

P. Patze-Diordiychuk, J. Smettan,
P. Renner, T. Föhr (Hrsg.)

Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung

Passende Beteiligungsformate
wählen

Band 2



P. Patze-Diordiychuk, J. Smettan, P. Renner, T. Föhr (Hrsg.)

Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung

Passende Beteiligungsformate wählen

ISBN 978-3-86581-853-9

368 Seiten, 16,5 x 23,5 cm, 34,95 Euro

oekom verlag, München 2017

©oekom verlag 2017

www.oekom.de

BÜRGERPANEL



Bürger aktivieren.
Meinungen zu wichtigen,
aktuellen kommunalen
Themen erfassen.

000000000
750 - 1.000
PERSONEN
⇒ Repräsentative
Bürgerbefragung

1-4 Wochen
15-30 min
FÜR DAS
AUSFÜLLEN
DES FRAGEBOGENS

000000000
Offene Online-Befragung:
Prinzipiell unbegrenzt

50,-
je Teilnehmer
Offene Online-
Befragung günstiger

1. Themenfindung

4. MIT HILFE DATENERFASSUNG
und Auswertung

2. Fragebogen
entwickeln

5. Interpretation und
Präsentation der
Ergebnisse

3. Durchführung
der
Befragung

Bei den Punkten
1/2/3 enge
Kooperation von
Politik, Verwaltung
Bürgerschaft

Kai Masser

Bürgerpanel

1. Ziele und Voraussetzungen

1.1 Einleitung: Bürgerbeteiligung nur für »elitäre Gruppen«?

Im Jahr 2002 begannen wir (Helmut Klages, Carmen Daramus und Kai Masser) am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer inspiriert durch ausländische Beispiele, insbesondere aus Großbritannien, ein Konzept für Bürgerpanels in Deutschland zu entwickeln.¹ Ausgangspunkt war eine Problemdiagnose der damaligen Situation der Bürgerbeteiligung in Deutschland, die die folgenden Probleme offenbarte:

Die Beteiligungsangebote richten sich zumeist und in erster Linie an organisierte Gruppen / Interessen bzw. deren Vertreter. Aber auch wenn individuelle Bürger als Zielgruppe erreicht werden sollen, beteiligt sich nur ein geringer Teil der Bevölkerung. Dies betrifft Kleingruppenverfahren wie Focusgruppen oder Planungszellen, bei denen dies bewusst zum Konzept gehört, ebenso wie prinzipiell für alle Bürger offene Verfahren wie Bürgerhaushalte, Bürgerversammlungen, World-Cafés etc.

Die Beteiligung ist sozial sehr selektiv, d. h. es beteiligen sich im Wesentlichen die ohnehin politisch aktiven Gruppen der Gesellschaft (männlich, (relativ) hohes Bildungsniveau, mittleres Alter).² Dies betrifft auch Verfahren, die auf sogenannte »Zufallsbürger« zurückgreifen, denn zum einen ist die Gruppe der zufällig ausgewählten Personen zu klein, um den Anforderungen einer repräsentativen Auswahl, wie sie die wissenschaftliche Statistik erfordert³, gerecht zu werden, zum anderen lehnen zu viele der zunächst ausgewählten Personen eine Teilnahme ab

¹ Als Forschungsprojekt des FÖV ist die Entwicklung des Bürgerpanels wie auch viele der Anwendungen in Kommunen gut dokumentiert. Alle Veröffentlichungen sind in der Literaturliste zu diesem Artikel enthalten.

² Vgl. hierzu z. B. Geißel, Birgit (2008) und mit vielen empirischen Daten, Gabriel, Oscar W. (2013).

³ Vgl. Bortz (1999).

(»keine Zeit«, »kein Interesse«), was schließlich bedeutet, dass sich die Gruppe nicht zusammen findet.

Wir gingen damals, u. a. aufgrund der »Freiwilligensurveys« zum freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Engagement⁴ davon aus, dass es ein großes Potential an nicht ausgeschöpftem Engagement in der Bevölkerung gebe, auch im Bereich des politischen Engagements. Nach einer von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebenen Studie wünschen sich 89% der Bevölkerung mehr Mitsprachemöglichkeiten bei Infrastrukturvorhaben.⁵ (Ob sie diese tatsächlich wahrnehmen, steht allerdings auf einem anderen Blatt). Aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahren und nicht zuletzt aufgrund der empirischen Daten, die wir selbst durch das Bürgerpanel in verschiedenen Kommunen gewinnen konnten, muss diese Einschätzung etwas korrigiert werden. Ich komme später (s. u.) auf diesen Aspekt zurück.

In den folgenden Jahren wurde mit Hilfe einiger Pilotkommunen (insbesondere die Kommunen Arnsberg, Haßloch, Herford, Speyer und Viernheim) und mit Unterstützung durch die Hans-Böckler-Stiftung sowie des Innenministeriums des Landes Rheinland-Pfalz das Konzept des Bürgerpanels in der Praxis erprobt und anhand der gewonnenen Ergebnisse (im Sinne einer »formativen Evaluation«) fortentwickelt.

