
Partizipation trifft Repräsentation

Martina Neunecker

Partizipation trifft Repräsentation

Die Wirkungen konsultativer
Bürgerbeteiligung auf politische
Entscheidungen

Martina Neunecker
Frankfurt am Main, Deutschland

D.30 Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main, 2015

OnlinePLUS Material zu diesem Buch finden Sie auf
<http://www.springer-vs.de/978-3-658-13070-1>

ISBN 978-3-658-13070-1 ISBN 978-3-658-13071-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-13071-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Danksagung

Auf dem Weg zur Fertigstellung dieser Arbeit haben mich eine Vielzahl von Menschen begleitet, denen ich an dieser Stelle gerne herzlich „Danke“ sagen möchte.

Mein Dank geht zunächst an meine Doktormutter Prof. Dr. Brigitte Geißel, für ihre geduldige Begleitung der unterschiedlichen Phasen meiner Forschung und die beständige Bereitschaft zur Diskussion von Vorformen dieser Arbeit. Ebenso bedanke ich mich bei Prof. Dr. Oscar W. Gabriel, der mir eine ganze Reihe wertvoller inhaltlicher Anregungen gegeben und unschätzbare Kontakte vermittelt hat. Das offene Ohr und die offene Bürotür von Prof. Dr. Marion Reiser sowie ihre stetige Gesprächsbereitschaft haben mir mehr als einmal entscheidend weiter geholfen. Dr. Annika Hennl gab mir an einem kritischen Punkt meiner Arbeit einen wesentlichen Tipp zum Forschungsdesign, für den ich ihr sehr dankbar bin. Dr. Sergiu Gherghina und Dr. Pamela Heß danke ich für ihre wiederholte Bereitschaft, mich an ihrer Statistik-Expertise teilhaben zu lassen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der „Lebensphase Promotion“ und zu deren erfolgreichem Abschluss hat für mich darüber hinaus die vom IPC bzw. von GRADE angebotene Forschungssupervision geleistet. Herzlichen Dank an alle Doktoranden-Kolleginnen und -Kollegen sowie insbesondere an Ulle Jäger, die meine Promotionsphase über einen langen Zeitraum begleitet haben und mit denen ich einen solch vertrauensvollen Austausch und viele schöne und inspirierende Gespräche teilen durfte. Über einen mindestens ebenso lange Zeit waren das Kolloquium von Brigitte Geißel sowie das Forschungskolloquium „Vergleichende Politikwissenschaft“ Teil meines Doktorandenlebens. Ich danke den zahlreichen Kolleginnen und Kollegen, die mir im Rahmen dieser Kolloquien zu den unterschiedlichen Stadien meiner wissenschaftlichen Arbeit immer wieder wertvolle und konstruktive Rückmeldung gaben.

Die empirische Untersuchung der vorliegenden Arbeit wäre ohne die Mithilfe und Kooperation vieler Menschen nicht realisierbar gewesen. Mein Dank geht an den Deutschen Städte- und Gemeindebund, insbesondere Herrn Dr. Uwe Zimmermann und Herrn Alexander Hand-

schuh, für die Unterstützung meiner schriftlichen Befragung, sowie an alle Ratsherren und Ratsfrauen, die sich an meiner Befragung beteiligt und mir in Interviews stets interessiert und engagiert Rede und Antwort gestanden haben.

Über die Jahre durfte ich viele Mittags- und Kaffeepausen mit einer ganzen Reihe toller Kolleginnen und Kollegen verbringen, ohne deren Gesellschaft die Promotionsphase um einiges humorloser gewesen wäre. Ich danke den Mitgliedern der legendären FLAT-Truppe: Tilman Peters, Bertram Schwarz, Claudia Hülsken, Marion Reiser, Elena Sebastian, Alma Kolleck, Christian Rosen, Johannes Lejeune, Sebastian Biba, Sarah Dionisius, Carlos Becker, Jonas Gobert und meinem Langzeit-Schreibtisch-Nachbarn Nicky Bornschein.

