

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2023

Schwerpunkt:

Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel

- › Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation
- › Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen?
- › Direkte Demokratie und die Wirkung auf die Staatstätigkeit
- › Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden
- › Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik
- › Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung
- › Datenbanken zu deliberativen Verfahren

Abhandlungen

- › Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland
- › Elektronische Marktplätze in der öffentlichen Beschaffung
- › Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik
- › Implementation von Servicekonten in der Kommunalverwaltung

Datenbericht

- › 50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘

Rezensionen

16. Jahrgang
1. Halbjahr 2023
ISSN 1865-7192

Verlag Barbara Budrich



Herausgeber*innen:

Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School, Berlin; Thuid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School, Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam; Susanne Lütz, FernUniversität in Hagen; Renate E. Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien; Edward Page, London School of Economics and Political Science; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Caspar van den Berg, Rijks-universiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Universität Osnabrück.

Beirat:

Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo; Michael W. Bauer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Geert Bouckaert, Katholieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas Busch, Universität Göttingen; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg; Jobst Fiedler, Hertie School, Berlin; Edgar Grande, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Heike Grimm, Universität Erfurt; Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Stephan Hobe, Universität zu Köln; Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität in Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Katholieke Universiteit Leuven; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Desmond King, Nuffield College Oxford; Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Sabine Kropp, Freie Universität Berlin; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Strathclyde University Glasgow; Veith Mehde, Leibniz Universität Hannover; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Janbernd Oebbecke, Universität Münster; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Adrian Ritz, Universität Bern; Friedbert W. Rüb, Humboldt-Universität zu Berlin; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, Universität Bremen; Utz Schliesky, Christian-Albrechts-Universität Kiel; Volker Schneider, Universität Konstanz; Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster; Fritz B. Simon, Universität Kaiserslautern; Tobias ten Brink, Jacobs Universität Bremen; Annette Elisabeth Töller, Fern-Universität in Hagen; Reimut Zohlhöfer, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Redaktion:

Hertie School
dms-Redaktion
Alexanderstr. 3
D-10178 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358; eMail: der-moderne-staat@hertie-school.org

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH. Opladen, Berlin & Toronto.
Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen
Tel +49 (0)2171 79491 50. Fax +49 (0)2171 79491 69. E-Mail: zeitschriften@budrich.de. <https://budrich.de>

Erscheinen und Bezugsbedingungen:

Jährlich zwei Hefte. Institutionenpreis print 174,00 €; Institutionenpreis nur online 286,00 €; Institutionenpreis print und online 316,00 €; Einzelbezieher print 109,00 €; Einzelbezieher nur online 99,00 €; Einzelbezieher print und online 143,00 €; Versandkosten Printversion 6,00 €, Ausland 14,00 €. Einzelheft: 75,00 € plus Porto.
Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© 2023 Verlag Barbara Budrich, Opladen • Berlin • Toronto. Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion wieder.

dms – der moderne staat in Datenbanken & Externen Webseiten:

Übersicht unter <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/pages/view/datenbanken>

dms im Internet unter <https://dms.budrich-journals.de>

Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe

ISSN 1865-7192 / ISSN Online: 2196-1395

Inhalt

Editorial.....	3
----------------	---

Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel

Nora Freier, Volker Mittendorf, Detlef Sack

Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel.....	4
---	---

Hans J. Lietzmann

Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay	22
---	----

Angelika Vetter, Frank Brettschneider

Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen?	40
---	----

Uwe Wagschal

Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit	72
---	----

Volker Mittendorf, Joel W. Müller, Detlef Sack, Vanessa Warwick

Direkt-demokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden	95
---	----

Nils C. Bandelow, Ilana Schröder

Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?	117
---	-----

Daniel Oppold, Ortwin Renn

Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann	137
--	-----

Hans-Liudger Dienel, Detlef Sack, Florian Wieczorek

Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht.....	160
--	-----

Abhandlungen

Anna-Lena Wiegand, Nadin Fromm

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

Die Fallkonferenzen als entscheidendes Koordinationsinstrument einer progressiven Policy-Maßnahme im Strafsystem? 166

Andreas Glas, Maximilian Hammer, Michael Eßig

Nutzung von elektronischen Marktplätzen in der öffentlichen Beschaffung in

Deutschland: Anforderungen, Funktionalitäten und Regelungssystem..... 189

Stefan Rieder, Andreas Lienhard, Claudia Sohi-Höchner

Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik: Befunde und

Anregungen aus einer Untersuchung in der Schweiz..... 206

Nora Carstens

Zusammenarbeit als Motor für die digitale Transformation? Die Implementation von

Servicekonten in der deutschen Kommunalverwaltung..... 229

Datenbericht

Jasmin Theres Beneke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Sylvia Veit

50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘ 255

Rezensionen

Paul 't Hart

Hassel, Anke & Wegrich, Kai (2022). *How to Do Public Policy*. 266

Stephan Grohs

Stockmann, Reinhard (Hrsg.) (2022). *Handbuch zur Evaluation. Eine praktische*

Handlungsanleitung. 269

Editorial

Liebe LeserInnen,

die Zeitschrift *dms – der moderne staat* ist im letzten Jahr 15 Jahre alt geworden. Zeitgleich mit diesem Jubiläum hat sich auch der bisherige Verleger von dms, Edmund Budrich, in den Ruhestand verabschiedet.

Edmund Budrich hat bei der Gründung vom dms eine wichtige, ja zentrale Rolle gespielt: Ohne allzu sehr die betriebswirtschaftlichen Aspekte in den Vordergrund zu rücken, hat Edmund Budrich als Berater und Verleger die Zeitschrift zusammen mit Bernhard Blanke 2008 ins Leben gerufen und sich nach dessen Tod für ihren Fortbestand eingesetzt. Marian Döhler, der die Zeitschrift nach Blanke als geschäftsführender Herausgeber übernahm, weiß von Telefonaten und E-Mails zu berichten, die das große Engagement Edmund Budrichs für die Zeitschrift widerspiegeln. Budrich war für dms viel mehr als ein Verleger: Ihm lag die Zeitschrift stets am Herzen und er war darum besorgt, dass sie ihren Platz in der deutschsprachigen Verwaltungs- und Policyforschung behauptet. Wenn sich Edmund Budrich nun mit über 90 Jahren in den Ruhestand verabschiedet, geht für dms eine Ära zu Ende. Wir danken Edmund Budrich für seinen unermüdlichen Einsatz, seine Ideen, sein Engagement und nicht zuletzt sein leuchtendes Beispiel für einen Menschen, für den Beruf Berufung ist.

Mit Budrich geht auch Beate Glaubitz in den Ruhestand, die über 15 Jahre hinweg den Satz verantwortet hat. Ihr gilt ebenfalls ein besonderer Dank, denn die Zusammenarbeit mit uns WissenschaftlerInnen erfordert manchmal Geduld und stets Flexibilität – beides hat Frau Glaubitz für uns aufgebracht.

dms wird seit diesem Jahr vom Verlag Barbara Budrich herausgegeben. Mit dem Verlagswechsel sind nur kleinere Veränderungen im Erscheinungsbild von dms verbunden, die wir in diesem Heft erstmals umsetzen.

Wir wünschen Edmund Budrich und Beate Glaubitz alles Gute für den wohlverdienten Ruhestand und freuen uns auf die Zusammenarbeit mit dem Team von Barbara Budrich.

Ihr dms-Team

Thurid Hustedt und Sylvia Veit (Geschäftsführende Herausgeberinnen)

Marian Döhler (Geschäftsführender Herausgeber 2014–2017)

Anna Hundehege (Redaktion)

Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel

Nora Freier, Volker Mittendorf, Detlef Sack

Zusammenfassung: Der Themenschwerpunkt befasst sich mit Demokratieinnovationen, das heißt mit direktdemokratischen Initiativen, Begehren und Entscheidungen wie auch mit dialogischen und deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerräten. Dabei interessieren Fragen der Repräsentation, der Selbstwirksamkeit und der Effekte auf den Policy-Wandel. Der Stand von Demokratieinnovationen zwischen organisatorischer Diffusion und institutionellem Layering wird skizziert. Um die teilweise komplementären, teilweise konkurrierenden Zugänge auf und Analysen von Demokratieinnovationen zu strukturieren, wird eine idealtypische Schablone präsentiert, die die Forschungsperspektiven an der Schnittstelle von „partizipationsorientierter Deliberationsforschung“ einerseits und „prozessorientierter Public-Policy-Forschung“ andererseits darstellt. Nach der Übersicht über die Beiträge des Themenschwerpunktes werden Mehrwert wie auch weiterhin existierende Desiderate, insbesondere bei der Forschung zu Repräsentationsdefiziten und Policy-Effekten von Demokratieinnovationen ausgewiesen.

Schlagnorte: Demokratieinnovationen, Direkte Demokratie, Deliberation, Repräsentation, Policy-Wandel

Introduction to the special issue: democratic innovations, representation, and political change

Abstract: The focus of this special issue is on democratic innovations, i. e., direct democratic initiatives and decisions as well as dialogical and deliberative procedures, such as citizens' councils and juries. Questions of representation, self-efficacy, and effects on policy change are of interest. The state of democracy innovations between organizational diffusion and institutional layering is outlined. To structure the partly complementary, partly competing approaches and analyses, an ideal-typical template is presented that depicts the research perspectives at the intersection of "participation-oriented deliberation research" on the one hand and "process-oriented public policy research" on the other hand. After an overview of the contributions to the volume, its added value as well as still existing desiderata, especially in research on representation deficits and policy effects of democracy innovations, are presented.

Keywords: democratic innovations, direct democracy, deliberation, representation, policy change

1 Demokratiepolitische Initiative und Forschungsperspektiven

Demokratieinnovation hat Hochkonjunktur; das spiegelt sich auch in der demokratiepolitischen Programmatik der derzeitigen Bundesregierung von SPD, Grünen und FDP wider. Mit ihrem Amtsantritt war eine neue demokratiepolitische Initiative verbunden. Die Ampelkoalition hatte zu Beginn ihrer Legislatur angekündigt, die repräsentative politische Entscheidungsfindung zu verbessern, indem neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte durch den Bundestag eingesetzt und organisiert werden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP, 2021, S. 10). Sie griff damit einen sich bereits in der vorherigen Legislaturperiode abzeichnenden Trend auf und schrieb diesen erstmals ins Pflichtenheft einer Bundesregierung. Gerade die Durchführung deliberativer Bürgerbeteiligung hat in den vergangenen Jahren einen erheblichen Aufschwung erfahren. Bürgerräte zählen derzeit zu den bekanntesten Formaten, um partizipative und deliberative Praktiken im lokalen, regionalen und nationalen politischen Diskurs zu gestalten. Sie gelten als demokratische Innovationen (Curato et al., 2017; Dryzek et al., 2019; Bua, 2019), welche die inhaltliche Mitgestaltung politischer Debatten durch die Einbindung von Alltagswissen, Gesellschaftsperspektiven und kreativen Potenzials der Bürger:innengesellschaft im Miniaturformat (*Mini Public*) ermöglichen. Wie in anderen europäischen Ländern (bspw. in Irland, Frankreich, Großbritannien, Schottland; Farrell, Suiter & Harris, 2019) kamen inzwischen auch in Deutschland Bürgerräte auf Bundesebene prototypisch und mit Befürwortung vom ehemaligen Bundestag zum Einsatz (2019, 2021). In der 20ten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags vergab die Bundestagsverwaltung (Stand März 2023) einen weiteren Bürgerrat. Auch unter den krisenhaften Bedingungen in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seit Februar 2022 blieb dieses deliberative Format auf der Agenda. Jedoch ist derzeit nicht geklärt, ob der Demokratieinnovation nicht an anderer Stelle, nämlich bei der Reform des Planungsrechts („Planungsbeschleunigung“), eine substantielle Einschränkung von Beteiligungsrechten entgegensteht.

Die erhöhte Aufmerksamkeit für organisatorische Diffusion von Bürgerräten war ein Anlass, sich in diesem Themenschwerpunkt den „Demokratieinnovationen“ zu widmen. Ein zweiter Anlass war ein methodisch-teildisziplinärer. Mit dem lehrbuchartigen „what difference it makes“ (Dye, 1976) der *Policy*-Forschung ist der Anspruch verbunden, auch die Effekte von Demokratieinnovationen zu erfassen. Wir sind bei der Initiative für den Themenschwerpunkt davon ausgegangen, dass nicht allein direktdemokratische Verfahren einen Unterschied machen (Mittendorf et al., 2023; Wagschal, 2023 in diesem Heft), sondern auch für deliberative Verfahren und Bürgerräte umfassendere Ergebnisse jenseits einzelner Fallstudien vorliegen (z.B. Vetter & Goldberg, 2022; Oppold & Renn, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft). Soweit wir sehen, ist hier aber noch eine erhebliche Wegstrecke in der quantitativ-komparativen Forschung zurückzulegen, die nach Ende entsprechender Verfahren (etwa die Übergabe von Bürgerempfehlungen) über einen mittelfristigen Zeitraum verfolgt, unter welchen Bedingungen Deliberation effektiv im Sinne eines Unterschiedes in der *Policy* ist. Wenn sich denn direktdemokratische und deliberative Verfahren als komplementär zu den bestehenden Institutionen der parlamentarischen Demokratie erweisen, dann sollten sie auf der *Input*-Seite mehr und andere Partizipation erlauben ebenso wie auf der *Output*-Seite substantielle Effekte im Sinne eine *Policy*-Adaption mit sich bringen. Über die Reichweite des *Policy*-Wandels (Plümer & Schiffrers, 2022) ist damit noch nichts gesagt.

