



Berlin Institut
für Partizipation

Mehr gute Bürgerbeteiligung wagen

Warum Bürgerbeteiligung kein Nice-to-have,
sondern demokratische Notwendigkeit ist

Autor*innen: Schlumberger, Illi

Die Autor*innen



Anni Schlumberger ist seit 2024 Geschäftsführerin der Allianz für Beteiligung e. V. und setzt sich hier für die Stärkung von Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft in Baden-Württemberg ein. Nach ihrem Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Geschichte begleitete sie zahlreiche Kommunen, Verbände, Vereine und Initiativen bei der Konzeption, Moderation und Durchführung von Beteiligungsprozessen. Sie hat daneben auch als Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen gelehrt. Seit 2018 unterrichtet sie bis heute regelmäßig an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.



Sven Illi ist seit 2018 Familien- und Flüchtlingsbeauftragter der Gemeinde Horgenzell am Bodensee. Die Hauptbereiche seiner Arbeit sind Flüchtlingsunterbringung und Kindergartenorganisation. Er hat sein Studium der Erziehungswissenschaft mit der Fachrichtung Erwachsenenbildung an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg 2012 abgeschlossen und danach in Lindau, Friedrichshafen und Ravensburg bei unterschiedlichen Einrichtungen in der Flüchtlingssozialarbeit gearbeitet. 2021 bis 2024 absolvierte er den Master Public Management an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

Schlumberger, Illi

Mehr gute Bürgerbeteiligung wagen

Warum Bürgerbeteiligung kein Nice-to-have, sondern demokratische Notwendigkeit ist

Bürgerbeteiligung wirkt und „gute“ Beteiligung wirkt noch besser. Eine Befragung von Mitarbeitenden aus über 100 Kommunen zeigt, dass Beteiligung nicht nur Entscheidungen verbessert, sondern auch den sozialen Zusammenhalt der Gemeinde stärkt. Diese positiven Effekte hängen jedoch maßgeblich von der Qualität der Beteiligungsprozesse ab. Um diese zu stärken, braucht es eine systematische wissenschaftliche Begleitung, wirksame Qualitätsstandards und vor allem den politischen Willen, Beteiligung nicht als nice-to-have, sondern als demokratische Notwendigkeit zu begreifen.

In Zeiten zunehmender Polarisierung, wachsender gesellschaftlicher Cleavages und sinkenden Vertrauens in politische Institutionen werden mit Bürgerbeteiligungsprozessen als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie vielfältige Hoffnungen und Erwartungen verknüpft (Geißel et al. 2014). Diverse wissenschaftliche Fallstudien sowie vielfältige Erfahrungen aus der Praxis legen nahe, dass Entscheidungsprozesse, in denen Bürger*innen involviert sind, nicht nur qualitativ hochwertigere Ergebnisse erzielen, sondern auch eine Reihe weiterer positiver Effekte bewirken: ein besseres Verständnis für politische Prozesse, eine höhere Legitimität und Akzeptanz der Entscheidungen sowie ein gesteigertes Gefühl von Selbstwirksamkeit bei den Teilnehmer*innen (Bertelsmann Stiftung 2017, Vetter et al. 2015). Jüngere Studien zeigen darüber hinaus: Demokratien mit einem hohen Anteil deliberativer und/oder direktdemokratischer Elemente sind im Vergleich zu anderen Demokratien leistungsfähiger (Geißel et al. 2023).

Nichtsdestotrotz wächst die Sorge, dass die Blütezeit der Bürgerbeteiligung demnächst vorbei sein könnte. So erwägen beispielsweise Bayern und Hessen derzeit, große Infrastrukturvorhaben künftig von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auszuschließen (Mallwitz 2024). Als Begründung wird immer wieder angeführt, dass die Einbezie-

hung von Bürger*innen in politische Prozesse deren Aufwand und Zeitbedarf erheblich erhöhe. So erwidert der hessische Innenminister Roman Poseck auf die Frage, warum er das Kommunalrecht ändern und Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungs- und Genehmigungsprozessen einschränken möchte, er wolle „wichtige Infrastrukturprojekte in ihrer zügigen Realisierung nicht gefährden“ (Hessenschau 2024).