Besonderer Dank gilt darüber hinaus meiner Mutter, die mich immer unterstützt und mir so Vieles im Leben ermöglicht hat, sowie meiner Oma, die an dieser Arbeit stets Anteil genommen hat, ihre Fertigstellung jedoch leider nicht mehr miterleben konnte. Schließlich danke ich Annette Kempen für ihre moralische Unterstützung, unzähliges Über-sich-Ergehen-lassen von geprobtten Vorträgen, Korrektur lesen diverser Papiere, beharrlichen Zuspruch und alles andere.

Martina Neunecker,
im Januar 2016

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	11
Abbildungsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung	17
1.1 Problembeschreibung.....	19
1.2 Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen	26
1.3 Vorgehen und Aufbau der Arbeit	29
2 Konsultative Verfahren und Policy-Wirkungen – theoretische Zugänge, Forschungsstand und Erklärungsansätze	33
2.1 „Was?“ – Gegenstände konsultativer Bürgerbeteiligung	33
2.1.1 Politikfelder	34
2.1.2 Finanzielle Merkmale	36
2.1.3 Exkurs: Die Gegenstände direktdemokratischer Entscheidungen	37
2.2 „Wie?“ – Die Policy-Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung	41
2.2.1 Die theoretische Perspektive	42
2.2.2 Die empirische Perspektive	50
2.2.3 Zwischenfazit: Hypothesen zur Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung	70
2.3 „Warum?“ – Erklärungsansätze zur Policy-Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung	72
2.3.1 Repräsentanten	74
2.3.2 Input	89
2.3.3 Kontext	94
2.3.4 Zwischenfazit: Hypothesen zu Erklärungsansätzen für Policy-Wirkung	96

3	Das Verfahren: Bürgerhaushalt	99
3.1	Kerncharakteristiken des Bürgerhaushalts	100
3.1.1	Das lateinamerikanische „Original“	103
3.1.2	Bürgerhaushalte in Deutschland	107
3.2	Die Teilnehmer von Bürgerhaushalten	115
3.3	Policy-Wirkung als offizielle Zielsetzung deutscher Bürgerhaushalte	119
4	Rechtlicher Rahmen: Kommunalpolitik in Deutschland	121
4.1	Kommunale Aufgaben	121
4.1.1	Die klassische Systematik kommunaler Aufgaben	122
4.1.2	Kommunale Aufgaben im Wandel	124
4.2	Kommunale Finanzen	126
4.2.1	Die Finanzierung kommunaler Aufgaben	127
4.2.2	Der kommunale Haushalt	132
4.2.3	Die kommunale Finanzkrise	135
4.3	Kommunale Entscheidungen – Stadträte als Parlamente?	139
5	Analyserahmen und Operationalisierung	143
5.1	„Was?“ – Charakterisierung der Bürgervorschläge	143
5.2	„Wie?“ – Kategoriensystem zu den Policy-Wirkungen	147
5.3	„Warum?“ – Operationalisierung der Erklärungsansätze zur Policy-Wirkung	150
5.4	Fallauswahl	168
5.5	Methodik	171
5.5.1	Datenbank	171
5.5.2	Schriftliche Befragung	173
5.5.3	Leitfadengestützte Interviews	174
6	Die Vorschläge der Bürger – „Was?“	177
6.1	Verteilung der Vorschläge nach Politikfeldern	177
6.2	Verteilung der Vorschläge nach finanziellen Merkmalen	181
6.3	Politikfelder und finanzielle Merkmale	183
6.4	Zwischenfazit: Dominanz von Verkehrs- und Umweltthemen	185

