein fester Mitarbeiterstab auf Landesebene, um Expertise aufzubauen und für die kommunale Ebene bereitzustellen; digitale Vorhabenlisten und Beteiligungs-Websites; umfassende Pilotprojekte, um die Integration von Bürgerbeteiligung in die Abläufe der repräsentativen Demokratie zu erproben; sowie ein klarer gesetzlicher Rahmen, etwa das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung von 2021. Diese Rahmenbedingungen sind für Deutschland einzigartig.

Das Projekt

„Datenbank dialogische Bürgerbeteiligung“

Durchführung:

Universität Stuttgart; Institut für Sozialwissenschaften, Prof. Dr. Angelika Vetter und Dr. Uwe Remer

Finanzierung:

Land Baden-Württemberg

Konzeptionelle Vorarbeiten / Pilotstudie:

Bertelsmann Stiftung, Expertengruppe, bestehend aus Statistiker:innen, Beteiligungspraktiker:innen, Wissenschaftler:innen

Inhaltliche Begleitung:

Bertelsmann Stiftung

Erhebungszeitraum:

Von Juli 2017 bis März 2019. Für die Auswertung stehen diejenigen Beteiligungsereignisse zur Verfügung, die innerhalb von drei Jahren vor dem jeweiligen Erhebungszeitpunkt der jeweiligen Kommune stattgefunden haben („rollierender Zeitraum“).

Begriffsdefinition:

Unter „Beteiligungsereignisse“ werden einzelne Veranstaltungen der dialogischen Bürgerbeteiligung verstanden. Unter Bürgerbeteiligung wird dialogorientierte Beteiligung verstanden: genauer der öffentliche Austausch von Informationen und Argumenten zu politischen Sachfragen oder Vorhaben von und mit Bürger:innen in dezidiert eingerichteten Verfahren, Prozessen oder Ereignissen.

Untersuchte Kommunen:

Repräsentative Stichprobe, 865 der 1.101 baden-württembergischen Kommunen

Durchsuchte Internetseiten:

Identifikation potentiell relevanter Webseiten mittels Google Custom Search API; im Pilotprojekt wurde auch auf Bing als Suchmaschine zurückgegriffen.

Anzahl der gesuchten Begriffe:

180 Begriffe, zusammengefasst zu 44 Gruppen (kombiniert als „oder-Verknüpfung“), die jeweils mit dem Ortsnamen zu insgesamt 36.608 Suchanfragen zusammengefasst wurden – etwa Methoden wie „World Café“ und Ortsnamen.

Anzahl potentielle Treffer:

732.160

Tatsächlich kodierte Treffer:

137.873

Mehr unter:

www.beteiligungslandschaft-bw.de. Eine ausführliche Beschreibung der Methode findet sich in Remer, Uwe (2020). Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene. Eine Vermessung der Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs.

Bürgerbeteiligung in der Praxis:

Fünf Erkenntnisse aus Baden-Württemberg

ERKENNTNIS 1

Bürgerbeteiligung ist Teil des demokratischen Alltags in Baden-Württemberg geworden.

Die reinen Zahlen zeigen: Bürgerbeteiligung findet auf kommunaler Ebene dauerhaft, stetig und häufig statt. Insgesamt wurden im untersuchten Zeitraum von drei Jahren 2.394 Beteiligungsereignisse in den 865 Kommunen identifiziert. Dies ist deutlich mehr, als es die Zuschreibung „neue Form der Beteiligung“

vermuten ließe. Pro Kommune bedeutet das im Durchschnitt knapp drei Beteiligungsereignisse in einem Zeitraum von drei Jahren: In jeder Kommune findet im Durchschnitt jedes Jahr mindestens ein Beteiligungsverfahren statt. Dies bedeutet, dass Bürger:innen auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg auch abseits von Wahlen und Abstimmungen kontinuierlich die Möglichkeit haben, ihre Expertise, ihre Anregungen, Kritik und Wünsche in den politischen Prozess einzuspeisen, ohne etwa Mitglied einer Partei oder einer Organisation zu sein.

ABBILDUNG 1 Die Beteiligungslandschaft in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Unabhängig von der Kommunengröße: Beteiligt wird überall

Zusammengefasst lässt sich sagen: In großen Kommunen finden viele Beteiligungsereignisse statt, in kleineren Kommunen ist die Beteiligungsdichte höher. Beteiligt wird aber überall. In kleineren Kommunen finden im Schnitt weniger Beteiligungsereignisse statt, als in mittelgroßen Kommunen. Rein zahlenmäßig haben große Kommunen die Nase vorn. In Kommunen über 100.000 Einwohner:innen finden im Schnitt gut zwölf Beteiligungsereignisse pro Jahr statt, in Kommunen zwischen 20.001 und 50.000 Einwohner:innen 2,7, in Kommunen unter 2.000 Einwohner:innen nur 0,3. Über alle Kommunen und Gemeindegrößen hinweg lassen sich pro Jahr im Schnitt 1,3 Beteiligungsereignisse pro 10.000 Einwohner:innen finden.