Entstanden ist ein Beteiligungsinstrument, das zum einen eine möglichst große Zahl an Bürgern repräsentativ beteiligt, d. h. alle Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, zum anderen für die Kommunen einen vergleichsweise geringen Aufwand (Kosten) mit sich bringt und dadurch auch regelmäßig eingesetzt werden kann. Gleichzeitig sollte das Bürgerpanel mit dem System der repräsentativen Demokratie kompatibel sein. Die Entscheidungskompetenz sollte (und muss aufgrund der geltenden Kommunalgesetzgebung) bei den demokratisch gewählten Stadt- und Gemeinderäten verbleiben und die gewählten Interessenvertreter sich systematisch und regelmäßig mit den Bürgern rückkoppeln. Die Meinungen

4 Siehe z.B. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/freiwilliges-engagement,did=121872.html>.

5 Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/beteiligung-bei-infrastrukturprojekten/projektnachrichten/buergerbeteiligung-bei-planungsvorhaben/>.

und Wünsche der Bürger können so über den Dialogprozess in die politische Entscheidungsfindung einfließen.

1.2 Das »Speyerer Bürgerpanel«: Repräsentative Befragung

Kernelement des »Speyerer Bürgerpanels« sind regelmäßige repräsentative Bürgerbefragungen zu wichtigen und aktuellen kommunalen Themen. Das Instrument der (schriftlichen) Befragung bietet viele Vorteile, insbesondere wenn man das Ziel verfolgt, möglichst alle Teile der Bevölkerung in großer Zahl zu beteiligen:

- »Die Einwohnermelde datei«: Stadt- und Gemeindeverwaltungen verfügen über ein Verzeichnis ihrer Einwohner (auch Migranten sind hier erfasst). Dadurch kann problemlos eine repräsentative Stichprobe durch Zufallsauswahl gezogen werden (eine Stichprobe von ca. 750 Personen hat sich als ausreichend erwiesen, um repräsentative Ergebnisse (Alter, Geschlecht und Schulbildung) zu erzielen). Sollen Ergebnisse auf Stadt- oder Ortsteilebene erzielt werden, muss die Stichprobengröße auf mindestens 1.000 erhöht werden).
- Repräsentativität: Die direkte und persönliche Ansprache durch ein »offizielles« Anschreiben der Stadt (Oberbürgermeister) sorgt für eine deutlich höhere Beteiligung (auch »beteiligungsferner« Gruppen, als dies bei »offener Rekrutierung« (Banner im Internet, Infotische in der Fußgängerzone, Infopost, etc.) der Fall ist).
- Niederschwelligkeit (»Einfach und Schnell«): Das Ausfüllen eines Fragebogens dauert nicht lange und ist nicht mit weiteren Verpflichtungen verbunden. Man muss in keinen Verein eintreten oder an regelmäßigen Treffen teilnehmen und die Teilnahme ist anonym. Darüber hinaus gibt es keine Bildungs- oder soziale Schwellen, die eine Teilnahme behindern könnten. Prinzipiell können auch fremdsprachliche Fragebogenvarianten eingesetzt werden. Dies ist aber in der Regel mit hohen Kosten verbunden und das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ist nicht günstig.

- Offenheit: Die Teilnahme am Panel steht allen Bürgern (Einwohnern) prinzipiell offen. Die Ergebnisse der offenen Befragung müssen jedoch strikt getrennt von der repräsentativen Stichprobe betrachtet werden, eben um die Repräsentativität nicht zu gefährden.
- »Panellisten«: Interessierte Bürger können sich in einer Datei fester »Panel-Teilnehmer« registrieren lassen. Diese »Panellisten« können bei jeder Befragung abgeschrieben werden. Die Ergebnisse müssen allerdings getrennt zur repräsentativen Stichprobe ausgewertet werden, da die Panel-Teilnehmer sich als nicht repräsentativ erwiesen haben. Auf diesen Punkt wird später noch eingegangen.
- »Anschlussfähigkeit«: Das Bürgerpanel lässt sich grundsätzlich mit anderen Beteiligungsinstrumenten kombinieren. In vielen Fällen wurden die Ergebnisse im Rahmen von Bürgerversammlungen oder öffentlichen Stadt- bzw. Gemeinderatssitzungen präsentiert und diskutiert. Die Stadt Gießen hat das Bürgerpanel darüber hinaus mit einer Online-Konsultation verknüpft.

Das Web 2.0 hat das Design des Bürgerpanels stark beeinflusst. Die Möglichkeit, Befragungen Online durchzuführen, senkt die Kosten enorm. Bei einer Online-Befragung ist es unerheblich, ob sich 100 oder 1.000.000 Personen beteiligen (sofern die technischen Voraussetzungen vorhanden sind). Es entfällt damit im Grunde einer der wesentlichen Gründe, nämlich die Kosten, die früher zwingend eine Stichprobe erforderlich gemacht haben. Da sich aber nicht alle Bürger an einer Befragung beteiligen wollen, z. B. weil sie ein bestimmtes Thema nicht interessiert, ist die Repräsentativität weiterhin nur durch eine Stichprobe zu gewährleisten.