7	Die Policy-Wirkungen der Bürgervorschläge – „Wie?“	187
7.1	Befunde aus der Datenbank	188
7.2	Die Sicht der Entscheidungsträger	190
7.3	Exkurs: Der Umgang mit den Bürgervorschlägen innerhalb der Ratsfraktionen	193
7.4	Zwischenfazit: Konsultative Beteiligung zwischen „Luft- nummer“ und „imperativem Zwang“	195
8	Die Einflussfaktoren auf die Policy-Wirkungen – „Warum?“	197
8.1	Repräsentanten	197
8.1.1	Wiederwahl	198
8.1.2	Komplexitätsreduktion	200
8.1.3	Status Quo-Erhalt	211
8.1.4	Volksvertreter	212
8.1.5	Parteilpolitiker	216
8.1.6	Weitere Befunde: Überforderung, Sachkompetenz und Inszenierung	222
8.2	Input	224
8.2.1	Inhaltliche Präzision	225
8.2.2	Kontroversität	227
8.2.3	Teilnehmerquoten	229
8.2.4	Weitere Befunde: fehlende Originalität der Themen und mangelnde Haushaltsrelevanz	232
8.3	Kontext	233
8.3.1	Finanzielle Ressourcen	234
8.3.2	Einwohnerzahl der Kommune	238
8.3.3	Weitere Befunde: allgemeines Wohlstandsniveau	239
8.4	Exkurs: Die Bewertung des Verfahrens „Bürgerhaushalt“ durch die Ratsmitglieder	240
8.4.1	Positive Bewertungen des Bürgerhaushaltes	242
8.4.2	Negative Bewertungen des Bürgerhaushaltes	242
8.4.3	Verbesserungsanregungen der Ratsmitglieder	245
8.4.4	Zum grundlegenden Verständnis von Bürgerhaushalt und Bürgerbeteiligung	246
8.5	Zwischenfazit: Komplexitätsreduktion, finanzielle Ressourcen und die Selbstwahrnehmung der Repräsentanten als „responsiv“	248

9	Eine Systematik zur Bewertung der Policy-Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung	253
9.1	Die vier empirischen Typen der Policy-Wirkung von Bürgerbeteiligung	253
9.2	Begründungskomplexe zu den vier Typen der Policy-Wirkung	258
9.3	Normative Bewertung: der Idealtyp der Policy-Wirkung konsultativer Bürgerbeteiligung	267
10	Schlussfolgerungen	271
10.1	Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse	272
10.2	Perspektiven zur Komplementarität von partizipativer und repräsentativer Demokratie	279
10.3	Die Zukunft des Bürgerhaushaltes	283
10.4	Ausblick	288
	Literatur	291

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Systematik kommunaler Aufgaben nach Ellwein (1973)	35
Tabelle 2:	Kommunale Politikfelder bei Wollmann/Roth (1998) ..	36
Tabelle 3:	Das Konzept der „Policy-Wirkung“ in verschiedenen Evaluationsrahmen	57
Tabelle 4:	Übersicht über Hypothesen zur Erklärung von Policy-Wirkungen	97
Tabelle 5:	Komposition der Teilnehmerschaft in ausgewählten Bürgerhaushalten	117
Tabelle 6:	Kommunale Aufgaben nach juristischer Systematik ..	124
Tabelle 7:	Einnahmen deutscher Kommunen im Jahr 2011	130
Tabelle 8:	Kategorien von Politikfeldern für die empirische Analyse	144
Tabelle 9:	Kategorien von finanziellen Merkmalen für die empirische Analyse	147
Tabelle 10:	Beschlusskategorien der politischen Gremien in Stuttgart und Trier	148
Tabelle 11:	Kategorien der Ratsentscheide und Verwaltungsstellungen mit Beispielen	150
Tabelle 12:	Allgemeine Zuordnung von Policys nach politischem Spektrum	155
Tabelle 13:	Links-Rechts-Einordnung kommunaler Politikfelder ..	157
Tabelle 14:	Teilnehmerquoten der untersuchten Bürgerhaushalte	160
Tabelle 15:	Ordentliche Ergebnisse der Kommunalhaushalte im Bundesdurchschnitt	162
Tabelle 16:	Kassenkredite der Kommunalhaushalte im Bundesdurchschnitt	162
Tabelle 17:	Kommunale Sozialleistungen im Bundesdurchschnitt	163
Tabelle 18:	Kommunale Gewerbesteuerereinnahmen im Bundesdurchschnitt	164
Tabelle 19:	Kommunale Einkommenssteuerereinnahmen im Bundesdurchschnitt	164