Die Einleitung zum Themenschwerpunkt ist wie folgt strukturiert: Zeitdiagnostisch skizzieren wir in einem ersten Schritt den Stand der Demokratieinnovationen zwischen organisatorischer Diffusion und institutionellem Layering. In einem zweiten Schritt weisen wir auf die Forschungsperspektiven an der Schnittstelle von „partizipationsorientierter Deliberationsforschung“ (pD) und „prozessorientierter Public-Policy-Forschung“ (pPF) hin. Wir entwickeln eine idealtypische Schablone, die aus unserer Sicht hilfreich sein kann, Differenzen und Komplementäres zu reflektieren. Wir stellen die Beiträge vor und diskutieren dann den Mehrwert aus unserer durchaus forschungsprogrammatischen Initiative, die Forschungen zu Demokratieinnovationen und Policy-Forschung aufeinander zu beziehen.

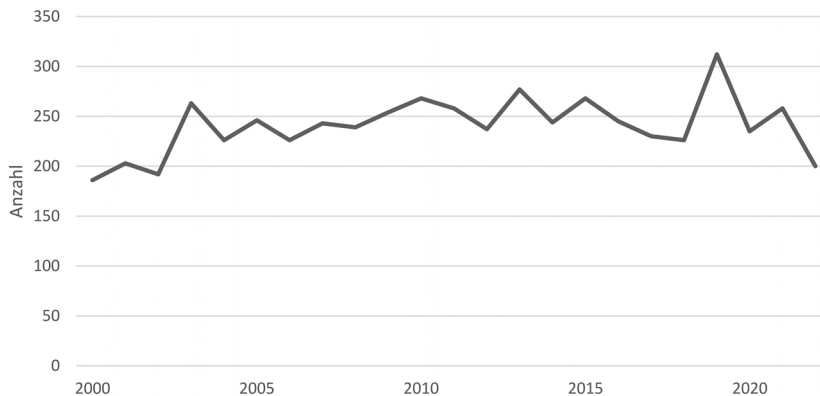
2 Organisatorische Diffusion, institutionelles Layering und der Shift von Selbstwirksamkeit zu Policy-Effekten

2.1 Direkte Demokratie

In der aktuellen Debatte um die „Krisen der Demokratie“ (Przeworski, 2020) bzw. die „demokratische Regression“ (Schäfer & Zürn, 2021) wird argumentiert, dass die etablierten repräsentativen demokratischen Verfahren die Präferenzen sozial benachteiligter Milieus nicht hinreichend spiegeln und nicht responsiv sind (Schäfer & Zürn, 2021). Demokratieinnovationen werden in diesem Zusammenhang – ausdrücklich mit Fragezeichen – als Verfahren des „curing the democratic malaise?“ (Geißel & Newton, 2012) angesehen.

Nun sind weder direktdemokratische noch deliberative Demokratieinnovationen im deutschen Kontext neu: Im Zuge und im Nachgang der Deutschen Wiedervereinigung wurden auf der Ebene der Länder und der Kommunen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen teils neu verankert, teils ausgebaut. Die einzelnen institutionellen Festlegungen für Volksbegehren und -entscheide (Länder) wie auch für Bürgerbegehren und -entscheide (Kommunen) unterscheiden sich in ihren Details (z. B. Quoren, Fristen, zulässige Entscheidungsbereiche). Im Kern sind aber direktdemokratische Instrumente im deutschen Regierungssystem ausgebaut worden (Schiller & Mittendorf, 2002; Mittendorf, 2009; Magnin et al., 2016). Dabei folgte die Einführung zunächst der Logik institutionellen Wandels nach der friedlichen Revolution in der DDR 1989 sowie Skandalen in Westdeutschland wie dem Barschel-Skandal (1989) (Klages & Paulus, 1996; Wollmann, 2002). Nach der Etablierung der direktdemokratischen Abstimmungen zeigte sich als Entwicklungslinie eine kontinuierliche Ausweitung dieser Demokratieinnovation, etwa bei der Herabsetzung von Quoren, der Themenöffnung und der zugänglicheren Verwaltungspraxis (Nemitz, 2000; Schiller, 2011). Somit wurde eine neue, direkt und indirekt wirkende Veto-Position im deutschen Regierungssystem institutionalisiert (Holtkamp & Brockmann, 2016). Dies ging mit einem Anstieg direktdemokratischer Initiativen und Entscheidungen einher. Zwischen 2000 und 2022 können 5.536 Bürgerbegehren identifiziert werden (*Abbildung 1*).¹

¹ Zum Vergleich: Werden für die 10.773 deutschen Gemeinden (2022) seit 2000 jeweils vier Gemeindevertretungs- bzw. Stadtratswahlen und drei (Ober-) Bürgermeisterwahlen veranschlagt – und damit Neu- und Stichwahlen ebenso ignoriert wie gebietskörperschaftliche Fusionen – dann ist es zu mind. 75.411 kommunalen Wahlereignissen gekommen.

Abbildung 1: Entwicklung der Bürgerbegehren in Deutschland seit 2000

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Auch wenn man indirekte *Policy*-Effekte einbezieht (Emmenegger, Leemann & Walter, 2022), ist der Entscheidungscharakter mit klar anzugebenen Optionen dazu geeignet, die *Policy*-Effekte direkt zurechnen zu können. Grundsätzlich können direktdemokratische Verfahren in Bund und Ländern in radikalen *Policy*-Wandel münden und sie sind damit institutionentheoretisch gesprochen nicht einfach „nur“ an die herkömmlichen repräsentativen Organe angelagert („layering“), sondern haben darüber hinaus das Potential der Konversion (Mahoney & Thelen, 2010). Direkt-demokratische Verfahren wirken unmittelbar auf die in Frage stehenden *Policies* ein (Hornig, 2015; Hug & Tsebelis, 2002). Die Spannweite der *Policy*-Veränderungen kann von *Policy*-Stabilität bis zu -Variation reichen, wobei sich (vereinfacht) zwischen eher geringer, anpassender Adjustierung einerseits und tiefgreifender und paradigmatischer Neuorientierung andererseits unterscheiden lässt (Rüb, 2014, S. 18–24; Benz, 2021, S. 7–11).

2.2 Deliberative Verfahren

In geringerem Maße sind organisatorische Diffusion, institutionelle Verankerungen und *Policy*-Effekte bei deliberativen Verfahren zu bestimmen: Auch hier ist die Kategorie der Demokratieinnovation dann irreführend, wenn auf die „Neuheit“ der Verfahren geblickt wird. Das Verfahren der Planungszelle wurde erstmalig Anfang der 1970er Jahre (Dienel, 1978) eingesetzt, um zufällig ausgewählte Bürger:innen an Planungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Weiterhin gibt es eine erhebliche Unschärfe zwischen a) selbstselektiven dialogischen und b) deliberativen Verfahren mit gelosten Teilnehmer:innen und organisierten Prozessen der Information, der Diskussion, der Wissensproduktion, der Konsentierung und Empfehlungen von Bürger:innen. Sowohl bei den dialogischen Verfahren, etwa beim Infrastrukturausbau und dem Planungsrecht (Fink & Ruffing, 2015; Vetter & Goldberg, 2022; Koch, Rademann & Fink, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft), wie auch bei deliberativen mit gelosten Teilnehmenden sind die Terminologien und Formate nicht immer trennscharf, haben sich ausdifferenziert bzw. werden sequentiell und parallel genutzt (Oppold

& Renn, 2023 in diesem Heft, *Tabelle 1* für deliberative Formate mit teilweise geloster Teilnehmerschaft).

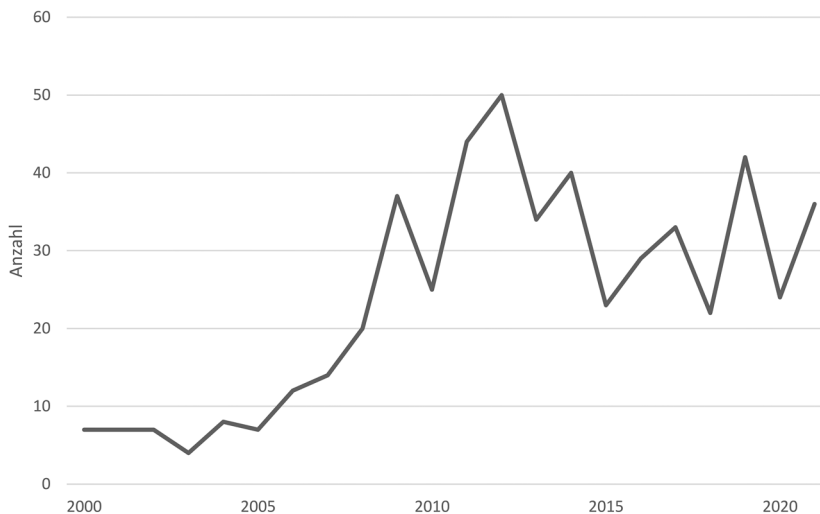
Tabelle 1: Deliberative Formate nach OECD

		Mittlere Anzahl von Beteiligten (50 – 500)	Viele Beteiligte (>500)
	Wenige Beteiligte (>50)		
Einmalig eingerichtetes Format	Citizens' Initiative Review (CIR), Citizens' Council, Planning Cell, Consensus Conference, Citizens' Jury	Deliberative Poll, Citizens' Jury	WWviews, G1000
Wiederholtes Format		Citizens' dialogues ¹ , Citizens' Assembly ³	
Dauerhaftes Format	City Observatory, Citizens' Jury	Ostbelgium Model	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus OECD, 2021.

Bei allen Vorbehalten gegenüber dem derzeitigen Forschungsstand ist eine organisatorische Diffusion im Sinne einer Verbreitung der Verfahren seit 2000 in Deutschland zu konstatieren. Die Anzahl dialogischer Verfahren ist derzeit nicht gut bundesweit zu überblicken. Die Studie von Uwe Remer (2020) konnte für dialogische Verfahren in Baden-Württemberg aber eine erhebliche Verbreitung nachweisen, die durch die kommunale Ressourcenlage, die Parteienanzahl und (mit gewissen Einschränkungen) durch die Gemeindegröße zu erklären ist. Deliberative Verfahren mit teilweise gelosten Teilnehmenden sind nach Angaben der OECD in 525 Fällen in Deutschland durchgeführt worden (OECD, 2023; *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Entwicklung deliberativer Verfahren in Deutschland seit 2000 nach OECD



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus OECD, 2023.

Im Unterschied zu den direktdemokratischen Verfahren ist der Institutionalisierungsgrad von dialogischen und deliberativen Verfahren gering: Bürgerräte und ähnliche deliberative Verfahren sind in Deutschland noch häufig Teilhabe-Modelle, die eher als Einzelvorhaben Anlassbezogen und unregelmäßig auf der kommunalen Ebene des politischen Systems angewendet werden (Gabriel & Kersting, 2014; Vetter & Goldberg, 2022). Jedoch ist hier eine Veränderung zu beobachten. Die Ankündigungen, Bürgerräte durchzuführen, fanden sich in den letzten Jahren nicht allein in den Koalitionsvereinbarungen in den Ländern (z. B. in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen). Der Bundestag vergab – wie eingangs bereits gesagt – im Mai 2023 einen Bürgerrat. Die weitere organisatorische Verbreitung auf der Ebene von Bund und Ländern indiziert noch keine Institutionalisierung. Gleichwohl sind solche Prozesse auf kommunaler Ebene mit der Einführung entsprechender Satzungen und der Implementation in Verwaltungsprozesse erkennbar (siehe Nebenführ, 2019). Institutionalisierung erfolgt auch durch einheitliche Standardsetzung für Formate und dann, wenn gesetzlich Entscheidungssituationen definiert sind, in denen deliberative Verfahren durchgeführt werden müssen. Entsprechende Bestrebungen sind derzeit in Baden-Württemberg prominent, etwa mit dem „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ und weiteren Initiativen, Bürgerräte legislativ zu verankern (Vetter & Goldberg, 2022, S. 453; Landesregierung Baden-Württemberg, 2023).² Aktuell ist insgesamt eher von einem institutionellen Layering deliberativer Verfahren auszugehen. Dafür, dass es in absehbarer Zeit zu einer weiteren Institutionalisierung kommt, spricht neben der politischen Selbstverpflichtung, die in Koalitionsvereinbarungen offenbar wird, und neben dem schlichten Anwachsen dieser Formate zweierlei: Zum einen zeigt der Blick auf repräsentative Umfragen seit längerem sehr deutlich, dass von den Bürger:innen mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld von repräsentativ- oder direkt-demokratischen Entscheidungsmodi präferiert werden.

2 Zuvor bereits in Rheinland-Pfalz erkennbare Ansätze werden im Bericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“, Drs. 16/4444 erkennbar.

Dieser Befund könnte bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland durchaus verstärkt Aufmerksamkeit finden (Vetter & Brettschneider, 2023 in diesem Heft).

Zwar ist damit noch keine einheitliche Affirmation deliberativer Formate zu diagnostizieren (Schäfer & Merkel, 2020), aber eine entsprechende „Instrument Constituency“ (Voß & Simons, 2018), die auf die Institutionalisierung von Bürgerräten hinwirkt, hat sich schon längst konstituiert. Diese weist drei Funktionslogiken auf, nämlich diejenige a) (als Wissensproduktionsgemeinschaft) der wissensbasierten Problemdefinition, b) der Legitimierung und Standardsetzung, und c) der *Politics*-Allianzen aus Interessengruppen und NGOs wie auch Akteuren aus Parteien und Verwaltungen. Letztgenannte setzen Beschlüsse zugunsten von Bürgerräten um und mobilisieren entsprechende Finanzen. Marktakteure, d.h. gewinnorientierte Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen, Prozessgestalter:innen und Moderator:innen führen Bürgerräte durch, um ihren *return on investment* und ihre Reproduktion zu sichern. Dabei sind Wissen, Politik und Markt kommunikative Orientierungen, die auf der organisatorischen und individuellen Ebene nicht eindeutig getrennt sind (siehe Saretzki, 2008, S. 48–50).