Mit dem Instrument des Bürgerpanels können einerseits durch Zufallsauswahl einer ausreichend großen Stichprobe von Personen (ca. 750) sowohl repräsentative Ergebnisse erzielt werden, andererseits ist es möglich allen interessierten Bürgern mittels Online-Befragung, die über die lokalen Medien und die Homepage der Kommunen bekannt gemacht wird, die Möglichkeit zur Beteiligung einzuräumen.

Darüber hinaus können auch die »Aktiv-Bürger« als Panel-Teilnehmer intensiv eingebunden werden.

1.2.1 Differenziertes »Lagebild« aus der Kommune – Zahlreiche Variationsmöglichkeiten

Das »Speyerer Bürgerpanel« liefert prinzipiell ein für verschiedene Gruppen der Bürgerschaft differenziertes Ergebnis:

- Die repräsentative Bürgerbefragung liefert ein Gesamtbild für die Bevölkerung.
- Die »offene Befragung«: Es beteiligen sich hier in erster Linie von der Fragestellung betroffene oder am Thema interessierte Personen. An Befragungen zum Thema »Kultur« beteiligten sich z. B. »ausnahmsweise« mehr Frauen als Männer.
- Die »Panellisten«: Die Gruppe der »Aktivbürger«, die sich unabhängig vom Thema beteiligen.

Es hat sich im Rahmen aller Befragungen, die mit der Bürgerpanel-Methode im Laufe der Jahre durchgeführt worden sind, gezeigt, dass sich die Beteiligten der »offenen« Befragungen, sowohl was ihre Zusammensetzung angeht (Alter, Geschlecht, usw.) als auch was die Ergebnisse angeht, zum Teil deutlich von den repräsentativen Stichproben unterscheiden. Die durch Zufallsauswahl bestimmten und mit »offiziellem« Brief der Stadt (mit Unterschrift des (Ober)Bürgermeisters angeschriebene Stichprobengruppe gibt das Verhältnis von Männern und Frauen in der Kommune zumeist sehr exakt wieder und auch die Altersgruppen sind sehr gut repräsentiert.

Hinsichtlich des (höchsten) Schulabschlusses sind die höheren Abschlüsse (Abitur) im Vergleich insbesondere zum Hauptschulabschluss auch im Falle der Stichproben allerdings überrepräsentiert.⁶ Die »offenen Befragten« weichen aber in

⁶ Im Falle der Schulabschlüsse gibt es keine Informationen in der Einwohnermelddatei. Es muss auf die »bestmöglichen« Daten der Statistischen Landesämter zurückgegriffen werden.

noch weitaus größerem Maße von der »tatsächlichen« Verteilung dieses Merkmals in der Kommune ab. Grundsätzlich sind die Beteiligtengruppen, die sich selbst rekrutiert haben (sich aus eigenem Antrieb beteiligen), in keiner Weise repräsentativ: Der Anteil der Frauen ist deutlich zu niedrig und jüngere (unter 25 Jahre) und (meist auch) ältere (über 65 Jahren) Personen sind unterrepräsentiert. Die Daten der folgenden Tabelle dokumentieren die Beteiligungsdaten dreier zeitlich eng zusammenliegender Befragungen zum gleichen Thema (Haushaltskonsolidierung).

Prozent (%)	Gießen (2012)			Tübingen (2010)			Haßloch (2012)			
	Real	Stichprobe	Offen	Real	Stichprobe	Offen	Real	Stichprobe	Offen	
Geschlecht										
Frauen	51	51	38	54	55	43	50	50	34	
Alter										
< 25	21	18	9	15	14	9	14	9	3	
25-44	38	34	39	40	38	49	32	28	27	
45-64	28	32	41	28	34	36	35	42	59	
>64	13	15	11	17	14	6	19	21	12	
Schulbildung										
Real*				Real**				Real***		
Schüler	-	2	1	-	1	1	-	-	-	-
Hauptschule	24	13	5	43	7	3	49	38	8	
Mittlere Reife	41	25	19	28	20	11	26	34	25	
Abitur	35	59	75	25	72	85	25	28	67	

*Schulbildung/Real: *Schulentlassene Hessen / **Durchschnitt Baden-Württemberg / ***Durchschnitt Region Rheinpfalz*

Abbildung 1: Beteiligung bei drei Bürgerpanel-Befragungen zum Thema Haushaltskonsolidierung, Angaben in Prozent

Wir haben uns damit bewusst gegen die gängige Form eines Panels entschieden. In der empirischen Sozialforschung bedeutet ein Panel eine festet Personengruppe, die immer wieder zum gleichen oder zu verschiedenen Themen befragt wird. Zusammen mit der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover haben wir allerdings ein »klassisches« Panel aufgebaut. Ein festes Panel erschien dort zweckmäßig, da die Befragungen vollständig online durchgeführt werden sollten.⁷ Damit alle Bevölkerungsgruppen repräsentiert werden konnten, mussten die Panel-Mitglieder vorab rekrutiert werden. Eine »Sondervariante« des Panels wurde auch, ebenfalls online-basiert, mit Ludwigshafen am Rhein entwickelt. Hier wurde die Gruppe der institutionellen Panel-Teilnehmer als »Micropanel« verwendet, um bei Bedarf in

⁷ Vgl. Möser, Andreas (2012).

kurzer Zeit (wenigen Tagen) eine Befragung durchführen und auswerten zu können.