Allerdings wird auch deutlich: In kleineren Kommunen ist die Beteiligungsdichte deutlich höher als in größeren Kommunen. Es finden hier in Relation zur Einwohnerzahl mehr Beteiligungsereignisse statt. Betrachtet man die Anzahl der Beteiligungsereignisse je Kommune pro 10.000 Einwohner:innen, getrennt nach Gemeindegröße, wird deutlich: In Kommunen mit unter 2.000 Einwohner:innen finden pro Jahr über zwei Ereignisse pro 10.000 Einwohner:innen statt, in Städten mit über 100.000 Einwohner:innen dagegen nur 0,6 Ereignisse pro 10.000 Einwohner:innen.

Aufgrund der hohen Anzahl an Kommunen zwischen 5.001 und 20.000 Einwohner:innen sticht auch diese mittlere Kategorie hervor – in allen Kommunen dieser Gemeindegrößenklasse zusammengerechnet finden mit insgesamt 268 Beteiligungsereignissen pro Jahr die meisten Ereignisse in Summe statt.

Ein Erklärungsansatz hierfür ist, dass es in größeren Kommunen schlicht mehr Anlässe für Bürgerbeteiligung gibt. Mehr Straßen, mehr öffentliche Einrichtungen, mehr öffentliche Aufgaben führen offensichtlich auch zu mehr Beteiligungsereignissen pro Kommune. Die höhere Anzahl an Beteiligungsereignissen in Relation zu den Einwohner:innen in kleinen Kommunen lässt darauf schließen, dass immer ein Grund-

stock an Beteiligungsanlässen pro Kommune existiert, der sich hier in einer größeren Beteiligungsdichte ausdrückt.

Zwar existiert auch eine nicht zu vernachlässigende Anzahl an Kommunen, in denen keine Beteiligungsereignisse gefunden wurden. In ca. 41 Prozent der untersuchten Kommunen (insgesamt 355 Kommunen) fand im untersuchten Zeitraum kein Beteiligungsereignis statt. Ein Grund hierfür liegt wahrscheinlich an der hohen Anzahl kleinerer bis sehr kleiner Kommunen in Baden-Württemberg. Gut 50 Prozent der Kommunen, in denen keine Beteiligungsverfahren stattfinden, haben unter 3.200 Einwohner:innen. Hier stellt sich die Frage, ob Bürgerbeteiligung unter dem Radar bzw. in sehr informellen Formen stattfindet. Zumindest zum Teil kann diese scheinbare Beteiligungslücke auch auf das Erhebungsinstrument zurückzuführen zu sein.

Bürgerbeteiligung ist keine einmalige Veranstaltung

Bürgerbeteiligung ist keine einmalige Veranstaltung, sondern Teil der alltäglichen Arbeit in Politik und Verwaltung. Es wird deutlich, dass die Bürgerbeteiligung in den Kommunen stetig und auch über einen längeren Zeitraum hinweg angelegt ist. Von den über 2.394 Beteiligungsereignissen finden 1.179 (ca. 50 Prozent) als Teil eines thematisch übergeordneten Beteiligungsprozesses mit mehreren Einzelveranstaltungen statt. Im Schnitt bestehen diese Prozesse aus knapp drei Veranstaltungen. Dies deutet darauf hin, dass entweder angestrebt ist, längere Vorhaben kontinuierlich mit Bürgerbeteiligung zu begleiten oder aber zu einer konkreten Thematik eine längerfristige, tiefer gehende Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Unterstützt wird dies durch die Dauer der Beteiligungsprozesse: Zwischen erstem Beteiligungsereignis und letztem Beteiligungsereignis liegen durchschnittlich etwa 267 Tage.