Während wir also davon ausgehen, dass auch Bürgerräte absehbar weiter institutionalisiert werden, sind deren *Policy*-Effekte nicht so einfach zu erheben wie diejenigen der Ja/Nein-codierten direktdemokratischen Entscheidungen, wenn man für einen Moment indirekte Wirkungen, Kompromisse angesichts der drohenden „Rute“ der Direktdemokratie etc. außen vorlässt. Das liegt nicht allein an der derzeitigen Datenbasis, die auf der *Output*-Seite (Effekte) vor allem wenig verallgemeinerbare Fallstudien zulässt (Dienel, Sack & Wieczorek, 2023 in diesem Heft). Dies kann auch an den Bürgerempfehlungen liegen, deren Inhalte „weich“ und Präferenzen so allgemein sind, dass das politische System außer generellen Sympathiebekundungen (oder eben nicht) keine hinreichend konkret bestimmten *Policy*-Vorschläge verarbeiten kann.

2.3 Von Selbstwirksamkeit zu Policy-Effekten

Die Entwicklung der Bürgerräte hat ihr *Input*- und *Throughput*-orientiertes Stadium überdies schon längst überschritten, der *Output* ist in den Mittelpunkt gerückt. In der Ausschreibung zur wissenschaftlichen Evaluation der vom Bundestag eingerichteten Bürgerräte geht es nicht mehr alleine um die (formative) Evaluation des Auswahlprozesses der Teilnehmer:innen und die Gestaltung der Beratung, sondern ausdrücklich darum, die Befassung der Legislative mit den Bürgerempfehlungen zu untersuchen. Machen Bürgerräte einen Unterschied? Dahinter liegt eine Re-orientierung, die wir mit dem Slogan „Von Selbstwirksamkeit zu Policy-Effekten“ fassen und die die Begegnung zwischen pD und pPF fördert. Diese Re-Orientierung geht nicht allein auf ein zentrales demokratietheoretisches Postulat der *Policy*-Forschung zurück, nämlich dass sich Politik und Verwaltung durch gute Leistungen zu legitimieren, also effektiv zu sein haben (Output-Legitimität; Scharpf, 1999). Auch nutzentheoretische Erwägungen führen in diese Richtung: Warum sollen Bürger:innen, Verwaltung und Politik sich an Dialog und Deliberation beteiligen, mithin die entsprechenden Kosten aufbringen? Dies lohnt sich doch nur dann, wenn sie sich etwas davon versprechen, etwa Akzeptanz von Entscheidungen und Vorteile auf dem Wählerstimmenmarkt (Politik), mehr Effizienz, Wissen und

Effektivität bei der Umsetzung von Entscheidungen (Verwaltung) oder mehr Gehör und Einfluss auf Entscheidungen (Bürgerschaft) (Vetter & Goldberg, 2022, S. 454–457). Für alle beteiligten Gruppen zählen sich Formate des Dialogs und der Deliberation nur dann aus, wenn es sich um mehr handelt als eine Gruppentherapie, die Selbstwirksamkeit simuliert (siehe Arnstein, 1969, S. 218–219).

Selbstwirksamkeit ist aus Sicht der pD zunächst der zentrale normativ-programmatische Anspruch von Demokratieinnovationen. Diese hat die Seite der Verringerung von sozialer Selektivität und politisch-gesellschaftlichen Repräsentationsdefiziten (Schäfer & Zürn, 2021; Cagé, 2020). Und sie hat die Seite der *Political Efficacy*, also des subjektiven Gefühls, etwas bewirken zu können. Die Selbstwirksamkeitserfahrungen der Teilnehmenden beziehen sich auf die Ergebniszufriedenheit ebenso wie auf die Art und Weise, *wie* partizipiert wird (siehe Geißel et al., 2019; Kirby et al., 2021).³

Der Forschungsstand zu den Repräsentationsdefiziten dialogischer und deliberativer Verfahren kann als konsolidiert gelten (siehe Allianz Vielfältige Demokratie, 2017; OECD, 2021; Abizadeh, 2021). Das ist hinsichtlich der *Policy*-Effekte nicht der Fall, hier dominieren einzelfallbezogene Untersuchungen. So können etwa Felix Julian Koch, Jenny Rademann und Simon Fink (2023) für den Infrastrukturausbau bei der Bahn belegen, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags bei der Finanzierung von Projekten auf die Ergebnisse von Dialogprozessen dann distributiv reagiert, wenn diese mit politischer Mobilisierung verbunden sind (für weitere Fallstudien s. a. Vetter & Goldberg, 2022, Oppold & Renn, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft).

3 Forschungsperspektiven

In einer nach wie vor sehr lesenswerten theoriegeschichtlichen Rekonstruktion skizziert Thomas Saretzki das demokratiepolitische Postulat der „policy science of democracy“ (2008), das von Harold D. Lasswell 1951 formuliert wurde. In der seitherigen Ausdifferenzierung der Teil-Disziplin hat sich dieser alte Auftrag der *Policy*-Forschung auf mehrfache Weise entwickelt und wurde damit in ein neues Spannungsverhältnis gesetzt: Mindestens ist zwischen jenen Forschungsperspektiven zu unterscheiden, die sich eher der *Input*-Seite des politischen Prozesses (y-zentrierte Designs) und eher der *Output*-Seite (x-zentrierte Designs) zuwenden. Eine weitere Differenzierung ist diejenige zwischen normativ- und empirisch-analytisch orientierten Sichtweisen. Wohl wissend um die holzschnittartige Vereinfachung haben sich im Produktionsprozess dieses Themenheftes weitere Unterschiede in den Forschungsperspektiven gezeigt, die wir wie folgt beschreiben, um damit die Begegnung zwischen zwei Forschungs-Communities zu reflektieren (Tabelle 2).

3 Dies erfolgt meist in Orientierung an der *Political Efficacy Kurzskala* (PEKS) zur Messung der individuellen politischen Kompetenz- und Einflussüberzeugungen (siehe Campbell, Gurin & Miller, 1954; Vetter, 1997), die zwischen den Konstrukten einer internen und externen Wirksamkeit unterscheidet.

Tabelle 2: Schablone unterschiedlicher Forschungsperspektiven

Partizipationsorientierte Deliberationsforschung	Prozessorientierte Public Policy-Forschung
Traditionell eher Input-interessiert	Traditionell eher Output-interessiert
Normativ-advokatorisch	Empirisch-analytisch
Argumentative und partizipative Involvierung von Bürger:innen und Wissenschaftler:innen	Distanziert beobachtend. Trennung von Wis- senschaft und Gesellschaft
Interessiert am gesellschaftlichen Problem und „gutem“ Ergebnis	Interessiert am theorietestenden bzw. -generie- renden Fall
„Better serve democracy“-Design	Wissenschaftsimmanenter Erkenntnisgewinn, Weiterentwicklung von Theorie und Methoden
Programmforschung, Fundraising	Grundlagenforschung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Unterscheidet man Beiträge einer „partizipationsorientierten Deliberationsforschung“ (pD) von denjenigen einer „prozessorientierten Public-Policy-Forschung“ (pPF), dann beschäftigten sich die letztgenannten mit Demokratieinnovationen, weil sie – neben anderen institutionellen und akteursorientierten Faktoren – *Policy*-Effekte mit sich bringen können. Vereinfacht: Interessant ist nicht, wie die Selbstwirksamkeit mit einer beteiligungsorientierten Energiewende gestärkt wird, sondern wie viele Windparks implementiert werden. Die Ermöglichung von Mitsprache und die Stärkung von Bürger:innen-Kompetenzen ist hingegen im Fokus der pD. Diese nimmt eine normativ-advokatorische Grundhaltung ein, hat ein spezifisches Verständnis der Wissensproduktion im Sinne einer kollaborativen Interaktion von Bürger:innen und Wissenschaftler:innen. Sie ist an einer Lösung gesellschaftlich und politisch definierter Problemlagen ebenso interessiert wie an einem Design von Verfahren, das demokratiefördernd und involvierend wirkt. Sie ist als *Citizen-Science*-Forschung bzw. Bürger:innenwissenschaft angelegt und darauf ausgerichtet, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft für einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn (siehe Weingart, 2003) enger und in Ergänzung zur etablierten Wissenschaft mit einzubeziehen (Rückert et al., 2017). Aus transformativer Forschungsperspektive (siehe Bergmann et al., 2010; WBGU, 2014) wird im Format der *Citizen Science* zunehmend mit verschiedensten ehrenamtlichen Aktivitäten, Ansätzen und Arten der Beteiligung (vgl. Bonney et al., 2009; 2014; Wiggins & Crownstoun, 2011; Shirk et al., 2012) ein dialogisches Modell bei wissenschaftspolitischen Problemdefinitionen, möglichen Entscheidungsfindungsprozessen sowie der wissenschaftlichen Arbeit selbst verfolgt. Die Ressourcen dieser Forschung kommen eher aus der Programmforschung von Ministerien und zivilgesellschaftlichen Stiftungen wie auch aus Spenden (Fundraising), womit dann aber auch Nähe und Distanz zu den Auftraggeber:innen der Forschung zum Thema werden.⁴

4 Siehe zur Trägerschaft der *Citizen-Science*-Projekte auch die im Rahmen des Projekts BürGER schaffen WISSEN (GEWISS) erstellte, öffentlich zugängliche Datenbank auf www.bürgerschaftenwissen.de (siehe Vohland et al. 2016) sowie das in diesem Rahmen publizierte Grünbuch für eine Citizen Science Strategie für Deutschland (Bonn et al., 2016).

Idealtypisch basiert pPF polit-ökonomisch auf den Ressourcen der Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem European Research Council. Damit ist die Erwartung verbunden, zu einem in diesem System relevanten Forschungsstrang beizutragen. Das dominante Verständnis der Wissensproduktion setzt an der Beobachtung von Politik und Gesellschaft an wie an der Identifizierung methodologisch interessanter, theorietestender und -generierender Fälle. In diesem Sinne ist das Scheitern von Demokratieinnovation ein „abweichender“ Fall (oder eben auch nicht, wenn man auf Nimby-Konflikte im Kontext der Energiewende schaut), dem besondere Aufmerksamkeit gilt.

Mit dieser Schablone markieren wir idealtypische Differenzen. Auch Policy-Forscher:innen führen Programmforschung durch, beraten Bürger:innen und adressieren Stakeholder. Sie tun das, weil sie meinen, über zu wenig Ressourcen zu verfügen, weil Karriereweg und Besoldung an die Drittmiteleinwerbung gebunden sind, weil sie idiosynkratisch motiviert sind, weil sie dies aus normativer Perspektive für wichtig halten und ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Gestaltung leisten möchten. Diese Schablone erlaubt es aber, die schwierige Rollenpositionierung, das Ringen um Standards guter Forschung und die (nicht nur) intellektuellen Konkurrenzen zu reflektieren.

4 Zu den Beiträgen des Themenschwerpunktes

In methodisch recht unterschiedlicher, aber sich ergänzender Weise wenden sich die ersten beiden Beiträge der Bedarfsseite von Demokratieinnovationen zu, nämlich den gesellschaftlichen Erwartungen an gute Formen der Repräsentation und der angemessenen Beteiligung. Der Essay von *Hans J. Lietzmann* unternimmt eine politisch-soziologische, polit-theoretische Tour d’Horizon, die sich der Frage widmet, wie Deliberationsformate als Ausdruck und Form veränderter politischer Repräsentation etabliert worden sind. Maßgebliche These des Essays ist, dass deliberative Formate wie etwa Planungszellen, Bürgerräte, *Citizens Juries* oder *Deliberative Polls* sich *bottom-up* verbreitet haben. Sie sind damit zu einer Form politischer Repräsentation geworden, die bleiben wird. Während viele Beiträge zu diesem Wandel die Rolle der Institutionen und Repräsentationsdefizite in parlamentarischen Regierungssystemen thematisieren, liegt der Akzent des Arguments anders: In der politischen Gesellschaft haben sich die Vorstellungen davon verändert, wie Bürger:innen repräsentiert werden wollen. Dies entwickelt der Essay – ausgehend von Eric Voegelin (1901–1985) und Cornelius Castoriadis (1922–1997) – anhand verschiedener theoretischer Standpunkte (Gerhard Leibholz, Jürgen Habermas, Hartmut Rosa, Armin Nassehi). Deliberative Formate, deren Ausdifferenzierung und deren Verbreitung reagieren auf diese veränderten Bedarfe und Vorstellungen, also auf das Verlangen in der politischen Gesellschaft. Sie sind damit gesellschaftlich initiiert und weniger ein Ausdruck institutioneller Probleme und einer von oben initiierten Akzeptanzgewinnung. Zugleich konkurriert Deliberation in diesen Formaten nicht mit Repräsentation, sondern ist vielmehr ein neuer Ausdruck derselben.

In komplementärer Kontrastierung markieren *Angelika Vetter* und *Frank Brettschneider* die demokratiepolitischen Einstellungsmuster in der Bevölkerung. Mit Hilfe eines neuen Messansatzes zeigen sie auf Basis einer repräsentativen Umfrage auf, welche demokratischen

Entscheidungsmodi von den Bürger:innen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems präferiert werden. Berücksichtigt wird hier erstmalig, dass sowohl repräsentativ-demokratische als auch direkt-demokratische Entscheidungsmodi durch deliberative bzw. dialogische Beteiligungsformate ergänzt werden können. Dabei zeigt sich, dass repräsentativ-demokratische Entscheidungen weiterhin eine starke Unterstützung in der Bevölkerung erfahren, besonders auf der Bundesebene. Allerdings ist der Wunsch nach mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld der Entscheidungen – egal ob repräsentativ- oder direkt-demokratisch – stark. Dies sollte aus ihrer Sicht bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens in der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt werden.