Die Abweichungen des Micropanels von einer repräsentativen Stichprobe (Anteil Männer/Frauen, Altersgruppen, Schulabschlüsse) wird mittels Gewichtungsfaktoren ausgeglichen. Diese Vorgehensweise ist aber, aufgrund der »Panelmortalität« der Teilnehmer durch Umzug oder erloschenes Interesse geht regelmäßig ein gewisser Teil der Panel-Teilnehmer verloren zeitlich nur begrenzt durchführbar. Die Mitglieder des Micropanels müssen regelmäßig im Rahmen »regulärer« Panelbefragungen ergänzt werden. In der »Standardversion« des Speyerer Bürgerpanels wird dagegen immer eine (repräsentative) Bürgergruppe befragt, die sich aus unterschiedlichen Einzelpersonen zusammensetzt. Auf diese Weise erhalten alle Bürger die gleiche (demokratische) Chance, im Rahmen der Stichprobe berücksichtigt zu werden.

2. Organisation und Ablauf

2.1 Wie geht das?

Man kann das Speyerer Bürgerpanel als einen Vorgriff auf das Konzept des »Trials«⁸ ansehen. Verwaltung, Politik und Bürger sollen regelmäßig in einem Prozess eines produktiven Austauschs (Dialog) zusammengebracht werden.

2.2 Woher kommen die Themen – wie werden sie aufbereitet?

Die Themenstellungen der Befragungen können aus der Politik, aus der Verwaltung, oder auch aus der Bürgerschaft selbst kommen. Z. B. kann jede Befragung Themenvorschläge für die nächste Befragung enthalten. Die Fragebögen werden zusammen mit Rat und Verwaltung, oder auch Bürgern, entwickelt. Hierzu eignen sich in der Regel Arbeitsgruppen mit Mitgliedern der Verwaltung und / oder Ratsausschüsse (in Hannover wird der Rat via Ausschuss ständig informiert). Handelt es sich um Themen, die bereits in anderen Befragungen behandelt worden sind, dann kann bei der Entwicklung des Fragebogens auf die vorhandenen Erfahrungen zurückgegriffen

⁸ Vgl. Klages, Helmut und Angelika Vetter (2013).

werden. Zwar ist jede Befragung eine solitäre Angelegenheit und es müssen spezifische Aspekte beachtet werden; falls es aber möglich ist, Fragestellungen aus vorangegangenen Befragungen zu verwenden, bietet sich die Möglichkeit, die Ergebnisse zu vergleichen (Benchmarks) und diese damit besser einzuordnen.

In einigen Befragungen haben wir z. B. nach den Präferenzen der kommunalen Daseinsvorsorge im Hinblick auf mehr als 25 Merkmale aus den Bereichen Einkaufsmöglichkeiten, Sicherheit, Verkehr, Gesundheit, Bildung (u. a. Angebote an Schulen), Freizeit und Arbeit gefragt. Es hat sich für jede der beteiligten Städte ein eigene »Präferenzstruktur« ergeben.

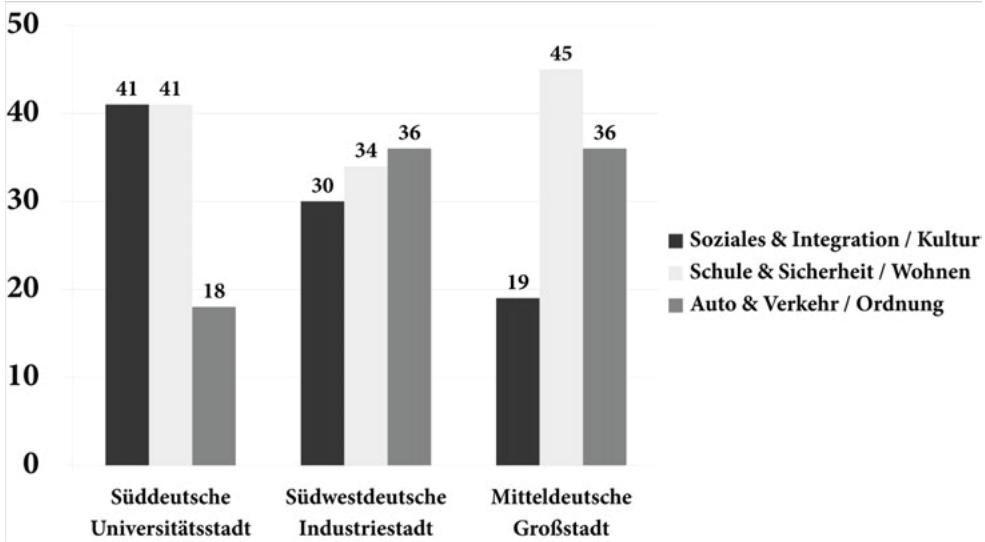


Abbildung 2: Präferenzstruktur der Daseinsvorsorge in der Bevölkerung dreier verschiedener Städte, Angaben in Prozent

Während das Thema »Schule / Kinder / Sicherheit / Wohnen« in allen Kommunen bei vielen (den meisten) Bürgern die größte Rolle spielt, ist dies bei den Themen »Soziales und Integration« auf der einen, und »Auto und Verkehr« auf der anderen Seite, sehr unterschiedlich.