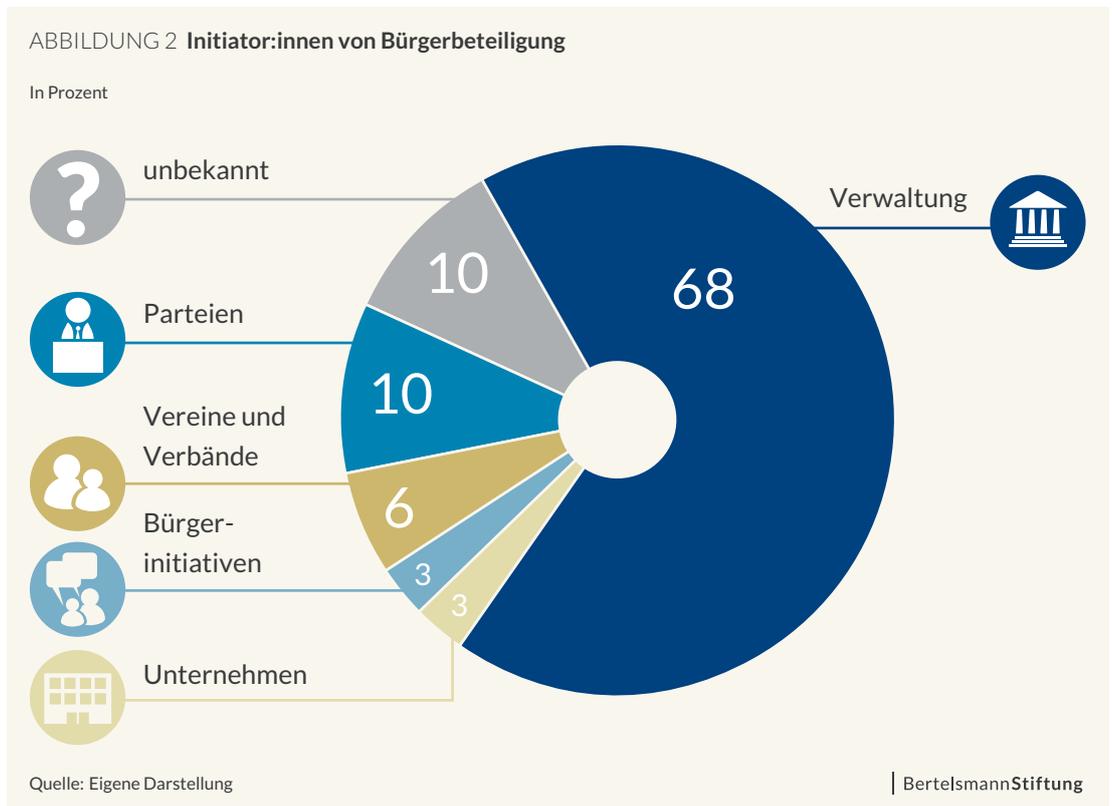
ERKENNTNIS 2

Die Verwaltung ist Treiberin von Bürgerbeteiligung

Mit 68 Prozent Anteil werden die meisten Beteiligungsereignisse durch die Verwaltungen, in Einzelfällen auch direkt durch die Bürgermeister:innen oder den Stadt- und Gemeinderat, initiiert. In Verbindung mit der hohen Anzahl von 1.628 Beteiligungsereignissen, die durch die Verwaltungen initiiert wurden, wird klar: Verwaltungen scheinen die Beteiligungserwartungen der Bürger:innen in ihre Praxis aufgenommen zu haben und sind nun Treiber:innen von Bürgerbeteiligung. Hier wird ein Wandel deutlich. Im Zuge der Befragung unserer Studie „Partizipation im Wandel“ (2014) wurde deutlich, dass in der Beteiligungspraxis der Verwaltung eher

eine abwartende Haltung gegenüber den neuen Formen der Bürgerbeteiligung zugeschrieben werden konnte. Politische Entscheidungsträger:innen und Verwaltungsmitarbeiter:innen zeigten, gerade auch im Vergleich mit den Beteiligungserwartungen der Bürger:innen, eine sehr starke Präferenz zur Entscheidungsfindung mittels repräsentativer Formen der Demokratie. Dies hat sich gewandelt. Die hohen Zahlen an Beteiligungsereignissen resultieren aus einer starken Initiatorrolle der Verwaltungen.

Mit gut zehn Prozent stehen Parteien auf Platz zwei der Initiierenden. Knapp sechs Prozent der Beteiligungsereignisse werden durch Verbände und Vereine initiiert, drei Prozent durch Unternehmen und gut 2,5 Prozent durch Bürgerinitiativen. Bei gut zehn Prozent der Beteiligungsereignisse sind die Initiierenden unbekannt.