Schwierig ist die Situation auch mit Blick auf die kommunale Ebene, die bislang als Motor und Kreativlabor dialogorientierter Bürgerbeteiligung gelten kann. Die angespannte Haushaltslage sowie fehlende personelle Ressourcen stellen Städte und Gemeinden vielerorts vor große Herausforderungen. Als Folge drohen Beteiligungsprozesse vor allem bei freiwilligen Vorhaben zu einem nice-to-have degradiert zu werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Gefahr von Kürzungen bei Beteiligungsprozessen entgegengewirkt werden kann, so dass auch zukünftig Bürger*innen ihre Ideen und Anregungen in politische Entscheidungsprozesse einbringen können. Dazu ist freilich der politische Wille ausschlaggebend. Dieser ist jedoch noch nicht hinreichend und parteiübergreifend in der Breite etabliert: Entsprechende Ressourcen sind meist

nicht fest in öffentlichen Haushalten verankert, und das Bewusstsein darüber, dass Beteiligung ein wirksames Instrument für den „Demokratienschutz“ darstellt, ist noch nicht überall gegeben. Um dies zu erreichen, scheinen insbesondere zwei Schritte vielversprechend:

- Die systematische Erfassung und Analyse von Daten über Beteiligungsverfahren, um Effekte und Wirkmechanismen besser verstehen und belegen zu können.
- Die Implementierung von etablierten Qualitätsstandards mittels Evaluation und Ausbildungsstandards.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Potenziale in diesen beiden Stoßrichtungen liegen und wie diese konkret umgesetzt werden können. Ein besonderes Augenmerk wird auf dem ersten Aspekt liegen. Neben vielfältigen Erfahrungen aus der Praxis fließen in die Analyse auch Erkenntnisse zu Effekten von Beteiligungsverfahren ein, die im Rahmen einer Masterarbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl gewonnen wurden (Illi 2024).

Effekte und Wirkmechanismen: ein Blick auf die Partizipationsforschung

Studien zum Vertrauen in die Demokratie weisen vielfach darauf hin, dass Bürger*innen heute andere als die traditionellen Formen von Partizipation suchen (Best et al. 2023). Nichtsdestotrotz stellt das Thema „Bürgerbeteiligung“ in den Sozialwissenschaften nach wie vor ein Nischenthema dar.

Im deutschsprachigen Raum sind es insbesondere die Arbeiten von Nanz und Fritzsche (2012), Vetter et al. (2015), Klages (2014) sowie Geißel et al. (2014), die eine wichtige Grundlage für die wissenschaftliche Beschäftigung mit Beteiligungsprozessen gelegt haben. Mit Blick auf mögliche Wirkungen von Bürgerbeteiligung entwickeln Vetter et al. (2015) eine Vier-Felder-Matrix, in die sie mögliche kurz- und

langfristige Effekte für Bürger*innen einerseits sowie das politische System andererseits verorten. In Hinblick auf das politische System sind demzufolge kurzfristig Effektivität und Effizienz von Ergebnissen und eine höhere Akzeptanz derselben zu erwarten. Aus einer langfristigen Perspektive kann eine stärkere Einbindung der Bürger*innen am politischen Entscheidungsprozess die Responsivität und Offenheit der politischen und administrativen Eliten erhöhen sowie zu einer höheren Leistungsfähigkeit des politischen Systems führen. Auf Seiten der beteiligten Bürger*innen wird angenommen, dass die Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen kurzfristig die individuelle Weiterentwicklung (politisches Wissen, demokratische Kompetenzen sowie das Gefühl der Selbstwirksamkeit) fördert und zu mehr Toleranz und Offenheit gegenüber anderen Meinungen führt. Auf lange Sicht ist von einer Stärkung der Beteiligungskultur und der politischen Unterstützung (Identifikation, Vertrauen und Legitimität) sowie einem Zuwachs an Sozialkapital auszugehen (Vetter et al. 2015: 237).