Die folgenden beiden Beiträge fokussieren auf direktdemokratische Verfahren, deren Effekte und deren Grenzen. Der Beitrag von *Uwe Wagschal* widmet sich den *Policy*-Wirkungen der direkten Demokratie anhand des Beispiels der Schweiz. Dabei werden sämtliche bisherige Volksabstimmungen, das heißt obligatorische und fakultative Referenden sowie Volksinitiativen, analysiert. Die Frage, ob Direktdemokratie expansiv oder restriktiv auf die Staatstätigkeit wirkt, ist die erste Forschungsfrage. Dabei stehen die Sozialpolitik und die Öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der Analyse. Zudem wird nach den Effekten der einzelnen Instrumente differenziert und es werden auch die Abstimmungsparolen des Bundesrates, des Parlaments sowie der Parteien und Verbände untersucht. Im Ergebnis zeigt der Beitrag einen bremsenden, restriktiven Effekt über alle Schweizer Abstimmungen hinweg. Diese Wirkungen sind nach den einzelnen Instrumenten unterschiedlich, insbesondere das fakultative Referendum entfaltet eine Bremswirkung. Die geringe Zahl expansiver Volksinitiativen verweist darauf, dass der „Gaspedal“-Effekt der Volksinitiative eher gering und eher indirekter Natur ist. Bei der Analyse der Abstimmungsparolen zeigt sich, dass *Top-down*-Verfahren eine deutlich höhere Annahmewahrscheinlichkeit haben als *Bottom-up*-Verfahren. Die Parolen des Bundesrates und des Parlaments sind besonders erfolgreich. Eine besonders hohe Erfolgsquote weisen jedoch die Parteien der politischen Mitte auf, wenn das bürgerliche Lager denn geschlossen auftritt.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde zu einer fiskalpolitisch restriktiv bzw. austeritär angelegten *Policy*-Orientierung direktdemokratischer Verfahren beschäftigen sich *Völker Mittendorf, Joel Müller, Detlef Sack und Vanessa Warwick* mit der Wirkung direktdemokratischer Begehren und Entscheide im deutschen Regierungssystem. Dabei geht es um Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (1985–2022). *Issue*-spezifische direktdemokratische Initiativen und Verfahren in den deutschen Ländern und Kommunen werden in ihrer Häufigkeitsverteilung ermittelt und vorgestellt. Im Vergleich zu den Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten der letzten dreißig Jahre zeigt sich, dass die *issue*-spezifischen Initiativen quantitativ mit diesen nicht annähernd Schritt halten. Zwar bestätigt sich der Befund der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung, dass Begehren und Entscheide Veto-Positionen der Entstaatlichung sind. Einzelne, medial weithin beachtete Abstimmungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das *Issue* zu meist nicht hinreichend salient ist, um in eine direktdemokratische Initiative oder Abstimmung zu münden. Dies wird mit der sozialen Selektivität von Privatisierungsfolgen zuungunsten von Milieus mit geringen *Agenda-Setting*-Kapazitäten und mit restriktiven Quorenregeln erklärt. „Verlierer:innen“ von Entstaatlichung werden nur gelegentlich repräsentiert. In der Summe ist die *Policy*-Wirkung direktdemokratischer Verfahren erkennbar abhängig von der sozial ungleich verteilten Fähigkeit zur direktdemokratischen Initiative.

Anschließend an die Beiträge von Hans J. Lietzmann wie auch von Angelika Vetter und Frank Brettschneider widmen sich die beiden folgenden Beiträge den Erfahrungen aus konkreten Beteiligungsverfahren, nämlich dialogischen Verfahren, Stakeholder-Prozessen und Bürgerräten. *Nils C. Bandelow* und *Ilana Schröder* zeigen am Beispiel von Beteiligungsverfahren bei Neu- und Ausbauprojekten im Schienenfernverkehr anhand der subjektiven Einschätzungen von Verfahrensbeteiligten, dass der Hauptzweck der Verfahren im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren. Die materiellen Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik sind oft gering. Eine wichtige Bedeutung liegt in der Vermeidung von Eskalationsprozessen. Dafür ist zentral, dass die Verfahren vor einer konfliktverschärfenden Personalisierung des Prozesses beginnen und dass sie so strukturiert sind, dass gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten gefördert wird.

Aus einer transformationsorientierten Perspektive formulieren *Daniel Oppold* und *Ortwin Renn* ihre Prämisse, dass politisch Verantwortliche bei komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen wie etwa der Entwicklung einer wirksamen Klimapolitik auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger:innen angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo klimapolitische Ziele in tatsächliche Handlungen und Veränderungen überführt werden, die zugleich klimawirksam und gesellschaftlich akzeptiert sein müssen. In ihrem Beitrag zeigen sie, welche Potenziale in der prozeduralen Integration von Stakeholder- und Bürger:innenbeteiligung erblickt werden und wie ihre Kombination in der Praxis gelingen kann. Dazu bereiten sie zunächst die theoretischen und praktischen Kernmerkmale der verbreiteten Beteiligungsinstrumente des Bürger:innenrats und des Runden Tisches auf, beleuchten deren Interaktionslogiken und die Möglichkeiten ihrer Kombination. Herangezogen werden zudem zwei empirische Fallstudien, in denen jeweils sowohl eine Stakeholdergruppe als auch eine nach dem Zufallsprinzip geloste Bürger*innengruppe im Rahmen eines Gesamtprozesses gemeinsam Empfehlungen für klimapolitische Maßnahmenkataloge erarbeitet haben. Deren Analyse illustriert beteiligungstheoretische und -praktische Muster und Voraussetzungen, die das Gelingen solcher integrierter Gesamtbeteiligungsprozesse aus Sicht der Autoren beeinflussen. Diese Fallstudien zeigen die Varianz und Vielfalt deliberativer Formate.

Der Datenbericht von *Hans Liudger Dienel*, *Detlef Sack* und *Florian Wieczorek* informiert über einschlägige Datenbanken zu deliberativen Demokratieinnovationen (mit dem Schwerpunkt Mini-Publics) und ermöglicht damit einen Zugang zu weiteren Fällen. Es sind jedoch auch Grenzen der derzeitigen Datenpools benannt. Diese liegen insbesondere in der Dezentralität der Datenangebote, bei den uneinheitlichen Definitionen, dem lückenhaften Bestand und geringen Informationen zum *Output*, das heißt dem Politikergebnis.

5 Erkenntnisgewinn und Forschungsperspektiven

In der Summe zeigen die Beiträge, dass in der Wahlbevölkerung eine erkennbare Präferenz für Demokratieinnovationen zu identifizieren ist, die komplementär zu den etablierten parla-

mentarisch-repräsentativen Institutionen gedacht wird, etwa im Sinne einer „Anlagerung“. Im Bereich der direkten Demokratie ist die Institutionalisierung weit vorangeschritten, im Bereich der deliberativen Formate dagegen nicht. Die Standards für die Einleitung der Verfahren und deren Prozessqualität sind etabliert. Die Etablierung einer *Instrument Constituency* von Demokratieinnovationen hat nicht nur den entsprechenden Markt erweitert, sondern deren kluge Gestaltung befördert. Trotz zahlreicher Bemühungen (prominent die Losverfahren) ist jedoch auch Ernüchterung darüber eingetreten, dass die Demokratieinnovationen ein aktuelles Kernproblem, nämlich das der deskriptiven und substantiellen Repräsentation (Pitkin, 1967; Schäfer & Zürn, 2021, S. 89–102), nicht grundlegend beheben. Das ist vielfach belegt (z. B. Töller et al., 2011, Schäfer & Schoen, 2013). Wer in Durchführung eines losbasierten Auswahlverfahrens in einem (nicht gentrifizierten) Hafenviertel einmal anrührende Briefe in der Hand gehalten hat, dass nicht teilgenommen wird, weil sich die Geloste als nicht sprachfähig erachtet, ahnt, welche (sozialstrukturell ungleich verteilte) Angst vor Demütigung in dialogorientierter politischer Beteiligung vorhanden sein kann (siehe Bächtiger et al., 2018).

An der Schnittstelle von Selbstwirksamkeit zu *Policy*-Effekten lässt sich der mehrfach angeführte Befund abschließend noch einmal benennen, dass sich die Forschung zur Aufnahme der Bürgerempfehlungen im politischen System (und damit zu den *Policy*-Effekten) in den Anfängen befindet. Das Wissen über die Konditionen der Responsivität für die Empfehlungen (z. B. Konkretheit der Anliegen, Selbstverpflichtung der beauftragenden Legislative oder Exekutive, Kongruenz zu Parteiprogrammen, Ressourcen und Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten) ist bislang nicht annähernd durch komparative Forschung einer mittleren bis großen Anzahl von Fällen konsolidiert. Hier sind auch verschiedentlich thematisierte Synergien von Verknüpfung der Verbindlichkeit direkter Demokratie mit Ergebnissen der Deliberation bzw. der Verbesserung der Entscheidungsqualität und Abbau von Polarisierung nach direktdemokratischen Verfahren durch Deliberation denkbar (siehe Mitterdorf, 2009; Setälä, 2021).

Angesichts des vorherigen Arguments zur sozialen Selektivität von Demokratieinnovationen braucht diese Forschung – anschließend an entsprechende Studien zu parlamentarischen Repräsentationslücken (Elsässer, Hense & Schäfer, 2017) – zudem inhaltsanalytische Verfahren, die die *Policy*-Präferenzen unterschiedlicher sozialer Milieus und politisch-kulturellen Orientierungen kontrollierend einbeziehen. Nur solche *Policy*-Forschung kann einen fundierten Beitrag dazu leisten, ob nicht nur auf der Input-, sondern auch auf der Output-Seite der Demokratieinnovationen Milieus mit Diplom und Master-Abschluss mit ihren *Policy*-Präferenzen privilegiert sind. Das ist bei direktdemokratischen Verfahren eher geklärt als bei deliberativen. Hier haben die Forschung (und auch die Anwendung) noch eine Wegstrecke vor sich.

Danksagung

Für wichtige Kommentare, Anregungen und großartige Unterstützung bedanken wir uns bei Katharina Hartmann, Anna Hundehege und Sylvia Veit.

Unser Dank gilt auch der *Bergischen Universität Wuppertal*, die mit ihrer finanziellen Unterstützung die Open Access Publikation der Beiträge des Themenschwerpunktes ermöglicht hat.

Literaturverzeichnis

- Abizadeh, Arash (2021). Representation, Bicameralism, Political Equality, and Sortition: Reconstituting the Second Chamber as a Randomly Selected Assembly. *Perspectives on Politics*, 19(3), 791–806. doi:10.1017/S1537592719004626.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017). Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf [20. April 2023].
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane J. & Warren, Mark E. (Hrsg.). 2018. *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bandelow, Nils C. & Schröder, Ilana (2023). Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte? *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–20. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296484>.
- Benz, Arthur (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bergmann, Matthias, Jahn, Thomas, Knobloch, Tobias, Krohn, Wolfgang, Pohl, Christian & Schramm, Engelbert (Hrsg.) (2010). *Methoden transdisziplinärer Forschung. Ein Überblick mit Anwendungsbeispielen*. Campus Verlag.
- Bödeker, Sebastian (2012). *Soziale Ungleichheit Und Politische Partizipation in Deutschland: Grenzen Politischer Gleichheit in Der Bürgergesellschaft*. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Bonn, Aletta et al. (2017). Grünbuch Citizen Science Strategie 2020 für Deutschland. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig; Deutsches Zentrum für Integrative Biodiversitätsforschung (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, Museum für Naturkunde Berlin, Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung (MfN), Berlin-Brandenburgisches Institut für Biodiversitätsforschung (BBIB), Berlin. https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6815/file/6815_Citizen_Science.pdf. [20. April 2023].
- Bonney, Rick, Ballard, Heidi L., Jordan, Rebecca., McCallie, Ellen, Phillips, Tina, Shirk, Jennifer L. & Wilderman, Candie C. (2009). *Public Participation in Scientific Research: Defining the Field and Assessing Its Potential for Informal Science Education*. A CAISE Inquiry Group Report. Washington. <http://www.birds.cornell.edu/citscitoolkit/publications/CAISE-PPSR-report-2009.pdf> [20. April 2023].
- Bonney, Rick, Shirk, Jennifer L., Phillips, Tina, Wiggins, Andrea Ballard, Heidi L., Miller-Rushing, Abraham, J., & Parrish, Julia K. (2014). Next Steps for Citizen Science. *Science. Policy Forum*, 343, 1436–1437.
- Bua, Adrian (2019). Democratic innovations and the policy process. In Elstub, Stephen & Escobar, Oliver (Eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. (pp. 282–296), Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Cagé, Julia (2020). *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It*. DeGruyter. <https://doi.org/10.4159/9780674246133>.
- Campbell, Angus, Gurin, Gerald & Miller, Warren E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row, Peterson and Company.