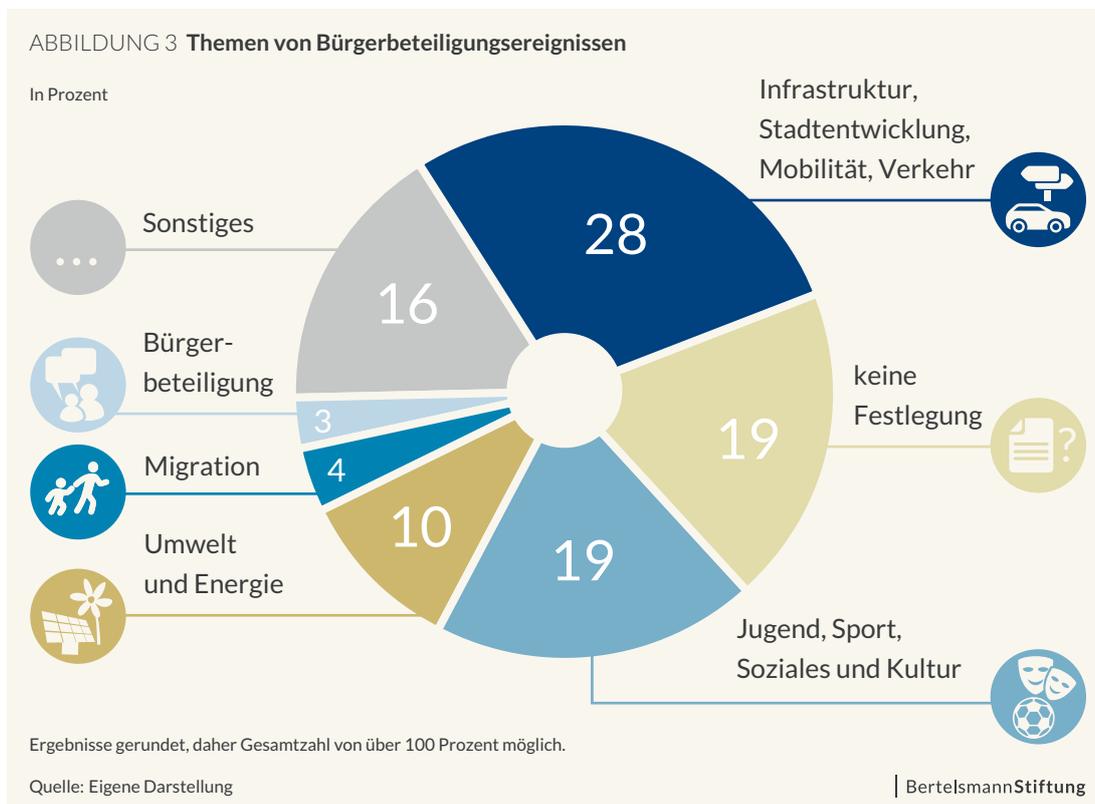
ERKENNTNIS 3

Bürgerbeteiligung findet zu vielen gesellschaftlichen Themen statt – Infrastruktur hat die Nase vorn

Die Erhebung zeigt deutlich: Bürgerbeteiligung findet zu vielen gesellschaftlichen Themen statt. Insgesamt lässt sich die aufgezeigte Themenbreite zu sechs Kategorien zusammenfassen: Infrastruktur, Stadtentwicklung, Mobilität/Verkehr; Jugend, Sport, Soziales und Kultur; Umwelt/Energie; Migration; Bürgerbeteiligung; Beteiligungsereignisse ohne klare Festlegung und Sonstiges. Hinzu kommt: Gut 35 Prozent der Beteiligungsereignisse behandeln nicht nur ein einzelnes spezifisches Themengebiet, sondern auch weitere, teils multiple Themen. Dies zeigt nochmals die Vielfältigkeit und Interdependenz der Themengebiete auf, zu denen Beteiligung stattfindet.

Trotz der generellen Themenbreite sticht doch ein Themengebiet deutlich hervor: Fast 30 Prozent aller erfassten Beteiligungsereignisse fanden zum Themenkomplex „Infrastruktur, Stadtentwicklung, Mobilität/Verkehr“ statt. Somit ist die klassische Infrastrukturbeteiligung der häufigste Beteiligungsanlass.

Allerdings ist schon die zweitgrößte Themen- gruppe von einem sehr unspezifischen Themen- komplex besetzt: Gut 19 Prozent der Beteili- gungsereignisse finden ohne genaue Festlegung statt. Hier werden zum Beispiel erst vor Ort durch die Beteiligten selbst verschiedene Themen auf die Tagesordnung gebracht („Was interessiert die Bürger:innen?“) oder extrem breit gefächerte Themenspektren („Wie soll sich die Kommune entwickeln?“) abgedeckt. Auf Platz drei finden sich Ereignisse zu „Jugend, Sport, Soziales und Kunst“ und mit etwas Abstand dahinter der Themenkomplex Umwelt/Energie. Knapp vier Prozent der Bürgerbeteiligung findet zum Thema Migration statt, obwohl diese Anzahl angesichts des Erhebungszeitraumes (2015 als Höhepunkt der Geflüchteten thematik) nur bedingt verall-



gemeinernde Rückschlüsse zulässt. In gut drei Prozent der Fälle wurden Bürger:innen zum Thema Bürgerbeteiligung selbst beteiligt – etwa an der Entwicklung von Leitlinien. Die „sonstigen Themen“ machen immerhin zusammengerechnet mehr als 16 Prozent der Beteiligungsereignisse aus. Hier werden Themen zusammengefasst, die sich keinem anderen Themenkomplex zuordnen lassen (z. B. Wirtschaft, Finanzen; Zukunftsdialoge oder die Themen „Europa“ und „Gesundheit“).

Themensetzung in kleinen Kommunen ausgeglichener

Das rein zahlenmäßige Übergewicht des Themenkomplexes Infrastruktur ist unbestritten, relativiert sich allerdings, wenn man die Themensetzung in Kommunen unterschiedlicher Größen betrachtet. In kleineren Kommunen ist das Verhältnis der Themensetzung ausgeglichener.

Die größten Gemeindegrößenklassen sind maßgeblich für die hohe Anzahl der Infrastrukturbeteiligungen verantwortlich. In Städten mit über 100.000 Einwohner:innen fanden im Durchschnitt mehr als vier Beteiligungsereignisse pro

Jahr zum Thema Infrastruktur statt – ungefähr doppelt so viele wie zu den nächstgrößeren Kategorien „ohne klare Festlegung“ oder „Sonstiges“. Dies ist in kleineren Kommunen nicht mehr der Fall. Zu Infrastrukturthemen wird hier nicht deutlich häufiger beteiligt als zu anderen Themen. Ein Grund hierfür kann sein, dass es in größeren Kommunen schlicht mehr Anlässe für Infrastrukturbeteiligung gibt. Mehr Infrastruktur führt logischerweise zu mehr Infrastrukturbeteiligung.