Tabelle 20:	Übersicht – Finanzielle Lage der Untersuchungskommunen	166
Tabelle 21:	Einwohnerzahlen der untersuchten Kommunen	167
Tabelle 22:	Zahl der Bürgerhaushalts-Kommunen in Deutschland (2012)	169
Tabelle 23:	Untersuchungskommunen für empirische Analyse ...	170
Tabelle 24:	Zentrale Variablen der Bürgerhaushalts-Datenbank ..	172
Tabelle 25:	Teilnahme an der schriftlichen Befragung nach Fraktionen	173
Tabelle 26:	Übersicht – geführte Interviews nach Kommune und Fraktion	175
Tabelle 27:	Häufigkeiten der Bürgervorschläge in einzelnen Politikfeldern	178
Tabelle 28:	Häufigkeiten der einzelnen Politikfelder nach Kommunen	180
Tabelle 29:	Finanzielle Merkmale der Bürgervorschläge nach Kommunen	181
Tabelle 30:	Finanzwirkung der Vorschläge nach finanzieller Lage der Kommunen	183
Tabelle 31:	Finanzwirkung der Vorschläge nach Politikfeldern ...	184
Tabelle 32:	Entscheidungen der Stadträte nach Beschlusskategorien	189
Tabelle 33:	Neue Entscheidungen durch den Bürgerhaushalt aus Sicht der Ratsmitglieder	191
Tabelle 34:	Einschätzungen der Ratsmitglieder zum Bekanntheitsgrad ihrer BHH-Entscheide	198
Tabelle 35:	Einschätzungen der Ratsmitglieder zum Einfluss ihrer BHH-Entscheidungen auf die nächste Kommunalwahl	200
Tabelle 36:	Übereinstimmungen zwischen Verwaltungs- stellungnahmen und Ratsentscheiden	201
Tabelle 37:	Zustimmung zu Verwaltungsvorlagen aus Sicht der Ratsmitglieder	202
Tabelle 38:	Gründe für Übernahme oder Ablehnung der Verwaltungsstellungnahmen aus Sicht der Ratsmitglieder	203
Tabelle 39:	Worms – Übereinstimmungen zwischen Verwaltungsvorlagen und Ratsentscheiden	206
Tabelle 40:	Zustimmende Ratsentscheide nach ablehnender Verwaltungsvorlage	207
Tabelle 41:	Einschätzung der Ratsmitglieder: Einfluss der Reichweite eines Vorschlags auf die Entscheidung	212