Ist es nicht möglich auf bereits erprobte Fragebögen zurückzugreifen, dann empfiehlt es sich, die Fragestellungen im Rahmen eines Workshops zu erarbeiten. Das

FÖV erarbeitet dann in der Regel einen ausgearbeiteten Entwurf des Fragebogens der dann anschließend mit Politik (Rat oder Ausschuss) und Verwaltung endgültig abgestimmt wird.

Grundsätzlich ist kein Thema ausgeschlossen. Die Art der Fragestellung ist ebenfalls sehr flexibel, sie reicht von explorativ (»Welche Themen sind wichtig?«, »Wo sollte die Kommune aktiv werden?«) bis zu ganz konkreten Entscheidungsfragen (»Wo soll gespart werden?«, »Zukunft des Badeparks: Schließung, nur Sommerbetrieb oder Weiterbetrieb wie bisher mit höherem Subventionsbedarf?«).

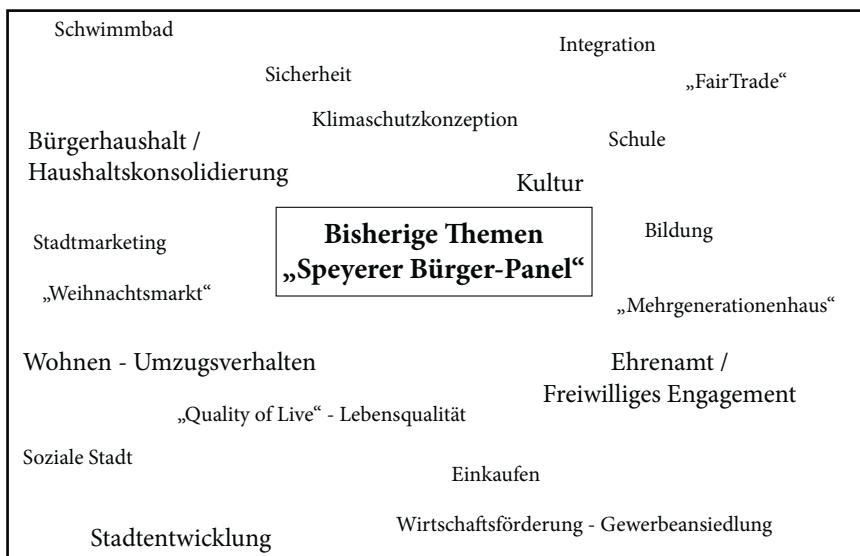


Abbildung 3: »Themenraum« – Bislang im Bürgerpanel bearbeitete Themenstellungen

2.3 Organisation und Durchführung des Panels / der Befragungen

Der Erfolg der Durchführung des Speyerer Bürgerpanels beruht auf der Kooperation des FÖV und der Kommune. Ziel des Forschungsprojektes war von Beginn an, einen Wissenstransfer zu den Kommunen hin zu organisieren, sodass diese soweit als möglich das Bürgerpanel selbstständig durchführen können. Inwieweit eine Kommune ein Bürgerpanel selbst durchführen kann, ist vor allem abhängig

von der Größe der Kommune. Großstädte verfügen z. B. über ein Amt für Wahlen und Statistik. Eine Großstadt wird daher das Bürgerpanel weitgehend in Eigenregie betreiben können, kleine Gemeinden benötigen dagegen Unterstützung, z. B. bei der Stichprobenziehung aus der Einwohnermelde datei.

Wir haben daher am FÖV ein Baukastensystem entwickelt, aus dem jede Kommune ein für sie passendes Angebot auswählen kann. Das FÖV ist z. B. in der Lage, alle organisatorischen Arbeiten von der Stichprobenziehung bis zum Druck und der Kuvertierung sowie dem Versand der Fragebögen als »Dienstleister« zu übernehmen. Entsprechend unterschiedlich sind die Kosten. Man kann die »Faustregel« aufstellen, dass je größer eine Kommune ist, oder je länger sie das Bürgerpanel einsetzt, umso mehr Aufgaben kann sie selbst übernehmen, da entsprechendes »Know-How« aufgebaut wird.

Das Konzept des Bürgerpanels war von Anfang an darauf ausgelegt, dass sich die vom FÖV übernommenen Aufgaben im Laufe der Zeit verringern und die Kommunen das Instrument schließlich so weit als möglich eigenständig durchführen können. Bei bestimmten Aufgaben sind kleinere Kommunen aufgrund ihrer geringeren Personalausstattung aber in der Regel überfordert, z. B. die Erstellung eines Online-Fragebogens.

Die Moderation von AGs oder Workshops zur Entwicklung eines Fragebogens (Definition der Fragestellung(en)) sowie die Ergebnisinterpretation legt darüber hinaus häufig eine externe Unterstützung nahe. Kooperationsabkommen mit dem FÖV zur Unterstützung bei der Durchführung des Bürgerpanels wurden bislang in der Größenordnung bis maximal € 15.000,- geschlossen. Die Vereinbarungen laufen jeweils ein Jahr. Insbesondere in der Anfangsphase des Bürgerpanels hat sich auf der Grundlage der fünf Phasen des Bürgerpanels das folgende »Standardmodell« der Arbeitsteilung zwischen FÖV und Kommune(n) ergeben.