- Curato, Nicole, Dryzek, John S., Ercan, Selen A., Hendriks, Carolyn M. & Niemeyer, Simon (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146 (3), 28–38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Dienel, Hans-Liudger, Sack, Detlef & Wieczorek, Florian (2023). Datenbanken mit deliberativen Verfahren – ein Datenbericht. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 160–165. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.09>.
- Dienel, Peter C. (1978). *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dryzek, John S., Bächtiger, Andre, Chambers, Simone, Cohen, Joshua, Druckman, James N., Felicetti, Andrea & Landemore, Helene (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363 (6432), 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/scienceaaw2694>.
- Dye, Thomas R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University: University of Alabama Press
- Elsässer, Lea, Hense, Svenja & Schäfer, Armin (2017). Dem Deutschen Volke? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27 (2), 161–180. <https://doi.org/10.1007/s41358-017-0097-9>
- Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André (2022). Direct democracy, coalition size and public spending. *Journal of Public Policy*, 42 (2), 224–246. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000306>.
- Farrell, David M., Suiter, Jane & Harris, Ciodagh (2019). ‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34 (1), 113–123, <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8 (2), 253–271. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21190>.
- Gabriel, Oscar, & Kersting, Norbert (2014). Politische Beteiligung und lokale Demokratie: Strukturen politischer Partizipation und ihre Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. *Wandel politischer Beteiligung*, 43–181.
- Geißel, Brigitte, Dean, Rikki, Jung, Stefan & Wipfler, Bruno (2019). *Bürgerrat Demokratie: Abschlussbericht von wissenschaftlicher Evaluation*. <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht.pdf> [20. April 2023].
- Geißel, Brigitte & Newton, Kenneth (Eds.). (2011). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Holtkamp, Lars & Brockmann, Nils A. (2016). Direkte Demokratie. In Lars Holtkamp (Hrsg.), *Direkt-demokratische Hochburgen in Deutschland. Stadtforschung aktuell* (S. 11–55). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2_2.
- Hornig, Eike-Christian (2015). Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der „Partyness of Direct Democracy“. In Ursula Münch, Uwe Kranenpohl & Eike-Christian Hornig (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (S. 133–148). Baden-Baden: Nomos.
- Hug, Simon & Tsebelis, George (2002). Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), pp. 465–515.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/> [17. April 2023].
- Klages, A., & Paulus, P. (Hrsg.). (1996). *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*. Marburg: Schüren.
- Koch, Felix Julian, Rademann, Jenny & Fink, Simon (2023). Politische Steuerung von Infrastrukturpolitik. Die Rolle des Bundestages beim Bau von Schienenwegen. In Detlef Sack, Holger Straßheim & Karsten Zimmermann (Hrsg.), *Renaissance der Verkehrspolitik: Politik-und mobilitäts-wissenschaftliche Perspektiven* (S. 17–47). Wiesbaden: Springer.

- Kirby, Nicolina, Freier, Nora, Lietzmann, Hans J., Renn, Ortwin, Oppold, Daniel, Scheidemantel, Katharina, & Döring, Matilda (2021). Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation, Institut für Demokratie- & Partizipationsforschung [IDPF], Bergische Universität Wuppertal, Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS). DOI: 10.25926/hjqy-x361.
- Landesregierung Baden-Württemberg (2023). <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/service/pressemitteilung/pid/politik-des-gehoertwerdens-ist-markenzeichen-baden-wuerttembergs> [20. April 2023].
- Lietzmann, Hans J. (2023). Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 22–39. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.03>.
- Magin, Raphael, Eder, Christina & Vatter, Adrian (2016). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 345–362). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.). (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittendorf, Volker (2009). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Regelungen–Nutzungen–Analysen. In Hermann J. Heußner & Otmar Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge* (S. 327–342). Muenchen: Olzog.
- Mittendorf, Volker, Müller, Joel, Sack, Detlef & Warwick, Vanessa (2023). Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 95–116. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.06>.
- Nebenführ, Pascal (2020). Wirkung der Mitwirkung. Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg. <https://doi.org/10.25926/e8jz-s766>.
- Nemitz, Carsten (2000). *Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme*. Speyer.
- OECD (2021). Eight ways to institutionalise deliberative democracy. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.
- OECD (2023). OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions. <https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>. [20. April 2023].
- Oppold, Daniel & Renn, Ortwin (2023). Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–22. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296485>.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: Univ of California Press.
- Plümer, Sandra & Schiffrers, Maximilian (2022). Dynamics of policy change: Conceptualising policy change and stability in a transforming society. *dms–der moderne staat*, 15 (2), 275–292. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.15>.
- Przeworski, Adam (2020). *Krisen der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Remer, Uwe (2020). *Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene*. Eine Vermessung der Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Wiesbaden: Springer VS.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik* (S. 10–47), Sonderbände Zeitschrift für Politik, 6. Baden-Baden: Nomos.
- Rückert-John, Jana, Vohland, Kathrin, Talmon-Gros, Larissa, Ziegler, David, John, René, Göbel, Claudia, Jaeger-Erben, Melanie, Wiatr, Magdalena, Bach, Nicolas, v. Blanckenburg, Christine, Teichler, Thomas & Dienel, Hans-Liudger (2017). Konzept zur Anwendbarkeit von Citizen Science in der Ressortforschung des Umweltbundesamtes. Endbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Forschungskennzahl 371511 701 0 UBA-FB-00. Dessau. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/>

- default/files/medien/1410/publikationen/2017-06-08_texte_49-2017_citizen-science.pdf. [20. April 2023].
- Saretzki, Thomas (2008). Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation. Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy „. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 34–54). Wiesbaden VS Verlag.
- Schäfer, Armin & Merkel, Wolfgang (2020). Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie? *Politische Vierteljahresschrift*, 61, 449–472. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00232-8>.
- Schäfer, Armin & Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94–120.
- Schäfer, Armin & Zürn, Michael (2021). *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt, New York: Campus.
- Schiller, Theo (2011). Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state. In Theo Schiller (Hrsg.), *Local Direct Democracy in Europe* (S. 54–74). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2_3.
- Schiller, Theo & Mittendorf, Volker (2002). Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_1.
- Setälä, Maia (2021). Advisory, collaborative and scrutinizing roles of deliberative mini-publics. *Frontiers in Political Science*, 2, 591844.
- Shirk, Jennifer L., Ballard, Heidi L., Wilderman, Candie C., Phillips, Tina, Wiggins, Andrea, Jordan, Rebecca, McCallie, Ellen, Minarchek, Matthew, Lewenstein, Bruce V., Krasny, Marianne E. & Bonney, Rick (2012). Public Participation in Scientific Research: a Framework for Deliberate Design. *Ecology and Society*, 17 (2), 29. <http://www.jstor.org/stable/26269051>.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173ee-f9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [20. April 2023].
- Töller, Annette E., Pannowitsch, Sylvia, Kuscheck, Céline & Mennrich, Christian (2011). Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42 (3), 500–520. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-3-503>.
- Vetter, Angelika (1997). Political Efficacy: Alte und neue Meßmodelle im Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49, 53–73.
- Vetter, Angelika & Brettschneider, Frank (2023). Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen? *dms – der moderne staat*, 16 (2), 1–33. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296486>.
- Vetter, Angelika & Goldberg, Saskia (2022). „Nutzen- und „Kostenbewertungen“ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik. *dms–der moderne staat*, 15 (1), 452–472. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.01>.
- Voß, Jan-Peter & Simons, Arno (2018). Instrument Constituencies: Promoting Policy Designs 1. In *Routledge handbook of policy design* (S. 180–200). Routledge.
- Wagschal, Uwe (2023). Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 72–94. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.05>.
- WBGU (2014). *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten 2014. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*. Berlin: WBGU.

- Weingart, Peter (2003). *Wissenschaftssoziologie*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Wiggins, Andrea & Crowston, Kevin (2011). From Conservation to Crowdsourcing: A Typology of Citizen Science. Proceedings of the Fortyfourth Hawai'i International Conference on System Science. *HICSS 44th Hawaii International Conference on System Sciences, 1–10*. crowston.syr.edu/sites/crowston.syr.edu/files/hicss-44.pdf. [20. April 2023].
- Wollmann, Hellmut (2002). Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelung, Praxis und Auswirkungen auf Kommunalpolitik und kommunales Entscheidungssystem. In Jörg Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen* (S. 239–266). Opladen: Leske + Budrich.

Anschriften der Autor*innen:

Nora Freier, M.A., Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: freier@uni-wuppertal.de.

Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: mittendorf@uni-wuppertal.de.

Prof. Dr. Detlef Sack, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de.

Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay

Hans J. Lietzmann

Zusammenfassung: In einer politisch-soziologischen Tour d’Horizon beschreibt der Essay, wie aus gesellschaftlichen Erwartungen und Vorstellungen heraus deliberative Formate, wie etwa Planungszellen, Bürgerräte, Citizens Juries oder Deliberative Polls, sich verbreitet und etabliert haben. Sie sind damit zu einer dauerhaften Form politischer Repräsentation geworden. Während viele Beiträge zu diesem Wandel die Rolle der Institutionen und Repräsentationsdefizite in parlamentarischen Regierungssystemen thematisieren, liegt der Akzent des Arguments anders: In der politischen Gesellschaft haben sich die Vorstellungen davon verändert, wie Bürger:innen repräsentiert werden wollen. Deliberative Formate, deren Ausdifferenzierung und deren Verbreitung reagieren auf diese veränderten Bedarfe und Vorstellungen, also auf das Verlangen in der politischen Gesellschaft. Sie sind damit responsiv und weniger ein Ausdruck institutioneller Probleme.

Schlagworte: Repräsentation, Deliberation, politische Gesellschaft

The Emergence of Deliberation Politics from Contemporary Representation – an essay

Abstract: In a politico-sociological tour d’horizon, the essay describes how deliberative formats such as planning cells, citizens’ councils, citizens’ juries, or deliberative polls have spread and became established out of social expectations and ideas. They have thus become a permanent form of political representation, which will persist. While many contributions on this development focus on the role of institutions and representational deficits in systems of government, the emphasis of the argument is different here: In political society, the ideas of how citizens want to be represented have changed. Deliberative formats, their differentiation and their dissemination react to these changed needs and ideas, i. e. to the demands in political society. They are thus responsive, rather than an expression of institutional problems.

Keywords: representation, deliberation, political society

1 Einleitung

Deliberative Politik im Sinne von bürgerorientierten partizipativen Verfahren hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine enorme Konjunktur entwickelt. Angesichts einer wirklich weltweiten Zunahme solcher Verfahren sprach deshalb die OECD schon vor einigen Jahren von einer „deliberative wave“ (OECD, 2020), die da an unterschiedlichsten Orten und in unterschiedlichsten Formaten ins Rollen gekommen war. Sie scheint sich – oberflächlich gesehen – mal als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie, mal als deren Ergänzung und mal ganz unabhängig von ihr zu entwickeln. Dies verdeutlicht, dass die konkrete Ausprägung

deliberativer Verfahren immer abhängig bleibt von der jeweiligen sozialen und politischen Konstellation. Im Rückblick ist es zudem plausibel, von verschiedenen Phasen der Deliberation und auch ihrer Betrachtung auszugehen (Curato et al., 2020, S. 3). So entstanden in den 1970er Jahren – in unterschiedlichen Ländern und Kulturen und z.T. ohne Wissen voneinander (Crosby, 2023) – die „Planungszellen“ (Dienel, 1978) und „Citizen Juries“ (Crosby & Nethercut, 2004) sowie die späteren „Deliberative Polls“ (Fishkin, 2011); ihre Anwendung geschah in den Folgejahren durchaus häufig, blieb aber rudimentär und modellhaft. Sie galten als punktuelle Instrumente zur Lösung einzelner, konkreter Konflikte. Das lässt sich an den frühen Projekten (1975–2010) beispielsweise des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal, wo die „Planungszelle“ seinerzeit entwickelt wurde, deutlich ablesen: Deliberation war bis ins 21. Jahrhundert hinein eher singulär, experimentell und in ihren jeweiligen Kontexten außergewöhnlich und für viele Akteure wie auch die politischen Systeme irritierend (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

In den letzten 10 Jahren und gegenwärtig befinden wir uns hingegen in einer neuen Etappe: Die Formen der Deliberation haben ihren Modellstatus überwunden und sind Gegenstand einer breiten institutionellen Neuorientierung geworden. Es handelt sich um eine umfassende Debatte darüber, wie diese deliberativen Experimente in den politischen Systemen selbst verankert und verstetigt werden können. Das bezieht sich z.B. auf eine unübersehbar gewordene Zahl von Kommunen, die „Leitlinien“ für eine institutionelle Bürgerbeteiligung verabschieden, aber auch auf eine wachsende Zahl von Landesregierungen, die – wie z.B. Baden-Württemberg – eigene Staatsrät:innen für Bürgerbeteiligung ernennen oder wie Nordrhein-Westfalen mit seinem Aktionsprogramm OPEN.NRW. Und selbst der Bundestag von 2021 unter Wolfgang Schäuble und die Ampel-Regierung von 2022 in ihrem Koalitionspapier engagierten sich für eine dauerhafte institutionelle Verknüpfung von parlamentarischer und deliberativer Repräsentation.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung herrscht demgegenüber ein hochgradiger Eklektizismus vor (McLaverty & Elstub, 2014, S. VII), denn die Erscheinungsformen der Deliberation sind so vielfältig und die Rahmenbedingungen so different, dass sich das Augenmerk meist auf kurzfristige und punktuelle Fragen richtet (vgl. die Beiträge in McLaverty & Elstub, 2014). Oder der Blick schweift ab auf die generelle demokratietheoretische Dimension, die mit den konkreten, realen Verfahren wenig Kontakt hält (Lafont, 2015; 2019; Habermas, 2020; Mansbridge, 2020; Warren, 2020).