Tabelle 42:	Rollenverständnis der befragten Ratsmitglieder	213
Tabelle 43:	Zusammenhang zwischen Top-Listen-Position und Ratsentscheidung	214
Tabelle 44:	Einfluss der Top-Liste auf die Entscheidung aus Sicht der Ratsmitglieder	214
Tabelle 45:	Anzahl „linker“ und „rechter“ Bürgervorschläge in den Top-Listen	216
Tabelle 46:	Angenommene Vorschläge nach politischer Mehrheit im Rat	218
Tabelle 47:	Vergleich der Abstimmungsergebnisse zu den Haushaltssatzungen 2012 und den korrespondierenden Bürgerhaushalten	220
Tabelle 48:	Entscheidungen des Rates nach inhaltlicher Präzision des Vorschlags	225
Tabelle 49:	Entscheidungen des Rates nach Kontroversität der Vorschläge	228
Tabelle 50:	Einfluss der Kontroversität auf die Entscheidungen aus Sicht der Ratsmitglieder	229
Tabelle 51:	Angenommene Vorschläge nach Teilnehmerquoten ..	230
Tabelle 52:	Einfluss der Teilnehmerzahl auf die Entscheidungen aus Sicht der Ratsmitglieder	231
Tabelle 53:	Ratsentscheidungen nach finanzieller Lage der Kommune und finanziellen Merkmalen der Vorschläge	234
Tabelle 54:	Einschätzung der Ratsmitglieder zur Haushaltslage in der eigenen Kommune	235
Tabelle 55:	Einfluss der Haushaltslage auf die Entscheidungen aus Sicht der Ratsmitglieder	236
Tabelle 56:	Angenommene Bürgervorschläge nach Einwohnerzahlen der Kommunen	238
Tabelle 57:	Bewertung des Bürgerhaushaltes durch die Ratsmitglieder I: Präferenzen der Bürger	241
Tabelle 58:	Bewertung des Bürgerhaushaltes durch die Ratsmitglieder II: Ergänzung der Ratsarbeit	241
Tabelle 59:	Zusammenfassung – Erklärungspotenzial der „Warum?“-Hypothesen	250
Tabelle 60:	Die vier empirischen Typen der Policy-Wirkung von konsultativer Bürgerbeteiligung	257

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entscheidungssituation des Rates – Heuristik vs. Reflexion	80
Abbildung 2:	Idealtypischer Planungs- und Haushaltszyklus	102
Abbildung 3:	Die institutionelle Struktur des Bürgerhaushaltes von Porto Alègre	106
Abbildung 4:	Bewertungsmöglichkeiten im Bürgerhaushalt Worms	110
Abbildung 5:	Ablauf des Bürgerhaushaltes der Stadt Potsdam	114
Abbildung 6:	Kommunale Ausgaben im Jahr 2012	132
Abbildung 7:	Kommunale Kassenkredite nach Bundesländern im Jahr 2011	138
Abbildung 8:	Zusammenfassung – Begründungskomplex der Repräsentanten zu Typ A	261
Abbildung 9:	Zusammenfassung – Begründungskomplex der Repräsentanten zu Typ B	264
Abbildung 10:	Zusammenfassung – Begründungskomplex der Repräsentanten zu Typ C	265
Abbildung 11:	Zusammenfassung – Begründungskomplex der Repräsentanten zu Typ D	266
Abbildung 12:	Einflussfaktoren auf die Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung	279

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AC	Stadt Aachen
Art.	Artikel
BCCA	British Columbia Citizens Assembly (Kanada)
BHH	Bürgerhaushalt
BlaM	Gemeinde Blankenfelde-Mahlow
BM	Bürgermeister
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union (Deutschland)
CSU	Christlich-Soziale Union (Deutschland)
COP	Conselho do Orçamento Participativo (Rat des Bürgerhaushaltes in Porto Alègre, Brasilien)
DP	Deliberative Poll
ebd.	ebenda
ELM	Elaboration-Likelihood-Model
EPG	Empowered Participatory Governance
EU	Europäische Union
F	Stadt Frankfurt am Main
FDP	Freie Demokratische Partei (Deutschland)
FW	Freie Wähler (Deutschland)
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GT	Stadt Gütersloh
He	Stadt Herzogenrath
HSM	Heuristic-Systematic-Model
k.A.	keine Angabe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
k.I.	keine Information
LA21	Lokale Agenda 21
MS	Stadt Münster (Westfalen)
NGO	Non-Governmental Organisation (Nicht-Regierungs- Organisation)
No	Stadt Norderstedt

NPPC	National Public Policy Conferences (Brasilien)
NSM	Neues Steuerungsmodell
OB	Oberbürgermeister
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
PM	Stadt Potsdam
PT	Partido dos Trabalhadores (brasilianische Arbeiterpartei)
S	Stadt Stuttgart
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
s.u.	siehe unten
SVV	Stadtverordnetenversammlung
Tab.	Tabelle
TR	Stadt Trier
Vgl.	vergleiche
WO	Stadt Worms