Spannend ist auch die Frage, inwieweit Beteiligungsprozesse über das reine Policy-Ergebnis hinaus positive Effekte für die Gesellschaft befördern. Mit anderen Worten: Stärkt Beteiligung unabhängig vom Ziel oder Inhalt des Prozesses das Gemeinschaftsgefühl vor Ort oder den gesellschaftlichen Zusammenhalt? Mit Blick auf diese Side-Effects steht die Forschung noch am Anfang. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass diese Effekte eher auf längere Sicht auftreten, dafür aber das Potenzial aufweisen, demokratische Resilienz effektiv und nachhaltig zu stärken (Gabriel/Kersting 2015; Pratchett et al. 2009: 7 f.; Kubicek et al. 2011: 16f.; auch Setili 2023: 137).

Dass qualitativ „gute“ Beteiligungsprozesse zu besseren Ergebnissen führen – im Sinne sachlich hochwertiger Entscheidungen – aber eben auch zu mehr Zufriedenheit, einem besseren Verständnis etc., wird gemeinhin angenommen. Allerdings fehlen auch hier (noch) systematisch angelegte, vergleichende Studien mit entsprechend hohen

Fallzahlen. Hingegen gibt es mittlerweile eine große Anzahl vorwiegend normativer Kataloge, die Voraussetzungen und Eigenschaften „guter“ Beteiligung aufführen, allen voran die „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“ des Netzwerks Bürgerbeteiligung aus dem Jahr 2013 (siehe auch Bertelsmann Stiftung 2017). Dabei bleibt die Herausforderung der schwierigen Datenlage. Stand heute gibt es kein in Ansätzen vollständiges Register, welches erfasst, wer wann wo welche Beteiligungsformate zu welchem Thema und mit welcher Zielgruppe durchführt.

Effekte von Bürgerbeteiligungsverfahren: aktuelle empirische Erkenntnisse

Eine Masterarbeit, verfasst von Sven Illi an der Hochschule für Verwaltung in Kehl, knüpft an aktuelle Forschungsstränge an und geht der Frage nach, welche Effekte sich bei Beteiligungsprozessen tatsächlich wahrnehmen lassen. Darüberhinausgehend wird untersucht, ob sich die Qualität von Beteiligungsprozessen auf die Wahrnehmung positiver Effekte auswirkt (Illi 2024).

Untersucht wurden kleinere Gemeinden in Baden-Württemberg. Der Fokus lag auf Kommunen im ländlichen Raum mit 4.000 bis 8.000 Einwohner*innen. Befragt wurden Mitarbeiter*innen der jeweiligen Verwaltung mittels Online-Fragebogen, welcher aus 27 Fragen bestand, davon 22 geschlossene und 5 mit offenem Charakter. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich über ca. 3 Wochen im September 2023. Von insgesamt 309 angeschriebenen beteiligten sich mehr als 100 Kommunen an der Umfrage, was einer sehr guten Rücklaufquote von mehr als 30 Prozent entspricht. Somit liefert die Studie Ergebnisse, die eine gute Grundlage für weitere Forschungen darstellen. Im Folgenden sind unter „Befragten“ die Teilnehmer*innen der Studie zu verstehen, d. h. Personen, die in Kommunen tätig und hier mit der Planung, Organisation und/oder Durchführung von Beteiligungsprozessen zuständig sind.

Kernergebnis 1: Bürgerbeteiligung ist auch in kleineren Kommunen ein wichtiger Bestandteil des politischen Prozesses

Eine deutliche Mehrheit der befragten Verwaltungsmitarbeiter*innen (77 Prozent) gibt an, dass in den letzten fünf Jahren freiwillige, nicht gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligungsprozesse in ihren Kommunen stattgefunden haben. Davon können etwa 70 Prozent dem Typus der konsultativen Beteiligung zugeordnet werden, d. h. hier stand der Austausch von Ideen und Argumenten im Mittelpunkt. Die daran teilnehmenden Bürger*innen übernahmen die Funktion von Berater*innen. Kollaborative Formate, bei denen Bürger*innen nicht nur diskutieren, sondern auch mitentscheiden konnten, wurden hingegen kaum durchgeführt (<6 Prozent). In etwa jeder zehnten Kommune fand im entsprechenden Zeitraum zusätzlich zu deliberativen Formaten ein Bürgerentscheid als direktdemokratische Form der Partizipation statt. Mit Blick auf die Themen beschäftigten sich zwei Drittel aller durchgeführten Prozesse mit Fragen der Stadtentwicklung, und der Infrastruktur, knapp die Hälfte fielen in den Bereich Kinder, Jugend und Familien. Ein Drittel umfasste Umweltbelange und ein Viertel Mobilitätsaspekte. Das Thema Migration spielte in jedem zehnten Prozess eine wichtige Rolle (Mehrfachnennungen und thematische Überschneidungen waren möglich).