Phasen	Kommune	FÖV
1. Entscheidung zum Bürgerpanel und Auswahl der Themenstellung(en)	Formeller Beschluss (Rat oder »Stadtvorstand«); Ideen; Informationsbedarf; Ggf. Diskussion in Rat / Ausschuss	Vorstellung Bürgerpanel im Rat / Bürgerversammlung; Moderation Workshops; Ggf. »Musterbeispiele« (Benchmarks); Unterstützung Diskussion u.a. anhand »Musterbeispiel«
2. Entwicklung der Fragebögen	»Qualitätssicherung« inhaltliches und formales »Korrekturlesen«; Ggf. »Corporate Design« der Kommune (Logo, etc.)	Wissenschaftliche Umsetzung der Fragestellungen (Reihenfolge, Fragen, Skalen, Offene Fragen, Formulierung, etc.); Layout, Deckblatt, Hinweise Datenschutz; Umsetzung Online-Version
3. Presse- /Öffentlichkeitsarbeit	Pressearbeit (Start der Befragung, Ergebnisse der Befragung); Homepage; Ggf. »Amtsblatt« o.ä.	Beispiele für Pressinformation; Anschreiben Bürger,etc.; Ggf. Teilnahme PK
4. Vorbereitung / Durchführung der Befragung	Ziehung der Stichprobe; Druck und Versand der Fragebögen (Infopost) sowie Anschreiben; Dateneingabe (Print-Fragebögen) in Web-Maske; »Panelpflege« (Datenbank Panel-Teilnehmer)	Erstellung Stichprobenplan ggf. Stichprobenziehung; (Unterstützung beim Anschreiben als Serienbrief / Serienmail; Web-Hosting (Befragungs-Server); Telefon- und Online Support

5. Datenauswertung / Präsentation / Interpretation der Ergebnisse	Abstimmung der »Auswertungsstrategie« (Welche sozio-demographischen Analysen (Altersgruppen, Geschlecht, Stadtteile) sind für die Kommune besonders interessant?; frühzeitige Übermittlung »erster Ergebnisse«/laufende Übermittlung neuer Ergebnisse; Information der Bürger (Homepage, E-Mail); Diskussion/Interpretation der Ergebnisse durch AG; Ggf. Workshop, World-Café, o.ä. zur Interpretation der Ergebnisse	Datenverarbeitung mittels einschlägiger Software; Grafische und tabellarische Aufbereitung; soweit vorhanden Nutzung von Benchmarks: Vergleiche der Befragtengruppen (z. B. repräsent. Stichprobe / Offene Internet-Befragung); Ergebnisse anderer Kommunen, frühere Befragungen; Ggf. Berichterstellung; Ggf. Präsentation der Ergebnisse (Rat/ Ausschüsse/Bürgerversammlung)
--------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Abbildung 4: Aufgabenaufteilung FÖV - Kommune

Die Vermittlung der Ergebnisse ist der kritischste Punkt im Prozess der Durchführung des Bürgerpanels. Es ist wichtig, den Bürgern zu signalisieren, dass ihre Meinungen und Anregungen aufgenommen und ernst genommen werden. Finden ihre Ergebnisse und Anregungen keine Berücksichtigung bzw. Aufmerksamkeit bei Politik und Verwaltung, bestätigt dies die »schlechte Meinung« über »die Politik« in weiten Teilen der Bürgerschaft und sorgt eher für ein Abklingen des Beteiligungsinteresses.

2.4 Lessons Learnt: »Jenseits der Beteiligungs-Illusion«

Am Beginn der Entwicklung des »Speyerer Bürgerpanels« gingen wir davon aus, dass es ein großes, nicht ausgeschöpftes Potential in der Bürgerschaft gibt, d. h.

Personen, die sich prinzipiell politisch beteiligen wollen (siehe Kap. 1). Empirische Studien deuteten darauf hin, dass es eine hohe Bereitschaft in der Bevölkerung gibt, sich an der Gestaltung der kommunalen Lebenswelt zu beteiligen.⁹

Ein kommunaler Demokratie-Audit in der Stadt Mannheim hat jedoch gezeigt, dass die Beteiligungsbereitschaft in der Bevölkerung differenziert zu betrachten ist: Nur ca. 13,4% wünschen sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten.