So bleiben die grundlegenden Fragen offen, wie wir eigentlich in die jetzige Situation gekommen sind, woher und wie eigentlich die Deliberation „in die Welt kam“, wieso wir eigentlich zu der Chance oder in die Not kommen, uns mit Fragen der Deliberation und ihrer Ausgestaltung, ihren Chancen und Risiken zu beschäftigen. Die Herausbildung der deliberativen Demokratie erscheint in den politischen wie in den wissenschaftlichen Debatten eher als ein politisches Naturereignis, dessen Einzelheiten und Sonderbarkeiten wir ergründen. Zwar wird vielfach eine „Krise der Repräsentation“ als Ursache und Grund der „deliberative wave“ in Anschlag gebracht. Worin diese besteht und woher diese kommt, aus welcher Dynamik heraus sie sich speist, bleibt meist im Dunkeln. Sie steht als Elefant im Raum. Umfassend deskriptiv beschrieben aber im Kern bleibt diese Krise „sui generis“, entspringt der natürlichen Alterung, einem politischen Fehlgebrauch durch Parteien und Parlamente oder einer kontingenten Abwendung der Menschen von diesem Politikmodell. Ihre Ursachen und die gesellschaftlichen Motivationen, die sie ausgelöst haben, bleiben unergründet. Und doch:

Weder die Krise der Repräsentation noch die Durchsetzung der politischen Deliberation „passieren“ einfach nur (Dryzek et al., 2019, S. 1146). Deliberation hat wie alle politischen Institutionen eine soziale Entwicklungsgeschichte. Sie wird von den Menschen unserer Gesellschaft und ihren Ansprüchen und ihren aktiven Handlungen getragen. Sie ist in diesem Sinne „doing politics“ und „doing representation“ (Reckwitz & Rosa, 2021, S. 25 ff., 55 ff., 66 f.). Sie folgt einer gemeinsamen Dynamik, die hinter den spezifischen Sonderentwicklungen zu verschwinden droht. Und erst deren Verständnis lässt uns den Stellenwert der Deliberation für unsere heutigen Gesellschaften und die repräsentative Demokratie ermessen; erst das Verständnis der Genese zeigt uns die Entwicklungsdynamik und die Richtung auf, die dieser politische Prozess nimmt.

Um also zu verstehen, wieso es eigentlich zu dieser Neuorientierung der politischen Kultur und der Institutionen kam und woraus sich die Entwicklung deliberativer Vorschläge speist, will ich einen Umweg vorschlagen. Denn wir verstehen mehr von dieser gegenwärtigen Entwicklung der Demokratie zur Deliberation, wenn wir den Blick kurz auf einen anderen, (gar nicht so lange) vergangenen – uns heute selbstverständlich erscheinenden – grundlegenden Wandlungsprozess des politischen Systems richten.

Im Kern zielt das Argument auf Folgendes ab: Deliberation, hier bezogen auf konkrete Formate wie *Planungszellen*, *Bürgerräte*, *Citizens Juries* oder *Deliberative Polls*, ist eine Wandlungsform, ein Entwicklungsschritt von Repräsentation. Dabei argumentiere ich, dass derartige Partizipations- und Beratungsformate auf Erwartungen, Bedarfe und Imaginationen der politischen Gesellschaft reagieren; und in dem Sinne nicht (allein oder zuvorderst) aus dem Versagen von Institutionen. Ich begründe (und „erzähle“) politische Deliberation politisch-soziologisch und „bottom-up“ als gesellschaftlichen Prozess, während die Debatte um deliberative Verfahren häufig von einer institutionellen „top-down“-Perspektive bestimmt wird. Ich zeige, wie Deliberation als eine Form repräsentativer Politik Einzug in das Denken und Handeln der Menschen gehalten hat („doing politics“, „doing representation“, s. o.), ganz ähnlich wie sich politische Parteien einstmals als eine andere Form repräsentativer Politik etabliert haben.

Um diesen historischen Wandel zu skizzieren, stelle ich nachfolgend zunächst die Rolle der politischen Parteien in der Repräsentation dar; anschließend widme ich mich der Entwicklung von Repräsentation aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive. Ein Überblick über die klassische Repräsentationstheorie und deren Dynamiken mündet dabei in die Zeitdiagnose eines Legitimitätsverlustes gegenwärtiger Repräsentation. Daran schließt der Blick auf die Herausbildung des Beteiligungswillens und der deliberativen Politikmodelle an.

2 Politische Parteien in der Repräsentation

Dass Parteien ein fester Bestandteil der repräsentativen Demokratie sind, gilt als selbstverständlich. Das Wissen darum gehört zum festen Kanon der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte. Wir sprechen zwar davon, dass die Parteien in eine Krise geraten und temporären Wandlungen unterworfen werden. Und wir wissen auch, dass das Parteiensystem kontinuierlichen, politisch-kulturellen Anpassungen unterliegt. Doch die grundlegende Rolle, die die Parteien in der Repräsentation einnehmen, ist klar umrissen. Sie sind fester Bestandteil

„unserer“ politischen Kultur, genuine Akteure „unserer“ politischen Prozesse und unumstrittener Teil „unseres“ politischen Systems. Das alles wirkt in der politischen Debatte ganz selbstverständlich. Es wirkt so wenig erklärungsbedürftig, weil es sich eng mit unserer gegenwärtigen Erfahrung und unserem gegenwärtigen Bild repräsentativer Politik verbindet. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung und Rechtfertigung.

Andererseits sind die Parteien, der Parteienstaat und die Parteiendemokratie alles andere als genuine Akteure repräsentativer Politik. Sie sind kaum 100 Jahre alt. Der „Parteienstaat“ tauchte vielmehr – in der Sicht der Zeitgenossen – als „apokalyptischer Reiter“ und als „massendemokratische“ Niederwerfung der Amtsträgerschaft der konstitutionellen Monarchie und ihrer Beamtenschaft in der politischen Wirklichkeit der Weimarer Republik auf. Und die parteipolitische Realität konnte erst unter massiver politischer Unterstützung des Bundesverfassungsgerichtes und seines Präsidenten Gerhard Leibholz institutionelle Anerkennung finden. So wurde das „Wesen der Repräsentation“ (Leibholz, 1965) an eine neue politische Wirklichkeit angepasst und die politische Realität der Parteien amalgamierte mit den eingeübten Symboliken der politischen Repräsentation. Die „tatsächliche“ Gesellschaft, d. h. die gelebte politische Realität hatte Parteipolitik und parteipolitische Aktivitäten zwar schon über 50 Jahre erfolgreich – in vielfältiger Form demokratisch, aber auch in Form der NSDAP demokratiefeindlich – eingeübt und ausgeübt; aber erst Leibholz und mit ihm das Verfassungsgericht versöhnte die politische Wirklichkeit mit dem geschriebenen Recht dadurch, dass es „die zur politischen Wirklichkeit gewordene parteienstaatliche Demokratie von Verfassung wegen anerkannt[e]“ (Leibholz, 1965, S. 269). Die politische Realität und die gesellschaftliche Dynamik hatten sich in die rechtliche und die praktische Institutionalisierung der Repräsentation eingeschrieben. Parteipolitik hatte sich – trotz eines konservativen und bis in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts andauernden Sperrfeuers (Stöss, 2001) – als legitimer, „repräsentativer“ Akteur einer pluralistischen und gesellschaftlichen Dynamik unwiederbringlich herausgebildet. Leibholz beschrieb diese Entwicklung nicht als eigenständige politische Maßnahme oder als „normative policy“ des Verfassungsgerichts, sondern als die gerichtliche Anerkennung einer „lebenserfüllten politischen Wirklichkeit“ (Leibholz, 1965, S. 270); hierbei gehe es darum, der Vertrauensbasis der Politik „nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben“ Rechnung zu tragen. Es handele sich um eine „personalplebiszitäre“ Maßnahme (Leibholz, 1965, S. 259), die der Dynamik der damaligen „Aktivbürgerschaft“ nachgebe. In heutiger Sprache folgt sie also dem „doing politics“ der politischen, d. h. der durch und durch politisierten Gesellschaft. Zugleich aber hielt der damalige Wandel an dem „ehernen Gesetz“ fest, dass auch diese Form der Repräsentation „von einer politischen Elite geführt werden müsse“ (Leibholz, 1965, S. 270). Sachliche Entscheidungen, also eine „sachplebiszitäre“ Demokratisierung, sollten auf keinen Fall legitimiert sein. Die Parteien sollten rekrutieren, aggregieren und integrieren, aber keinesfalls selbst inhaltlich die politische Agenda des Parlamentes bestimmen. Man kann also durchaus von einem „Halb-zog-es-ihn,-halb-sank-er-hin-Effekt“ sprechen; von einer nachholenden Institutionalisierung oder von einem Nachgeben, aber auch einem Zurückweichen vor der demokratisierenden sozialen Dynamik der Nachkriegsgesellschaft, das zugleich aber den funktionalen Aspekt personaler staatlicher Führung der gesellschaftlichen Dynamik (noch) vorenthalten wollte. Der traditionelle (konstitutionell monarchische) *body politics* deutscher Staatlichkeit wurde der politischen Führungselite der Parteien und ihrer Rekrutierung geöffnet; die „funktionelle Staatlichkeit“ sollte aber zugleich der Verkörperung einer darüber hinaus gehenden Demokratisierung vorenthalten werden. Dennoch hatte der politisch-kulturelle Aushandlungsprozess

zwischen Gesellschaft und Staatlichkeit erkennbare Wirkung gezeigt. Die parteipolitische Partizipation hatte sich aus dem Kern der zeitgenössischen gesellschaftlichen Dynamik und ihrem Repräsentationsverständnis herausgebildet.

3 „Unsichtbare“ gesellschaftliche Institutionen

Was sich aus diesem Prozess der Herausbildung der Parteipolitik in der Repräsentation lernen lässt, ist die Tatsache, dass sich Gesellschaften ein sehr eigenes Bild von der Art und Weise machen, wie sie sich organisieren und auf welche Weise sie vertreten werden wollen. Genauer: Dass die Bürger:innen einer jeden Epoche ganz eigensinnige Vorstellungen entwickeln, in welchen organisatorischen Formen sie sich im politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess am ehesten vertreten sehen.

Es macht insofern wenig Sinn, „Repräsentation“ allein als ein politisches Institutionensystem zu diskutieren, das bestimmte Aufgaben zu organisieren und bestimmte objektive politische Funktionen zu erfüllen hätte. Repräsentation lässt sich nicht auf „funktionelle Staatlichkeit“ beschränken. Dies jedenfalls so lange nicht, wie nicht zugleich auch die politische Praxis und das politische Selbstbild der gesellschaftlichen Akteure als prägendes Element hinzutritt. Tatsächlich wissen wir, dass die Vielfalt der sozio-politischen Kulturen ganz unterschiedliche Vorstellungen von legitimer politischer Repräsentation entwickelt: Repräsentation als soziale Tatsache einer Epoche kann sich konkretisieren in der Person eines/einer Kaiser:in oder König:in, eines/einer Reichspräsident:in – auch in einem Reichskanzler und Führer – oder auch in einer Einheitspartei, einem/einer Bundeskanzler:in oder einem/einer illiberalen Ministerpräsident:in.

Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Repräsentation ist die sehr konkrete Amalgamierung mit den politisch-kulturellen Vorstellungen, d.h. den gelebten oder den der Lebenswirklichkeit der Menschen unmittelbar entsprechenden Vorstellungen politischen Handelns oder politischer Enthaltsamkeit. So wie die Politisierung (*politicization*) gegenwärtig fast alle Lebensbereiche der Gesellschaft prägt und wir deshalb von der Gegenwart „politischer Gesellschaften“ sprechen (Castoriadis, 1984; Greven, 1999; Lietzmann, 2012), so bestimmt die Art und Weise, wie sich die Menschen in dieser Welt bewegen, welches Bild sie von sich selbst als handelnden (oder eben passiven) politischen Akteuren dabei entwickeln: Sowohl die institutionelle Gestalt als auch die Akzeptanz und Legitimität der politischen Repräsentation hängen doch davon ab. Die gegenwärtige Politisierung (*politicizing*, siehe Palonen, 2003, S. 171; Wiesner, 2020, S. 41) sowie die Form und das Selbstbild des gegenwärtigen gesellschaftlichen Handelns bestimmen also überwiegend die Politik und die politischen Institutionen. Die politische Gesellschaft selbst bestimmt wesentlich die Akzeptanz repräsentativer Politik; demgegenüber tritt die Gestaltungsmacht der repräsentativen Institutionen zurück. Zwar geben sie einen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die gesellschaftlichen Ansprüche entwickeln und artikulieren; doch dieser Rahmen wird in den politischen Gesellschaften der Gegenwart dauernd an die Erwartungen der gesellschaftlichen Öffentlichkeit angepasst. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Aushandlungs- und Adaptionsprozess.