Unterschiedliche Gruppen initiieren zu unterschiedlichen Themen

Betrachtet man, zu welchen Themen die unterschiedlichen Initiator:innen Bürgerbeteiligung anstoßen, zeigen sich teils deutliche Unterschiede. So stoßen die zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Bürgerinitiativen besonders häufig Beteiligungen zum Thema „Umwelt“ an, wohingegen sie die Thematiken „Migration“ und „Bürgerbeteiligung“ fast gänzlich aussparen. Im Gegenzug dazu initiierte die Verwaltung im Vergleich zu anderen Themen eher selten Bürgerbeteiligungsereignisse zum Thema „Umwelt“, dagegen aber sehr oft zu Infrastrukturthemen.



ERKENNTNIS 4

Methoden für jeden Zweck und Anlass – Die Vielfalt der Methoden ist in der Beteiligungspraxis angekommen

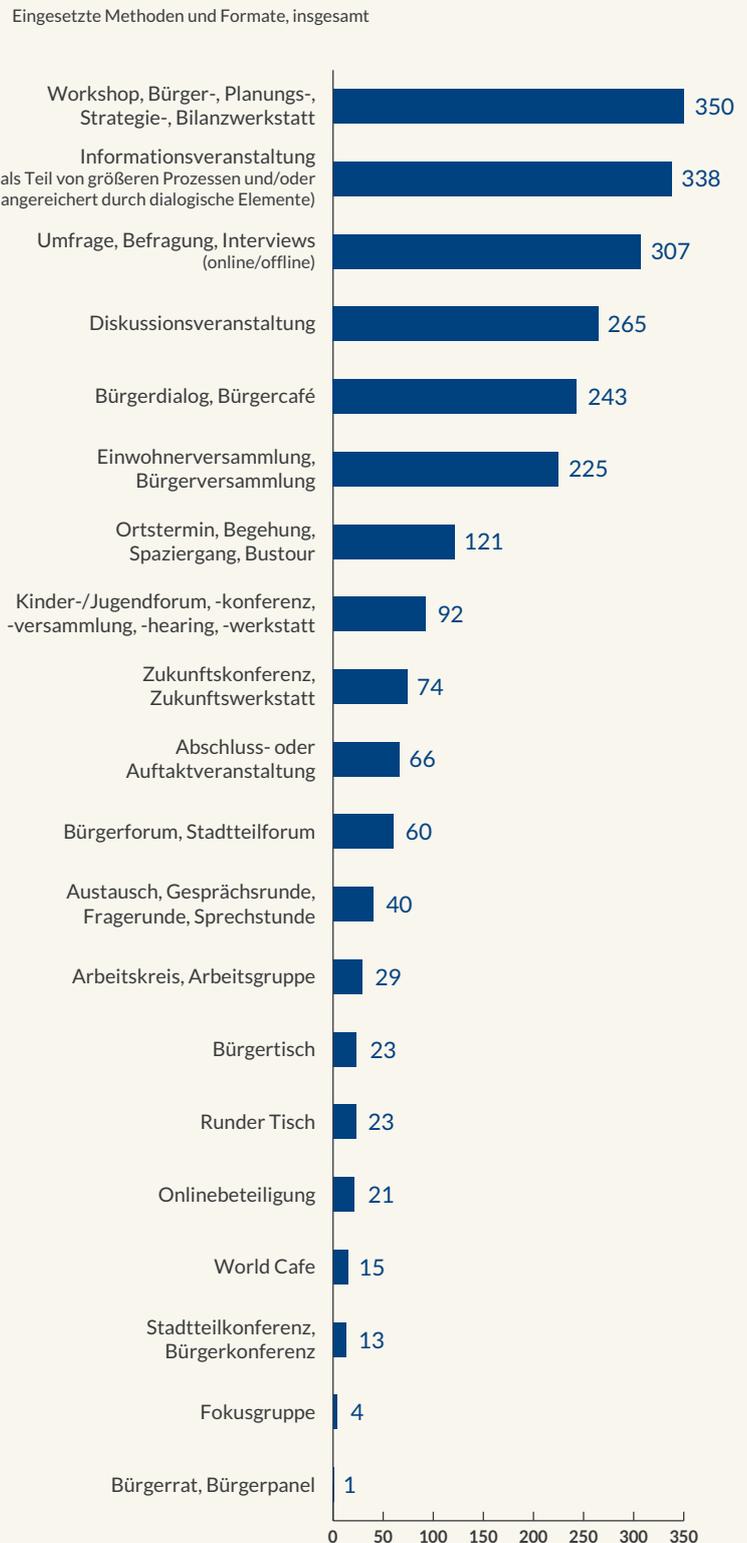
Bei der Betrachtung der erhobenen Methoden zeigt sich deutlich: In der Praxis herrscht große Methodenvielfalt. Ob methodisch sehr anspruchsvoll wie etwa die Planungswerkstatt, dialogische Runden wie im World Café oder sehr praktische Beteiligungsmethoden wie die Baustellenbegehungen und barrierefreien Ansätze wie Bürgerversammlungen – praktisch für jeden denkbaren Zweck und Anlass findet sich die passende Methode in der Praxis umgesetzt. Auch wenn die Methodennennung aufgrund der Erhebungsart immer eine Selbst- oder Fremdbeschreibung darstellt und keine Expert:neneinschätzung ist, wird dennoch deutlich: In der Praxis finden sich fast alle Formen der Bürgerbeteiligung wieder. Augenscheinlich ist das methodische Wissen in den Kommunen angekommen.