Unabhängig von der Frage, wie intensiv der Grad an Beteiligung tatsächlich war, lässt sich konstatieren: Bürgerbeteiligung ist – zumindest in Baden-Württemberg – ein fester Bestandteil des Gemeindealltags. Dies gilt nicht nur für vermeintliche „Vorreiterkommunen“ wie Heidelberg, Tübingen, Ulm, Freiburg oder Stuttgart, sondern auch und gerade für kleinere Gemeinden im ländlichen Raum.

Kernergebnis 2: Verwaltungsmitarbeitende sehen bessere Ergebnisse politischer Entscheidungen

„Bürgerbeteiligung erhöht die Qualität von Entscheidungsprozessen, da zusätzliches Wissen aktiviert und einbezogen wird.“ Dieser These stimmt nicht nur die Mehrheit der Studienteilnehmer*innen zu (77 Prozent), sondern sie lässt sich auch mit Blick auf eine Reihe von weiterführenden Fragen und deren Antworten untermauern. Gefragt wurde gezielt, welche positiven Effekte die Verwaltungsmitarbeitenden im Zusammenhang mit durchgeführten Beteiligungsprozessen wahrnahmen.

Die deutliche Mehrheit der Befragten (88 Prozent) gibt an, dass Beteiligungsprozesse aus ihrer Sicht zu einem besseren Verständnis für Politik und gemeinsame Probleme beitragen. Bemerkenswert ist dabei: Nicht nur Bürger*innen vermehren ihr Wissen im Rahmen von Beteiligungsprozessen. Auch Verwaltungsmitarbeiter*innen profitieren nach eigenen Angaben von diesen. So geben 87 Prozent der Befragten an, dass sie unabhängig von Ziel und Ergebnis des Beteiligungsprozesses über Themen, Meinungen und Interessen, die die Bürger*innen bewegen, besser Bescheid wissen. Auch die Zufriedenheit der Bürgerschaft mit den Prozessen und Ergebnissen steigt aus Sicht der Mehrheit der Befragten, wenn diese am politischen Entscheidungsprozess beteiligt wird. Knapp 90 Prozent nehmen diesen Effekt wahr.

Die Befragung der Verwaltungsmitarbeitenden scheint damit zahlreiche der bereits von Vetter et al. (2015) identifizierten Wirkungsweisen zu stützen.

Kernergebnis 3: Willkommene Side-Effects – Bürgerbeteiligung stärkt das Gemeinschaftsgefühl und die Identifikation mit der Gemeinde

Im nächsten Schritt widmete sich die Studie jenen Wirkungen, die unabhängig von den konkreten Sachergebnissen entstehen können, d. h. so genannte „nicht-intendierte Effekte“ oder auch Side-Effects. Konkret wurde untersucht, ob sich Beteiligungsprozesse positiv auf das Gemeinschaftsgefühl und den sozialen Zusammenhalt auswirken. Das Ergebnis ist eindeutig.

Rund 80 Prozent der Befragten stimmen zu, dass sich Bürgerbeteiligung positiv auf das Gemeinschaftsgefühl auswirkt. Noch höher (90 Prozent) ist die Zustimmung, wenn es darum geht, ob Beteiligungsprozesse zu einer stärkeren Identifikation und einem gesteigerten Interesse an der eigenen Gemeinde führen. Dass Beteiligungsprozesse eine „Kultur des Miteinanders“ befördern, bejahen 62 Prozent.

Befragt nach den konkreten Beobachtungen, an denen die Teilnehmer*innen diese Einschätzung festmachen, werden Aspekte genannt, wie die Gründung neuer (Nachbarschafts-)Netzwerke, eine höhere Kompromissbereitschaft, ein sachliches Diskussionsverhalten, aber auch konkrete Rückmeldungen aus der Bürgerschaft sowie ein höheres Interesse an den konkreten Projektergebnissen.