Hier wird konkret, dass Repräsentation einer doppelten, gegenläufigen Dynamik entspricht: Sie unterliegt der Anforderung, dass sie einerseits den tragenden gesellschaftlichen, imaginativen Vorstellungen entsprechen muss, sich in der Politik vertreten zu fühlen; so, wie sie die je individuelle gesellschaftliche Mentalität und ihre politische Kultur prägen. Und dass die Repräsentation andererseits in ihrem Auftreten und der tatsächlichen „Darstellung“ der Repräsentant:innen und des Repräsentierens institutionell sichtbar und symbolisch wiedererkennbar sein muss. Repräsentation ist dann ein doppelter Prozess aus imaginativer Umsetzung gesellschaftlicher Ansprüche an politischer Beteiligung und einer nachholenden symbolischen, d. h. sichtbaren und darstellerischen, Institutionalisierung dieser Erwartungen. Das politische Selbstverständnis der Gesellschaft bildet demnach gegenüber den rechtlichen Strukturen der Repräsentation eigene „unsichtbare Institutionen“ heraus (Rosanvallon, 2017, S. 49), die über die Einstellungen und die Selbstbilder der Gesellschaft fest in dem politischen Prozess verankert sind. Sie sind in höchstem Maße wirksam, da über sie die Reputation des gesamten politischen Prozesses, seine Legitimation und damit auch seine Effektivität gesichert werden; diese „unsichtbaren Institutionen“ fordern Beachtung; ihre Referenz und Anerkennung müssen „kurzum garantiert werden“ (Rosanvallon, 2017, S. 49, Hervorhebung vom Autor). Dies gilt jedenfalls, wenn und solange ein politisches System als legitime Struktur bestehen und effektiv sein möchte. Die entscheidenden Mitgestalter der politischen Institutionen sind diese unausgesprochenen und mentalen gesellschaftlichen Selbstverständnisse; diese Erwartungen gruppieren sich um ein unausgesprochenes politisches Selbstbild, einen „intransparent sprachlosen Kern“ (Habermas, 2019) imaginativer Selbstwahrnehmung. Sie bestimmen, ob sich die Gesellschaft in den politischen Institutionen wiedererkennt. Sie stellen keine harte institutionelle Struktur dar, aber sie bilden die „kognitive Dimension“ von Politik. Sie machen die Legitimität der politischen Entscheidungen für die Gesellschaft „lesbar“ (Rosanvallon, 2017, S. 278). Denn legitime Politik entsteht ja nicht durch einfaches, rationales Verwaltungshandeln, die Lösung organisatorischer Probleme oder die konsequente Umsetzung politischer Entscheidungen, sondern nachhaltiger politischer Erfolg definiert sich über Erkennbarkeit und Transparenz politischer Entscheidungen und bei modernen Gesellschaften über die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von deren Ergebnissen (Lietzmann, 2018). Um dies für die Repräsentation zu verdeutlichen, nutzt die Politikwissenschaft sozialwissenschaftliche und politisch-kulturelle Zugänge.

4 Repräsentation als die „Simulation einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive“

Man kann es mit dem Soziologen Armin Nassehi sarkastisch so formulieren, dass es schon immer großer Theorien bedurfte, um die „Unabhängigkeit des Wirklichen vom Vernünftigen zu verdecken“ (Nassehi, 2012, S. 36). Richtig daran ist, dass viele politische Großtheorien Krisennarrative waren (und sind). Sie reagieren auf Notlagen und Umbrüche. Sie haben neben einer rationalen Orientierung meist zugleich die Einhegung, die machtpolitische Bändigung gesellschaftlicher Dynamiken im Blick. Die verschiedensten Theorien der Repräsentation gehören gewiss dazu. Sie verstehen sich entweder als Bewahrer traditioneller Entscheidungsprärogative und Machtverhältnisse; oder sie dienen als Darstellung einer neuen ge-

sellschaftlichen Dynamik, die ihre Abbildung auch in den institutionellen Strukturen einfordert. Immer aber stehen die Theorien der politischen Repräsentation im Zentrum politischer Wandlungsprozesse. Und immer geht es dabei um das Verständnis, wie eine Gesellschaft politisch geführt, wie in ihr legitimerweise über Sachfragen politisch verhandelt und entschieden werden soll. Es ist eine hochtheoretische und an Metaphern reiche Debatte; sie dreht sich aber um die ganz grundlegende, konkrete Verteilung von Entscheidungskompetenz und Entscheidungsmacht. Und das „Spektrum der Gründe, die dabei ins Gewicht fallen, reicht offensichtlich weit über den Bereich empirischen und theoretischen Wissens hinaus“ (Habermas, 2019): Wer ist es, der die politisch wegweisenden Entscheidungen trifft? Wer ist beteiligt? Und wessen Interessen gehen darin ein? Es handelt sich damit immer um eine Debatte um das gültige Narrativ und um die symbolische Darstellung gesellschaftlicher Macht. Welche „Simulation einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive“ (Nassehi, 2002, S. 41) kann für sich Gültigkeit beanspruchen? Welche dieser symbolischen Simulationen und Narrative akzeptiert eine Gesellschaft als angemessene Darstellung ihrer eigenen Gegenwart und ihrer Erwartungen für die nähere Zukunft?

Auch deshalb beschrieb der Politikwissenschaftler Eric Voegelin schon 1951 die politische Repräsentation als „das Zentralproblem einer Theorie der Politik“ (Voegelin, 1959, S. 17). Denn weit über die Formen hinaus, in denen Repräsentation sich in einzelnen Gesellschaften ausbildet – gegenwärtig in den Formen der repräsentativen Parteien-Demokratie – bildet sie doch ganz grundlegend die Gestalt, „in der [etwas altmodisch gesprochen, aber sinnhaft, H.J.L.] eine politische Gesellschaft Existenz für ihr Handeln in der Geschichte gewinnt“ (Voegelin, 1959, S. 17). Sie schafft sich eine Selbstinterpretation. An jeder Ausformulierung des Repräsentationsverständnisses werde die Vorstellung und Darstellung eines spezifischen *body politics* erkennbar. Die Repräsentationserzählung gibt die zeitgenössische Idee einer politischen „Verkörperung“ wieder und ist zugleich die Grundlage ihrer institutionellen Konstituierung. Und zwar sowohl symbolisch wie auch in Form einer deutlichen politischen Forderung. In den Vorstellungen von Repräsentation wird zugleich das politische Selbstverständnis der Gesellschaften von sich selbst manifest. Wie viel Unterwerfung gestehen sie zu? Wieviel Führung fordern sie ein? Wieviel Partizipation scheint ihnen unabdingbar?

In den Worten von Leibholz zu den parteipolitischen Reformen seiner Zeit: Die „Aktivbürgerschaft“ verschafft sich als „lebenserfüllte[...] politische[...] Wirklichkeit“ (Leibholz, 1965, S. 270) Gehör und fordert eine Neuausrichtung der repräsentativen Politik.

In den jeweiligen, historisch wechselhaften und kontingenten Formen der Repräsentation nehmen also die Vorstellungen, die sich eine Gesellschaft als politischer Zusammenhang von sich selbst macht, symbolische und damit gesellschaftlich-reale Gestalt an. Doch erst die tatsächlichen Institutionen und ihr verbürgtes Handeln schaffen dann die „sinnliche Wahrnehmbarkeit“ dieser symbolischen Ordnungen und lassen sie zu einer „objektiven Wirklichkeit“, zu einer „Präsenzkultur“ gerinnen (Stollberg-Rilinger, 2008, S. 9 ff.; Sarcinelli, 2011, S. 83). Die politische Gesellschaft nutzt dieses symbolische Potential ihrer „Repräsentation“; sie „artikuliert“ sich darin (Voegelin, 1959, S. 78); sie „drückt“ sich in den Institutionen „aus“ (Castoriadis, 1984, S. 218). Sie fordert und benötigt diese Symbolik, um sich darin wiederzuerkennen und das politische System als ihr „Eigenes“ zu akzeptieren. In der Wahrnehmung der Institutionen wird die politische Gesellschaft dann für sich selbst und andere real erfahrbar und erlebbar. Besonders auch Cornelius Castoriadis (1984) hat dies in seiner Theorie der „Gesellschaft als imaginärer Institution“ vertieft. Er hebt hervor, dass die

politischen Institutionensysteme immer nur und auch nur so lange existieren, wie sie von den Repräsentierten anerkannt werden (vgl. Diehl, 2016). Den Institutionen werden dann (*bottom-up*) symbolisch die funktionalen und auch die identifikatorischen Eigenschaften zugeschrieben, die ihre Legitimation begründen. Und umgekehrt gründet sich ihre Repräsentativität und darin ihre funktionale Legitimität darauf, dass sie in ihrer realen Darstellung (*top-down*) an den gesellschaftlich-imaginären Vorstellungen anknüpfen. Und damit die politischen Institutionen praktisch werden können, d.h. damit politische Entscheidungen in der Gesellschaft durchsetzbar werden, bedarf es dieser funktionierenden Korrespondenz aus Symbolkraft und Imagination. Wenn also in der politischen Praxis davon die Rede ist, man suche Akzeptanz (in der Energiewende, in der Pandemiepolitik, in der Europapolitik, etc.) und man wolle „die Menschen mitnehmen“, dann ist von dieser voraussetzungsvollen Dynamik die Rede.

5 Die klassische Repräsentationstheorie

Innerhalb der klassischen Repräsentationstheorie treffen diese beiden Seiten aus Darstellung und Vorstellung aufeinander. Bis in die Gegenwart ringen zwei Verständnisse um die Vorherrschaft. Sie unterscheiden nämlich zwischen einer „deskriptiven“ Symbolik und Darstellung der Repräsentant:innen und ihrem pragmatischen Handeln einerseits und andererseits einer sehr „normativen“ Vorstellung von Repräsentation. Es ist dies eine Differenzierung zwischen der äußeren Gestalt und dem Programm der Repräsentation – also dem, was diese Gestalt sozial und politisch bewirken soll (Latour, 2008, S. 18 ff.).

„Deskriptiv“ wendet sich die politische Theorie den Repräsentant:innen und ihrer Rollenbeschreibung selbst zu. Sie nimmt sie als einfache soziale Tatsache. In ihnen erweist sich das zeitgenössische Modell der Repräsentation in den einfachen „Daten der Außenwelt“ (Voegelin, 1959, S. 57): In Wahlen, Kompetenzen, Abgeordneten und Strukturen. In vielen ebenso gängigen wie klassisch erscheinenden politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Studien des 20. Jahrhunderts treten die Repräsentant:innen dann als die „rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte Organe des Staates oder sonstige Träger öffentlicher Gewalt“ in Erscheinung (Fraenkel, 1991, S. 167). Darin erscheint die gegenwärtige Form der Repräsentation fast als eine zeitlos gültige Institutionalisierung.

Die Inszenierung dieser Repräsentation ist freilich nicht nur ein bloßes „Bild“, sondern es beinhaltet zugleich einen politischen „Akt“, d.h. „es tut etwas“: Das Bild der verselbständigten Repräsentant:innen, ihrer Wahl und Ernennung, ihrer Medialisierung „konstituiert“ das Parlament und jede andere repräsentative Praxis als einen autonomen Akteur, – und zwar jenseits der davon scheinbar getrennten, realen Gesellschaft. Das inszenierte Bild erst „stiftet“ die politische Hierarchie in der gesellschaftlichen Wahrnehmung und hält damit z.B. die Anmaßung privater gesellschaftlicher Gruppen im Zaum, sich selbst zum Sprecher der politischen Gesellschaft zu machen (Rüther, 2008, S. 33). Nur der bildhaft beglaubigte Repräsentant ist der rechtmäßige Wort- und Handlungsführer. Das alles folgt einem Modus politischer Theatralik. Denn alle Macht „muss“ um ihrer symbolischen Wirksamkeit willen „inszeniert werden“ (Rosanvallon, 2017, S. 214; Hénaff, 2014).

Obwohl das traditionelle Repräsentationsverständnis sich gerne als „deskriptive“ Erzählung versteht, transportiert es doch einen expliziten „programmatischen“ Kern. Er ergibt sich aus dem Anschein der überhistorischen Unabänderlichkeit. Die gängige Repräsentationstheorie vermeidet es partout, die Repräsentation als einen aus der Gesellschaft heraus sich entwickelnden Prozess („doing politics“, „doing representation“) zu analysieren (Lietzmann, 2017; 2018). Es ist nicht die politische Gesellschaft, die bestimmte, neue Formen der Repräsentation oder Deliberation einfordert. Sondern die staatlich-souveränen Repräsentant:innen bleiben die imaginären Herr:innen des Geschehens. Bestenfalls wird die repräsentative Praxis als „a dynamic process“ (Saward, 2010; 2011), als Teil von „cultural dimensions“ (Thompson, 2012) oder als „a creative activity“ (Disch, 2012) beschrieben. Handelnde bleiben dabei aber immer die Repräsentant:innen. Indem diese auf eine verspürte Ablehnung durch die Wähler:innen oder auf die Akzeptanz-Krise reagieren, werden sie zu den politischen Akteuren einer sozialen Praxis. Indem die sozialen Urgründe dieses „dynamic process“, dieser neuen „cultural dimensions“ unerforscht bleiben, bleibt auch die gesellschaftliche und temporäre Bedingtheit (und damit natürlich auch ihr potentieller Verfall, ihre Halbwertszeit) im Dunkel. Theoretisch steht hier wieder die politische Gesellschaft als „Elefant im Raum“. Niemand redet von ihr. Sie ist das Publikum, das Objekt. Die theoretische Rezeption ihrer Ansprüche und der ihr eigenen Dynamiken werden dabei nicht angesprochen (wie auch die neuere Repräsentationstheorie für sich selbst einräumt: Saward, 2012). Repräsentation und ihr Wandel erscheinen in diesem Sinne als ein In-sich-Geschäft der politischen Klasse und ihrer Institutionen. Die imaginäre Wahrnehmung dieses introvertierten Selbstverständnisses macht es Querdenker:innen und anderen Oppositionellen leicht, auf „die da oben“, deren symbolische Repräsentanz sie ohnehin und auch aus anderen Gründen ablehnen, entsprechend neuralgisch zu reagieren.