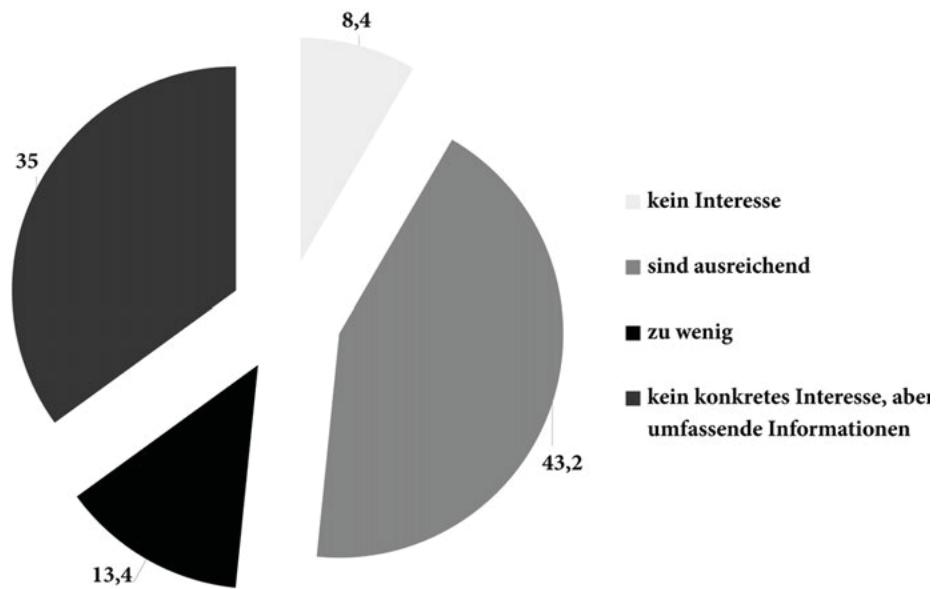


Abbildung 5: Interesse an Beteiligung – Demokratie-Audit Mannheim 2013¹⁰, Prozentwerte

Doch selbst die 13,4%, die sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten wünschen, nehmen neue oder zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten nicht wahr. Besonders auffallend ist (Abb. 5), dass ca. 35% der Befragten im Rahmen des Mannheimer Audits über alle wichtigen Vorhaben der Stadt informiert sein wollten, ohne sich konkret aktiv beteiligen zu wollen.

Selbst das in den letzten Jahren erfolgreichste Instrument »Bürgerhaushalt« (teilweise oder vollständig als Online-Konsultation durchgeführt), hat im Durchschnitt der

9 Vgl. z. B. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2009).

10 Van Deth, Jan W./Schmitt-Beck, Rüdiger / Odrakiewicz, Sarah (2013).

erfolgreichsten Fälle etwa 2% der wahlberechtigten Bürger erreicht. Potsdam ist mit über 5% der »Leuchtturm«, wobei Präsenzveranstaltungen, Online-Konsultation und Bürgerbefragung zusammen eingesetzt werden¹¹. Im Bürgerpanel haben wir die gleichen Erfahrungen gemacht, d. h. festgestellt, dass es nur eine sehr kleine Gruppe von Bürgern gibt, die sich ständig und gleich um welche Frage es geht, beteiligen.

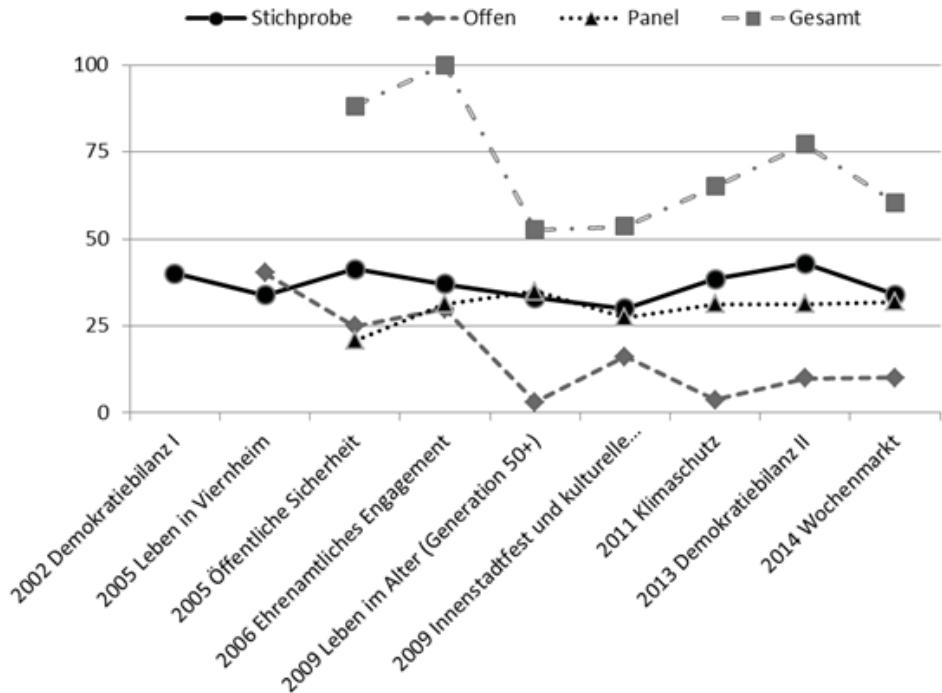


Abbildung 6: Beteiligung Bürgerbefragungen in Viernheim – Vergleich Befragtengruppen »Stichprobe«, »Offen«, »Panel«¹², Prozentwerte

Die sehr hohe Beteiligungsquote im Falle der »offenen Befragtengruppe« im Jahre 2005 (»Leben in Viernheim«) ist auf eine sehr intensive Öffentlichkeitsarbeit (Postwurfsendung an alle Haushalte) zurückzuführen. Im Falle der Befragung »Leben im Alter« im Jahre 2009 wurden gezielt Personen im Alter »50+« angesprochen;

11 Vgl. Masser, Kai / Pistoia, Adriano / Nitzsche, Philipp (2013)

12 Die Befragung Demokratiebilanz I (2002) wurde von Infratest Sozialforschung GmbH, München im Rahmen des CIVITAS-Projekts (gefördert durch die Bertelsmann-Stiftung und die Stiftung Mitarbeit) durchgeführt.

eine »offene Befragung« gab es daher nicht. Die Beteiligung ist scheinbar sehr stark abhängig von der Themenstellung.