So konnten fast 50 unterschiedliche Methoden nennenswert identifiziert werden, die in 20 Clustern zusammengefasst werden konnten. Die Häufigkeit, mit der die unterschiedlichen Methodencluster angewandt wurden, ist der nebenstehenden Grafik zu entnehmen.

Erwartungsmanagement muss besser werden

Neben dieser Methodenvielfalt zeigt sich aber, dass in der Praxis auch reine Informationsveranstaltungen ohne erkennbare dialogische Elemente – zumindest in der öffentlichen Kommunikation – als „Bürgerbeteiligung“ betitelt werden. So wurden über die hier gezeigten Methoden hinaus 485 weitere Informationsveranstaltungen identifiziert, die nicht Teil eines übergeordneten Beteiligungsprozesses waren und bei denen auch keinerlei dialogische Elemente erkennbar eingesetzt wurden. Hier ist in der Praxis Vorsicht geboten: Eine ungenaue Beschreibung kann zu nicht erfüllbaren Erwartungen und somit zu Unzufriedenheit bei Bürger:innen führen.

ABBILDUNG 4 Häufigkeit der eingesetzten Methodencluster



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

ERKENNTNIS 5

Die Einbindung von Bürgerbeteiligung in das politische System ist eine Sache des politischen Willens

Bei der Betrachtung der besonders aktiven Kommunen wird deutlich: Der politische Wille und die Verankerung von Bürgerbeteiligung in den Institutionen vor Ort sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren für eine vielfältige Demokratie und die Verankerung von Bürgerbeteiligung im politischen Alltag. Äußere Rahmenbedingungen, wie etwa die finanzielle Ausstattung, haben hier in der Breite keinen Einfluss auf die Häufigkeit der Bürgerbeteiligung in den Kommunen.

Externe Rahmenbedingungen haben keinen Einfluss auf die Häufigkeit der Beteiligung

Unsere Untersuchungen zeigen: Weder der Wohlstand einer Kommune noch die demografische Situation haben einen Einfluss auf die Häufigkeit, mit der in den Kommunen Bürgerbeteiligung initiiert wird. Weder der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als Kennwert für das tatsächlich versteuerte Einkommen in den Kommunen noch die Verschuldung einer Kommune haben einen erkennbaren Einfluss auf die Anzahl der Beteiligungsereignisse. Interessant ist: Weder eine angespannte Haushaltslage noch eine besonders niedrige Verschuldung in

ABBILDUNG 5 Erfolgsfaktoren zur Verankerung von Bürgerbeteiligung



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

1 Allerdings steigt mit der Anzahl der Parteien im Gemeinderat die Anzahl der Beteiligungsverfahren. Je mehr Parteien im Gemeinderat vorhanden sind, umso höher ist die durchschnittliche Anzahl der Beteiligungsverfahren. Datengrundlage ist die Sitzverteilung auf Basis des Ergebnisses der Gemeinderatswahlen 2014.

den Kommunen führt zu statistischen Auffälligkeiten. Dies bestätigen prinzipiell die Ergebnisse unserer Studie „Partizipation im Wandel“ (2014): In der Befragung von bundesweit 27 untersuchten Kommunen zeigte sich schon deutlich, dass die Beteiligungsaktivitäten der Kommunen nicht von ihrem Wohlstandsniveau abhängen.

Auch das Parteibuch der handelnden Personen hat im Durchschnitt keinen Einfluss auf die Ausprägung der Beteiligungshäufigkeit: Die im Gemeinderat vorherrschende Parteienlandschaft beeinflusst nicht die Anzahl der Beteiligungsverfahren. Überprüft wurde dies anhand der Parteien SPD, Grüne, Linke. Die zusammengefasste Anzahl dieser Parteien des eher linken Spektrums weist keinen Zusammenhang mit der Anzahl an Beteiligungsverfahren auf.