Kernergebnis 4: Trotz teilweiser Frustration kein grundlegender Vertrauensverlust

Neben den positiven Effekten wurden im Rahmen der Studie auch potenzielle negative Wirkungen untersucht. Konkret wurde gefragt, ob der Beteiligungsprozess zu Frust auf Seiten der Teilnehmer*innen geführt habe, ob die Ergebnisse eine Lagerbildung innerhalb der Kommune befördert haben und ob Beteiligung auch dazu führen kann,

dass Bürger*innen den Glauben verlieren, etwas bewirken zu können.

Dass Beteiligungsprozesse bisweilen auch frustrierte Bürger*innen hinterlassen können, bestätigt lediglich knapp die Hälfte (47 Prozent) der Befragten. Mit Blick auf eine mögliche Lagerbildung zeigt sich: Drei Viertel der Teilnehmenden verneint, dass die Ergebnisse des Prozesses eine Spaltung innerhalb der Bevölkerung befördert hätten.

Die Befürchtung, dass Bürger*innen im Rahmen von Beteiligungsprozessen die Erfahrung machen, dass ihr Einfluss begrenzt sei, und sie somit den Glauben an die eigene Selbstwirksamkeit verlieren, wurde von der Mehrheit (87 Prozent) der Befragten zurückgewiesen.

Befragt nach konkreten negativen Erfahrungen wurde von mehreren Verwaltungsmitarbeiter*innen das insgesamt eher geringe Interesse an den Beteiligungsangeboten seitens der Bürgerschaft als Herausforderung angeführt. Dies habe wiederum zu Frust innerhalb der mit dem Prozess betrauten Verwaltung geführt. Auch fühlten sich Gemeinderäte bisweilen übergangen und ausgegrenzt.

Insgesamt lässt sich zeigen, dass im Vergleich zu den positiven Effekten die Wahrnehmung potenzieller negativer Auswirkungen weit weniger ausgeprägt ist. Die Aussagekraft der Befragung ist allerdings dahingehend eingeschränkt, da in dieser ausschließlich die Perspektive der Verwaltung Berücksichtigung fand. Für weitergehende Untersuchungen empfiehlt es sich daher, zusätzlich Vertreter*innen der Politik und vor allem der Zivilgesellschaft zu befragen.

Kernergebnis 5: „Gute“ Beteiligung führt zu besseren Ergebnissen

Im dritten Schritt widmete sich die Studie der Frage, ob es einen wahrnehmbaren Zusammenhang zwischen der Qualität der Beteiligungsprozesses und dem jeweiligen Ergebnis gibt. Anknüpfend an die Erfahrungen der Teilnehmer*innen und in Anlehnung an die Kriterien „guter“ Beteiligung

(Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013) wurden folgende Aspekte abgefragt: das Vorhandensein ausreichender Ressourcen, die Verfügbarkeit von Informationen für die Teilnehmenden, die Prozessbegleitung durch Expert*innen sowie die Formulierung klarer Prozessziele.

Um Muster sichtbar zu machen, wurde dieser Aspekt im Rahmen der Befragung nicht nur auf der Basis einer offenen Frage behandelt, sondern die jeweilige Antwort bei der Auswertung auch mit Antworten auf andere Fragestellungen in Beziehung gesetzt und abgeglichen. Einschränkend ist hier anzuführen, dass im Rahmen der Studie keine umfassende Prozessevaluation durchgeführt werden konnte, sondern die Ergebnisse ausschließlich auf der Wahrnehmung der befragten Verwaltungsmitarbeiter*innen basieren.

Die vorhandenen Daten erhärten die Vermutung, dass die Beachtung der Kriterien „guter“ Beteiligung sich positiv auf die Wahrnehmung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses auswirkt. Dies trifft aus Sicht der befragten Verwaltungsmitarbeiter*innen auf alle abgefragten Aspekte in ähnlichem Maße zu. Als weitere Faktoren, die zum Gelingen beitragen, wurden vielfach Transparenz, gute Öffentlichkeitsarbeit, niedrige Hürden sowie eine offene Haltung auf Seiten aller Beteiligten genannt.