Im Jahre 2014 hat die Universitätsstadt Gießen ein an den Demokratie Audit der Stadt Mannheim angelehntes Bürgerpanel durchgeführt. Die Bürger wurden im Rahmen dieser Befragung u.a. gefragt, für wie wirksam sie verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten einschätzen und, ob sie diese Beteiligungsmöglichkeiten selbst wahrnehmen würden.

Das wesentliche Ergebnis ist, dass den »persönlichen« Beteiligungsformen, z.B. bei Bau- und Planungsverfahren eine hohe Wirksamkeit bescheinigt wird, sich aber nur ein Bruchteil der Bevölkerung vorstellen kann, sich in dieser Form zu beteiligen. Anders ist es bei »unpersönlichen« Beteiligungsmöglichkeiten wie Wahlen oder Bürgerbefragungen. Man kann eine gewisse »Ökonomie« des Beteiligungsverhaltens der Bürger ausmachen: Der zeitliche und »sozialpsychologische« Aufwand der Beteiligung muss in einem guten Verhältnis zu den Einflussmöglichkeiten stehen.

In Abb. 2 wurde bereits die unterschiedliche »Präferenzstruktur« der Bürger einer Kommune deutlich. Analysiert man die Befragungsdaten unserer Panelbefragungen »intensiver« (Faktoren-/Kausalanalyse: Regression und Korrelation), dann zeigt sich, dass sich mit Ausnahme des Bereichs »Kinder, Jugend und Familie«, bei denen es einen (relativ) breiten Konsens in der Gesellschaft gibt, sich verschiedene Gruppen der Bevölkerung sozusagen »antagonistisch« gegenüberstehen. Im Falle der erwähnten süddeutschen Universitätsstadt sieht die lokalpolitische »Konfrontationslinie« wie folgt aus.

Das Bürgerpanel kann diese Differenzen nur deutlich machen. »Der Ball liegt dann im Feld von Politik und Verwaltung«. Andere Beteiligungsformate versprechen, die Interessenkonflikte in der Gesellschaft auflösen zu können. Ob dies tatsächlich gelingt, muss noch bewiesen werden. »Quod nullibi est, non est«: Das Diktum von Thomas Hobbes ist ein gutes »Erfolgskriterium«.

Stichprobe		Gruppen (Cluster)		
Faktoren	Soziales & Integration	Kinder & Sicherheit	Auto & Verkehr	
Soziales & Integration	+/+	+	-/-	
Kinder & Sicherheit	+	+/-	-	
	-	+/-	+	
Auto & Verkehr	-/-	+	+/+	
Anzahl (Prozent)		41	41	18

Abbildung 7: Gruppen in der Bevölkerung und Präferenzen der Daseinsvorsorge

3. Referenzen und Literatur

Daramus, Carmen / Klages, Helmut / Masser, Kai (2003): Das Bürgerpanel - Eine repräsentative Methode der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung. Praxisbeispiel: Lewisham, in: Ley, Astrid / Weitz, Ludwig (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, S. 90-94.

Klaces, Helmut / Daramus, Carmen / Masser, Kai (2008): Das Bürgerpanel - Ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung, Speyerer Forschungsberichte 255.

Klaces, Helmut / Daramus, Carmen / Masser, Kai (2008): Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels. Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation, Berlin.

Masser, Kai (2008): Kommunale Bürgerpanels als Weg zu breiter Bürgerbeteiligung, in: Vetter, Angelika: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 171-195.

Klaces, Helmut / Masser, Kai (2009): Das »Speyerer Bürgerpanel« als Element beteiligungsintensiver Demokratie auf der lokalen Ebene. Die Bürgerbefragung »Unser Nürtingen - unsere Werte« 2008 als Beispiel, Speyerer Forschungsberichte 261.

Klaces, Helmut / Masser, Kai (2010): Die Stadt im Blickfeld des Bürgers - Das Speyerer Bürgerpanel als Element beteiligungsbasierter Stadtentwicklung, Speyerer Forschungsberichte 265.

Masser, Kai (2011): Zwei Bürgerpanelbefragungen mit der Universitätsstadt Tübingen: 1. »Wie finanzieren wir die Zukunft?« 2010, 2. »Kulturkonzeption der Universitätsstadt Tübingen 2011«, Speyerer Forschungsberichte 261 und 273.

- Masser, Kai / Möser, Andreas (2014): Bürger-Panel Hannover, in: Hill, Hermann / Martini, Mario / Wagner, Edgar (Hrsg.): Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden, S. 181-203.
- Masser, Kai (2014): Demokratische Bürgerbeteiligung durch Losverfahren - Bürgerpanels als Instrument gegen Politikverdrossenheit?, in: Hill, Hermann (Hrsg.): E-Transformation. Veränderung der Verwaltung durch digitale Medien, Baden-Baden, S. 109-123.