Politische Entscheidungen und konkrete Instrumente zur Verankerung erweisen sich als Erfolgsfaktoren

Im Gegensatz zu diesen äußeren Rahmenbedingungen wird bei der Betrachtung der besonders aktiven Kommunen deutlich: Der politische Wille und die Verankerung von Bürgerbeteiligung in den Institutionen vor Ort sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren für eine vielfältige Demokratie. Als Beispiel stehen hier Tübingen mit 102, Ludwigsburg mit 101 und die Landeshauptstadt Stuttgart mit 81 erfassten Beteiligungsereignissen als Spitzenreiter in absoluten Zahlen. Sie stehen stellvertretend für eine ganze Reihe an großen, mittelgroßen, aber auch kleinen Kommunen, welche aufgrund ihrer Beteiligungsintensität (sowohl auf die absolute als auch relative Beteiligungsintensität gesehen) hervorstechen. Der gemeinsame Erfolgsfaktor ist die systematische Verankerung einer Beteiligungsstruktur in der Verwaltung, etwa durch eine eigens eingerichtete Organisationseinheit „Bürgerbeteiligung“, Beteiligungsportale inkl. Vorhabenlisten und institutionalisierte Beteiligungseinrichtungen wie Jugendausschüsse oder Beteiligungsräte. Das verdeutlicht die Notwendigkeit, klare Strukturen zu schaffen und Ressourcen für Beteiligung bereitzustellen. Dies hat einen positiven Einfluss auf die Verankerung von Bürgerbeteiligung im politischen Alltag.



Vielfältige Demokratie in Baden-Württemberg:

Im politischen und gesellschaftlichen
Alltag angekommen



Spätestens seit 2011, in den Nachwehen der stärksten Proteste im Rahmen von Stuttgart 21, haben die unterschiedlichen Landesregierungen in Baden-Württemberg klare Schritte unternommen, um Bürgerbeteiligung im gesellschaftlichen wie politischen Alltag des Landes zu verankern. Die Daten zeigen deutlich: Dies ist gelungen. Anzahl, Themen, Ausgestaltung (etwa die eingesetzten Methoden) und auch die Rolle der Verwaltung als Haupt-Anstoßgeber sprechen eine deutliche Sprache: Bürgerbeteiligung ist ein fester Bestandteil der Demokratie in Baden-Württemberg. Zudem zeigen die Befunde auch: Dies ist keine Schönwetter-Beteiligung, oder Ausdruck rein parteipolitischer Konstellationen auf kommunaler Ebene, sondern das Resultat eines klaren politischen Willens und konkreter Bemühungen, Bürgerbeteiligung fest im politischen System der Kommunen zu verankern. Baden-Württemberg kann sich zurecht „Land der Bürgerbeteiligter“ nennen.

Mit dieser Entwicklung wird auf die lange schon bekannten Beteiligungswünsche und Vorstellungen der Bürger:innen eingegangen. Aus Evaluationen von Beteiligungsverfahren, Bevölkerungsumfragen und Studien, wie die 2014 veröffentlichte Studie „Partizipation im Wandel“ wissen wir: Direkte Kommunikation zwischen Bürger:innen und Politik, konstruktive Bürgerdialoge und neue Formate der Bürgerbeteiligung beleben unsere Demokratie und können helfen, bessere politische Lösungen zu finden und das Vertrauen in die Demokratie insgesamt zu stärken. Auch erhöht dieser kontinuierliche Austausch das Verständnis für unterschiedliche Positionen zwischen den Bürger:innen und kann somit zur Konfliktlösung beitragen und helfen, gesellschaftliche Spaltungen zu überwinden.

Aus denselben Studien und Erhebungen wissen wir auch: Nur gute Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz und Zufriedenheit. Bürgerbeteiligung ist weder Selbstzweck noch Selbstläufer. So wird etwa in unserer Studie „Partizipation im Wandel“ (2014) klar, dass für Bürger:innen Qualität und Ernsthaftigkeit von Beteiligung elementar ist, etwa durch die Aufnahme von Ergebnissen der Beteiligung in politische Entscheidungen. Ist dies nicht gegeben, verkommt in den Augen der

meisten Bürger:innen Beteiligung zu einer reinen „Showveranstaltung“. Nur wenn Beteiligung als responsiv und entscheidungsrelevant empfunden wird, erhöht sie auch in Streitfällen die Akzeptanz unbequemer Entscheidungen. Bewerten die Menschen ihr Engagement als nicht erfolgreich, sind die negativen Effekte sogar noch deutlicher als die positiven im Falle erfolgreicher Beteiligung. Nur gute Beteiligung erzeugt höhere Zufriedenheit und schafft neues Vertrauen. Dies ist der Weg, auf dem neues Vertrauen in Politik und Verwaltung entstehen kann. Unsere Studie zeigt, dass Baden-Württemberg schon einen großen Schritt auf diesem Weg gegangen ist.

Über die langfristigen Entwicklungen der vielfältigen Demokratie können aber nur mehr Erkenntnisse, mehr Daten- und Zeitreihen, mehr Forschung zu den drei Säulen der Demokratie und ihrem Zusammenspiel Auskunft geben. Dies gilt nicht nur für Baden-Württemberg, sondern für ganz Deutschland.

Methodenerklärung:

Die Datenerhebung mittels Web-Scraping

Die Erhebung von quantitativen Daten zur Bürgerbeteiligung birgt mehrere Herausforderungen. Die neuen Beteiligungsformen sind weitgehend nicht systematisiert. Rahmenbedingungen und Umsetzung variieren. Nur in den seltensten Fällen existiert in den Kommunen eine zentrale Anlaufstelle für Bürgerbeteiligung, die überhaupt für diese Art der politischen Partizipation zuständig ist. Eine zentrale und dazu noch vergleichbare Übersicht über alle in der Kommune stattgefundenen Beteiligungsvorhaben ist noch seltener vorhanden. Hinzu kommt: Auch von staatlicher oder von zivilgesellschaftlicher Seite existieren keine flächendeckenden und vergleichbaren quantitativen Datenbanken über Bürgerbeteiligung.