Demnach liegt die Vermutung nahe, dass sich die Erhöhung der Qualität von Beteiligungsprozessen ursächlich auf die Qualität der Ergebnisse und hier auch auf mögliche Side-Effects auswirkt, d. h. dass hier ein Kausalzusammenhang besteht. Weiterführende Analysen zu dieser Fragestellung mit umfassenderer Datenlage wären hier nicht nur begründenswert, sondern auch als Argumentationshilfe für Beteiligter*innen äußerst sinnvoll.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Die Studie von Illi (2024) zeigt, dass Bürgerbeteiligungsprozesse auch in kleinen Kommunen einen festen Bestandteil des politischen Alltags ausmachen. Von Verwaltungsmitarbeiter*innen werden diese Prozesse überwiegend als positiv erachtet, weil sie das

Verständnis zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft fördern und zur Stärkung des Gemeinschaftsgefühls beitragen. Negative Effekte wie Frustration werden dagegen weniger stark wahrgenommen. Die Ergebnisse stützen darüber hinaus die Vermutung, dass es einen kausalen Zusammenhang zwischen der Qualität von Beteiligungsprozessen und den erzielten positiven Wirkungen gibt.

Einmal mehr unterstreicht die empirische Studie allerdings auch die Notwendigkeit, auf Bundes- oder zumindest Landesebene, Daten über stattfindende Beteiligungsprozesse systematisch und vergleichbar zu erfassen, um belastbarere Erkenntnisse über Effekte und Wirkmechanismen zu gewinnen.

Die Implementierung von etablierten Qualitätsstandards

Neben der Erfassung und wissenschaftlichen Begleitung von Beteiligungsprozessen (siehe Kapitel 3) liegt eine zweite Stoßrichtung zur kontinuierlichen und qualitativen Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung auf der Implementierung, also der praktischen Umsetzung, von etablierten Qualitätsstandards. Auch wenn bisher nicht geklärt ist, welche Faktoren als hinreichend für den Erfolg von Beteiligungsprozessen erachtet werden können, kennen wir mittlerweile eine ganze Liste an Faktoren, die als notwendig für "gute" Beteiligungsprozesse gelten.

Eine wertvolle Grundlage und Orientierung bilden in diesem Zusammenhang die bereits benannten „10 Grundsätze für die Qualität von Bürgerbeteiligung“ (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013 bzw. Bertelsmann Stiftung 2017). Um diese in der Praxis zu verankern, galt über Jahre die Entwicklung lokaler Leitlinien für Beteiligungsverfahren als eine Art „Königsweg“ und wird von Städten wie Heidelberg erfolgreich praktiziert (Stadt Heidelberg 2012). Allerdings zeigen Gespräche mit kommunalen Entscheidungsträger*innen, dass dieses Vorgehen sowohl von kleineren als auch von finanzschwachen

Kommunen als nicht gangbar, weil zu aufwändig erachtet wird – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Aufgabenfülle bei gleichzeitig schwieriger Haushaltslage.

Um die Etablierung von Qualitätsstandards dennoch voranzutreiben, könnte es sich lohnen, folgende Wege zu prüfen: (1) die Etablierung eines Evaluationsmechanismus als fester Bestandteil von Beteiligungsprozessen und (2) die Erarbeitung von Kompetenzstandards bei Prozessbegleiter*innen. An dieser Stelle werden beide Aspekte skizzenhaft beleuchtet:

Evaluation als fester Bestandteil von Beteiligungsprozessen

Evaluationen dienen grundsätzlich dazu, systematisch Informationen zu sammeln und zu analysieren, um die Qualität, Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen, Programmen oder Projekten besser beurteilen zu können. Mit Blick auf Bürgerbeteiligungsprozesse gibt es hier bisher kein etabliertes Verfahren, allerdings existieren mittlerweile aus Sicht der Beteiligungspraxis vielversprechende Ansätze, wie die bestehenden Qualitätskriterien operationalisiert und im Rahmen von Evaluationsprozessen überprüft werden könnten. Zu nennen ist hier insbesondere das Evaluationsmodell des Berlin Instituts für Partizipation (2023), welches derzeit in mehreren Kommunen angewendet wird.

Ob Evaluationen sich tatsächlich als selbstverständlicher Bestandteil von Bürgerbeteiligung etablieren können, wird nicht nur von der Methode und Qualität der Prüfkriterien, sondern davon abhängen, inwieweit Aufwand, Dauer und Kosten auch von kleineren Kommunen als verhältnismäßig und stemmbar wahrgenommen werden.

Kompetenzstandards bei Prozessbegleiter*innen

Ein zweiter Ansatzpunkt, um die Qualität von Beteiligungsprozessen und damit deren Akzeptanz dauerhaft zu erhöhen, umfasst die Qualifizierung

von Prozessbegleiter*innen. Gemeint sind hier externe Berater*innen, Projektleiter*innen und/oder Moderator*innen, die Kommunen bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen der Bürgerbeteiligung unterstützen. Vielfach kommt diesen Akteur*innen eine wichtige Rolle zu, nicht nur als „überparteiliche“ Instanz, sondern auch, weil sie notwendiges Fach- und Erfahrungswissen mitbringen, um einen Prozess zu strukturieren und erfolgreich durchzuführen. Auch in der Studie von Illi (2024) wurde die Begleitung durch externe Expert*innen als Gelingensfaktor benannt.

Über die vergangenen Jahre ist mit der steigenden Zahl an Beteiligungsprozessen auch der Markt der Dienstleistungsunternehmen im Bereich Bürgerbeteiligung gewachsen. Das Besondere: die Vielfalt der Beteiligungsverfahren spiegelt sich auch in der Vielfalt der Prozessbegleiter*innen und deren fachlichen Hintergründen wider. So gibt es bisher keine einheitliche Grundqualifizierung in Form einer Ausbildung o. ä., welche alle oder zumindest die Mehrheit der Prozessbegleiter*innen auszeichnet.

Derzeit steht die Frage im Raum, wie sinnvoll eine standardisierte Ausbildung sein könnte, die Menschen dazu befähigt, Beteiligungsprozesse zu begleiten, und welche Inhalte diese berühren müsste. Mit der Gründung des bundesweiten Fachverbands Bürgerbeteiligung im Herbst 2023 wurde hier bereits ein wichtiger Schritt hin zur gemeinsamen Verständigung getan. Dabei wird die Schwierigkeit darin liegen, Standards festzulegen, die der vielfältigen Beteiligungslandschaft gerecht werden und die hier liegende Innovationskraft nicht einschränken.

Fazit

Bürgerbeteiligung wirkt, „gute“ Bürgerbeteiligung wirkt besser. Unter diesem Kernsatz lassen sich die Ergebnisse dieses Beitrags kurz und bündig zusammenfassen. Gerade in Zeiten, in denen es hinreichend Grund zur Sorge gibt, dass Bürgerbeteiligungsprozesse reduziert und zu einem nice-

to-have degradiert werden, ist es umso wichtiger, ihren Wert sowohl für den konkreten Sachverhalt als auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und nicht zuletzt für das demokratische Gemeinwesen herauszustellen.

Im Rahmen des Beitrags wurden zwei strategische Stoßrichtungen beleuchtet, die das Potenzial haben, die Qualität von Beteiligungsprozessen zu erhöhen: erstens die Erfassung und Analyse von Daten aus Beteiligungsprozessen sowie zweitens die Implementierung von bereits etablierten Qualitätsstandards.

Hier zeigt sich:

1. Bürgerbeteiligung ist ein fester Bestandteil des kommunalen Alltags. Sie trägt nachweislich zu einem besseren Verständnis von Bürgerschaft und Verwaltung bei, fördert die Zufriedenheit mit Entscheidungen und stärkt das soziale Miteinander vor Ort.
2. Nicht nur die Tatsache, dass Beteiligung stattfindet, wirkt sich positiv aus. Die untersuchten Daten stützen die Vermutung, dass die Einhaltung von Qualitätskriterien sich wahrnehmbar in den Ergebnissen niederschlägt.
3. Um Effekte und Wirkungsweisen von Beteiligungsprozessen besser zu verstehen und entsprechende Anforderungen für die Praxis ableiten zu können, ist eine systematische Erfassung von Daten notwendig. Der Aufbau eines Registers bzw. einer Datenbank könnte hier einen wichtigen Beitrag zur Forschung und Dokumentation, und hierüber hinaus auch zur Erhöhung der Qualität von Beteiligungsprozessen leisten.
4. Als weitere Maßnahme der Qualitätssicherung könnte die Standardisierung und Implementierung fester Evaluationsformate einen wichtigen Ansatzpunkt darstellen.
5. Inwieweit es auch Standards mit Blick auf die Kompetenzen von Prozessbegleiter*innen braucht, bleibt offen.