Die Erhebung der Universität Stuttgart begegnet diesen Herausforderungen mit einer neuen Erhebungsmethode: dem sogenannten Web-Scraping. Web-Scraping wird derzeit immer stärker zur Datensammlung im Internet eingesetzt: Ob die Mortalitätsrate anhand von Todesanzeigen untersucht wird, oder aber politische Diskussionen mittels massenhaft untersuchter Beiträge in Zeitungsartikeln oder Kommentarspalten nachvollzogen werden – die Einsatzmöglichkeiten sind breit gefächert. Angewandt auf Daten zu Bürgerbeteiligung bedeutet dies: Ein lernendes Computerprogramm durchsucht automatisch das Internet nach festgelegten Suchbegriffen zur dialogischen Beteiligung und produziert somit räumlich und zeitlich zuzuordnende Treffer in Bezug auf Bürgerbeteiligungsprojekte. Beim Web-Scraping werden mittels einer Software oder eines Algorithmus Texte aus Webseiten herausgelesen, um Informationen zu gewinnen und zu speichern. Dies ist mit einem automatischen Copy-and-Paste-Prozess vergleichbar. Treffer wurden von Codierer:innen händisch aufbereitet, um sie nutzbar zu machen und nichtzutreffende

Fälle auszuschließen. Diese Zweiteilung zwischen automatischem und manuellem Scraping ermöglichte sowohl die Untersuchung sehr großer Datenmengen als auch die gesonderte Nachprüfung und den Ausschluss von falschen Treffern. Das Instrument wurde anhand von elf Kommunen unterschiedlicher Größe deutschlandweit getestet. Durch kommunale Akteure konnten die Daten in diesem Pilotprojekt validiert und die Qualität der Erhebungsmethode eingeschätzt werden.

In Bezug auf die Erhebung von Daten zu Bürgerbeteiligung ergeben sich der Methode inhärente Einschränkungen. Daten zu den Beteiligungsformaten, die sich nicht in öffentlichen Quellen im Internet finden lassen, werden schlicht nicht erhoben. Dies gilt für einzelne Beteiligungsereignisse an sich, über die es keine Erwähnungen im Internet gibt. Gleiches gilt aber auch für Informationen über einzelne Beteiligungsereignisse, wie die Teilnehmerschaft, die aufgewandten Ressourcen oder die Ergebnisverwendung. Sind diese Informationen nicht öffentlich zugänglich, können sie nicht erhoben werden. Zudem wurden zwar die Begriffe, zu denen gesucht wurde, durch die Universität Stuttgart möglichst breit gefasst. Dennoch besteht die Möglichkeit, dass einzelne Verfahren nicht erfasst wurden, sollten besonders exotische oder ungebräuchliche Verfahrensbezeichnungen genutzt worden sein.

In Bezug auf Bürgerbeteiligung ermöglicht die Methode dennoch erstmals einen vergleichbaren, umfassenden und systematisierten Einblick in die Bürgerbeteiligung vor Ort. Sie bietet damit einen Mehrwert zu den lokal, aber auch überregional nur punktuell vorhandenen und erfassten Daten und lässt Rückschlüsse auf die Situation der Bürgerbeteiligung in der Praxis zu.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung
Mai 2021

Autor

Dr. Christian Huesmann

Verantwortlich

Anna Renkamp
Christina Tillmann

Durchführung der Erhebung in Baden-Württemberg

Prof. Dr. Angelika Vetter
Dr. Uwe Remer

Finanziert durch das Land Baden-Württemberg

Mitwirkung an der Pilotphase

Expert:innengruppe Beteiligungsatlas:
Dr. Christian Huesmann, Dr. Volker Mittendorf,
Dr. Uwe Remer, Anna Renkamp,
Prof. Roland Roth, Ernst-Otto Sommerer,
Prof. Dr. Angelika Vetter, Volker Vorwerk

Themenkreis „Transparenz“
der Allianz Vielfältige Demokratie

Bildnachweise

- S. 1: © 0711bilder/shutterstock
© Farknot Architect/shutterstock
© (Karte) Statistisches Landesamt
Baden-Württemberg, Stuttgart 2021
- S. 4: © Staatsministerium Baden-Württemberg
- S. 5: © Steffen Krinke
© Kai Uwe Oesterhelweg
- S. 6: © Sebastian Pfütze
- S. 12/13: © Matthias Enter/Fotolia
- S. 17: © Besim Mazhiqi , © Boris Bocheinski,
© Twelve Photographic Services
- S. 18: © Staatsministerium Baden-Württemberg
- S. 22: © Sebastian Pfütze

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld



Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

Anna Renkamp

Programm Zukunft der Demokratie

Telefon +49 5241 81-81145

anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Christian Huesmann

Programm Zukunft der Demokratie

Telefon +49 5241 81-81221

christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de