Die Wünsche und Erwartungen an Beteiligungsprozesse sind meist sehr groß, ihre Effekte hingegen sind nicht immer sofort erkennbar. Dies spielt insbesondere jenen in die Hand, die Beteiligung als Bremse und unnötige Mehrausgabe verstehen. Gerade vor dem Hintergrund der vielfältigen Transformationsprozesse und den damit einhergehenden Herausforderungen wäre es jedoch fatal, die Mitwirkung von Bürger*innen zu beschneiden. Stattdessen sollten wir gemeinsam mehr „gute“ Beteiligung wagen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): *Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf (Zugriff am 30.11.2024).

Best, Volker et al. (2023): *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?* Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf> (Zugriff am 30.11.2024)

Berlin Institut für Partizipation (2023): *Gute Bürgerbeteiligung braucht Evaluation*. <https://bipar.de/evaluation/> (Zugriff am 30.11.2024).

Gabriel, Oskar/Volker Kersting (2014): *Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung*, in: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel: unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 43–181.

GeiBel, Brigitte et al. (2014): *Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?*, in: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel: unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 11–42.

GeiBel, Brigitte et al. (2023): *Public Deliberation or Popular Votes? Measuring the Performance of Different Types of Participatory Democracy*, in: *Representation*, Bd. 59, Nr. 4, S. 573–595.

Hessenschau (2024): *Bürgerbegehren – Landesregierung will Kommunalrecht ändern*. Interview mit Roman Possek. https://www.hessenschau.de/tv-sendung/bremse-fuer-buergerbegehren-hessen-will-kommunalrecht-aendern,video-203908~_story-reform-kommunalrecht-hessen-100.html (Zugriff am 30.11.2024).

Illi, Sven (2024): *Wie wirkt sich „gute“ Beteiligung aus? Analyse von Beteiligungsprozessen in baden-württembergischen Kommunen*, Thesis zur Erlangung des wissenschaftlichen Grades, Master of Arts (M.A.), Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl.

Klages, Helmut (2014): *Entwicklungsperspektiven der Bürgerbetei-*

ligung auf kommunaler Ebene, eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft. H.14/2014, S. 1–9. Bonn, Stiftung Mitarbeit, https://www.network-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_klages_140410.pdf (Zugriff am 30.11.24).

Kubicek, Herbert et al. (2011): *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Mallwitz, Gudrun (2024): *Neues Vertrauen über Bürgerbeteiligung schaffen*, <https://kommunal.de/buergerbeteiligung-vertrauen-polarisierte-gesellschaft> (Zugriff am 30.11.2024).

Nanz, Patricia/Miriam Fritsche (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Pratchett, Lawrence et al. (2009): *Empowering communities to influence local decision making – A systematic review of the evidence*, www.ict-21.ch/com-ict/IMG/pdf/1241955Empowering-communitiesProzent20to-influence-local-decision-making.pdf (Zugriff am 30.11.2024).

Setili, Daniel (2023): *Bürgerentscheide nach dialogischer Bürgerbeteiligung*, in: Frank Brettschneider (Hrsg.) (2023): *Direkte Demokratie und Kommunikation. Studien zu kommunalen Bürgerentscheiden und Einwohneranträgen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 99–170.

Stadt Heidelberg (2012): *Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung*, https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg2021/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf (Zugriff am 30.11.2024).

Vetter, Angelika et al. (2015): *Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung*, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.) (2015): *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014, Studien zu Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden: Springer VS, S. 222–342.

Wulforst, R. (2013): *Konsequenzen aus »Stuttgart 21«: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung*, Stuttgart.

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Weydingerstraße 14-16
10178 Berlin

Tel. 030 120826-110
kontakt@bipar.de

www.bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquelle:

Jason Leung (Titelbild)

Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN: 978-3-912217-01-8

© März 2026, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



**Jetzt
erhältlich**

Jörg Sommer (Hg.)

348 Seiten, 29,80€

ISBN 9783912217001

KURSBUCH

BÜRGERBETEILIGUNG #6

www.kursbuch.info

Eine Publikation des

RepublikVerlag

Hier Bestellen!