In der politischen Realität beanspruchen diese traditionelle Praxis und auch diese gängige Theorie der politischen Repräsentation nämlich eine politische Gefolgschaft von Seiten der Repräsentierten, eine hierarchische „normative“ und imaginäre Übereinstimmung. Die Gesellschaft, die konkret sehr abgegrenzt von den Repräsentant:innen gedacht wird, wird innerhalb der repräsentativen Institutionen als ein „außerhalb ihrer selbst liegendes Sein“ vorgestellt. Es ist die rein symbolische Vorstellung, dass die Gesellschaft und ihre ganze Pluralität als in den Institutionen „abwesend und zugleich doch gegenwärtig gedacht“ werden. Leibholz (1928, S. 26; s. a. Pitkin, 1967, S. 8; Buchstein, 1997) analysiert dies theorieimmanent. Es findet keine Materialisierung statt; sondern die über das Symbol vermittelte Realität bleibt rein virtuell. Ein „Als-Ob“: In dieser Theorie ersetzt der körperlich anwesende, „gegenwärtige“ Parlamentarismus, d.h. das Parlament in seiner konkreten Form, die im politischen Prozess als „anwesend“ gedachte, aber real abwesende politische Gesellschaft. Darin liegt eine theoretische, aber außergewöhnlich praktische Exklusion. Es ist ein ebenso symbolischer wie tatsächlicher Ausschluss der politischen Gesellschaft von der Politik.

Diese „regulative Fiktion“ (Koschorke, 2002) ist führungs- und entscheidungspolitisch. Sie ist symbolisch und politisch aber nur so lange legitim, wie sie von der Gesellschaft geteilt und akzeptiert wird. Und eben keinen Tag darüber hinaus. Diese Form der Repräsentation ist also nicht an die Idee einer aktiven, pluralistischen Partizipation orientiert. Sondern ihrer regulativen Fiktion liegt die „Idee eines sozialen Körpers, der sich durch die Gesamtheit der Willen konstituier[t]“ (Michel Foucault, zit. Nach Manow, 2008, S. 11), zugrunde. D.h. in ihr lebt die Vorstellung von einem homogenen politischen Körper auch noch in der pluralen Demokratie der Moderne nach. Sie bleibt in der Hoffnung gefangen, den Staat als den zen-

tralen politischen Akteur wirksam zur Geltung zu bringen. Diese Sichtweise wird aber schon seit etlichen Jahren brüchig. Moderne Varianten dieses stark *top-down* argumentierenden politischen Verständnisses von Repräsentation erkennen deshalb durchaus die soziale Realität gesellschaftlicher Heterogenität und Pluralität an; doch auch in ihnen erscheint die plurale Realität überwiegend als realpolitischer Störfaktor oder als Schwierigkeit: als Anlass und Ursprung einer politischen „Krise der Repräsentation“. Als Reaktion auf diese Krise werden dann „Ergänzungen“, Variationen und Erweiterungen der tradierten Formen demokratischer und nationalstaatlich zentrierter Politik debattiert (hierzu Lietzmann, 2018; 2019): Neue Strategien der Akteure (Blühdorn, 2011), veränderte Kompetenzen unabhängiger, „fairer“ Verwaltungen und Verfassungsgerichte (Rosanvallon, 2010), die vermehrte Aktivierung von „self-authorized representatives“ (Urbinati & Warren, 2008, S. 403), Formen der „citizen representatives“ (Warren, 2008) sowie auch eine gänzlich neue, politische Strategie der „political representation as a democratic process“ (Urbinati, 2006, S. 18). Doch immer bleibt diese Ergänzung der geläufigen repräsentativen Politik an die Initiative und an die Prärogative der Repräsentant:innen gebunden, und sie dient der Aufrechterhaltung der *top-down* gehandhabten repräsentativen Praxis. Die Initiative, die Handlungsmacht und die Definitionsmacht bleiben darin bei den bereits übergeordneten Instanzen. Es bleibt bei einer festen Vorstellung von Repräsentation als hierarchischer „principal-agent relationship“, bei der der Repräsentant die Deutungsmacht und die Prärogative behält, symbolisch wie tatsächlich.

Wenn hingegen die Repräsentation als eine politische „Kulturtechnik“ (Reckwitz & Rosa, 2021, S. 54; Bredekamp & Schneider, 2005) begriffen wird und damit als eine Inszenierung von Politik um ihrer Anerkennung und um ihrer Sichtbarkeit (Rosanvallon, 2017) willen, dann kommen die sozialen Voraussetzungen jeweiliger repräsentativer Praktiken in den Blick. Akzeptierte repräsentative Praxis unterliegt dann in ihrer konkreten Form einer sozialen „Anerkennungsdynamik“; d.h. diese „regulative Fiktion“ muss einer dominanten Erwartung der politischen Gesellschaft entsprechen (Koschorke, 2002).

So liegt die Dominanz in der Fortentwicklung der Repräsentation bei der politischen Gesellschaft, bei der „Aktivbürgerschaft“. Darin ähneln sich die Entwicklung zum Parteienstaat und die zur Deliberation. Aber die institutionellen politischen Akteure müssen auch handeln; sie sind ebenso Teil des Geschehens. Doch meist vollziehen sie nach, was ihnen politisch-kulturell von den sozialen Erwartungen abgefordert wird. Sie reagieren auf die kulturellen Dispositionen und die Alltagsmythen der Gesellschaft; sie haben als professionelle, auf Legitimität angewiesene Akteure „institutionell“ ihr „Ohr an der Gesellschaft“; was sie dort hören, folgt nicht nur rationalen, sondern ebenso fiktionalen oder irrationalen Vorstellungen (Latour, 2008). Auch die „Repräsentation“ entsteht in diesem Sinne in einem gesellschaftlichen Prozess, der „die Menschen als die Produzenten ihrer gesamten historischen Lebensform zum Gegenstand hat“ (Horkheimer, 1937, S. 261); Repräsentation ist (heute wie auch schon immer) einer der Gegenstände dieses Gestaltungsprozesses. Diese „Gegenstände und die Art ihrer Wahrnehmung, die Fragestellung und der Sinn der Beantwortung zeugen von menschlicher Aktivität und dem Grad ihrer Macht“ (Horkheimer, 1937, S. 261).

6 Anerkennungsdynamik und Aberkennungszyklen repräsentativer Praxis

Wenn wir also sehen, in welchem Ausmaß funktionierende Repräsentation von ihrer Anerkennung als sozialer Praxis abhängt, so wird auch theoretisch deutlich, was mit den voraussetzungsvollen „Anerkennungsdynamiken“ gemeint ist. Leibholz und das Bundesverfassungsgericht haben es mit der Integration des „Parteienstaates“ in die Repräsentation der frühen westdeutschen Republik gezeigt (s. o.).¹

Doch wo es „Anerkennungsdynamiken“ gibt, dort gibt es auch „Aberkennungszyklen“. Es gibt den Verlust von Anschlussfähigkeit der bestehenden institutionellen Praxis an die gesellschaftlichen Erwartungen. Es kommt zu einer politisch-kulturellen Entfremdung zwischen den tradierten Formen der Repräsentation und der sozialen Praxis. Die Menschen erkennen sich in den Entscheidungsabläufen der repräsentativen Politik nicht mehr wieder und verstehen die politischen Institutionen nicht mehr als einen adäquaten Ausdruck der gesellschaftlichen Lebenswelt und ihrer eigenen Lebenspraxis. Der repräsentative Status quo wird „weltfremd“ und die lange Zeit akzeptierte „Szenographie“ (Hénaff, 2014, S. 93) der Repräsentation verblasst. „Die Politik“ wird fragwürdig. Das scheint in der jeweiligen Situation dramatisch und tritt als „populist moment“ in den Vordergrund (Urbinati, 2019); es erscheint der traditionalistischen Sicht auf das politische System ganz und gar „unvernünftig“. Und es ist doch eine durchschaubare und ebenso erwartbare Entwicklung des politischen, des sozio-kulturellen Prozesses. Die alten Formen der Repräsentation erscheinen nicht mehr als Ausdruck der Gesellschaft und die Struktur des politischen Entscheidungsprozesses erfindet sich affektiv neu. Die gewandelte politische Mentalität und die politische Kultur der Gesellschaft kollidieren mit ihren Institutionen. Dabei ist es die Repräsentation selbst, die als sozialer Prozess neue Sichtweisen, neue Szenarien, auch neue Bühnen mit neuen Akteuren entwickelt. Die Repräsentation selbst ist Teil (sie ist Ergebnis) der sozialen Dynamik – sie ist „doing representation“ im Sinne einer politischen Kulturtechnik. Im Rahmen dieser Kulturtechnik erfindet sich die politische Gesellschaft politisch und sozial neu. Sie entwickelt eine neue Lesart von Repräsentation, eine neue Lesart und Sichtbarkeit von sich selbst. Das alles geschieht in einem hybriden Modus aus Rationalität und Emotionalität (dazu Lietzmann, 2018; 2019).

7 Legitimitätsverlust gegenwärtiger Repräsentation

Einem solchen Aberkennungszyklus unterliegt die gegenwärtige Form der Repräsentativen Demokratie. Die Mehrheit der Bevölkerung vertraut schon länger nicht mehr einer Repräsentanz politischer Entscheidung von Parlamenten und Parteien. Regierungen, Parlamenten und Gerichten wird mit steigender Skepsis begegnet. Vielen kommt Vieles obskur vor. Der Glaube daran, dass dort Richtigkeit und Effizienz der Entscheidungen gewahrt werden, steht in Frage. Max Weber erläuterte schon vor 100 Jahren, dass sich die Legitimation aus dem „Glauben“ der Herrschaftsuntergebenen an die Effizienz und Glaub„Würdigkeit“ der politi-

1 Welche „regulative Fiktion“ sich in der homogenitäts-orientierten Akzeptanz einer „Einheitspartei“ und eines „Zentralkomitees“ in der ostdeutschen Republik als sozial glaubhaft erwiesen hat, ist eine ähnliche, nicht weniger spannende Frage.

schen Elite bildet; dass also nicht das politische System „an sich“ legitim ist, sondern nur, wenn es von den Bürger:innen für legitim „gehalten“ wird. Wenn sie sich selbst in dem politischen System angemessen repräsentiert, d. h. „dargestellt“ sehen.

Dieser Legitimitätsglaube gegenüber den gewählten Akteuren der politischen Repräsentation, sowie deren Personal- und Sachentscheidungen, verblasst gegenwärtig. Das zeigt sich vordergründig in einem Vertrauensverlust gegenüber den individuellen Akteuren der Politik. Politiker:innen in Deutschland rangieren bereits seit Jahren am Ende der Skala der angesehenen und geschätzten Berufe; nur Vertreter:innen und andere Menschen, die einem etwas „andrehen“ wollen, haben ein noch niedrigeres Ansehen (Deutscher Beamtenbund, 2022). Die politische Klasse erleidet insofern seit 1945 einen ebenso dramatischen wie kontinuierlichen Ansehensverlust. Verstärkt wird dieser Trend auch dadurch, dass sich die politischen Akteure selbst für wenig einflussreich halten; gegenüber den komplexer werdenden Politikfeldern, aber auch gegenüber Einwirkungen und Vorentscheidungen. Sie sind der Meinung, selbst nur sehr wenig Einfluss sogar in ihren bevorzugten Fachgebieten und Entscheidungen zu haben (Alemann, Rauh & Clewes, 2011). So bestätigen sie mit ihrer Selbstwahrnehmung (und dem daraus resultierenden Habitus) die Skepsis ihrer Wähler:innen und deren Gefühl, nicht wirklich vertreten, sondern eher durch lobbyistische und transnationale Einflüsse fremdgesteuert zu sein.

Tiefgründiger ist allerdings, dass auch die Institutionen, besonders die Parlamente und Parteien, sukzessive an Zustimmung verlieren. Peu à peu sinkt das gesellschaftliche Vertrauen gegenüber den tragenden Institutionen der repräsentativen Demokratie (Bertelsmann Stiftung, 2019). Obwohl eine große Mehrzahl der Bevölkerung sich deutlich zur Demokratie und ihren Werten bekennt (ca. 70 %), verfällt das Vertrauen in demokratische Institutionen, die Landtage und den Bundestag, auf unter 30 %. Das Vertrauen in die Parteien sinkt auf unter 10 %. Insgesamt kann daraus auf eine enorme Unzufriedenheit, zumindest aber auf ein Maß an „Sich-nicht-repräsentiert-Fühlen“ geschlossen werden, das gesamtgesellschaftliche Auswirkungen hat. Die politische Gesellschaft erkennt sich in den tragenden Institutionen nicht wieder. Die politische Identifikation geht verloren und das gegenwärtige politische Entscheidungssystem erodiert in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Es schafft daher in kritischen Momenten keine politische Legitimation für seine Konfliktlösungen.

8 Die Herausbildung des Beteiligungswillens

Die Mehrheit der Bevölkerung drängt auf vermehrte Beteiligung an politischen Entscheidungen. Sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler und auf Bundesebene. Ebenso europaweit. Das entspricht der festgestellten hohen Zustimmung zu den Grundstrukturen und Grundorientierungen der Demokratie (Vetter & Brettschneider, 2023 in diesem Heft). Die Demokratie selbst steht nicht im Verruf. Sie soll vielmehr erhalten und im Verständnis der Gegenwartsgesellschaft verstärkt und ausgebaut werden. Das entspricht auch unserem Wissen darüber, dass die Demokratie eines der wesentlichen „Problemlösungstools“ für immer komplexer werdende Gesellschaften ist (Nassehi, 2017, S. 201). Ihre Entwicklungsdynamik erzeugt die Erkenntnis, dass eindeutige Wahrheiten und „letzte Lösungen“ keine Überzeugungskraft besitzen. Dass nur die Moderation einer „Multiplizität von Expertisen“ legitime

Entscheidungen hervorbringt. Insofern ist eben der Ruf nach Demokratie und nach mehr Demokratie zugleich der Ruf nach einem „Generator unterschiedlicher Meinungen über die Welt – und zwar nicht als Betriebsunfall, sondern als konstitutives Merkmal“ (Nassehi, 2017, S. 202). Wie die Gewaltenteilung, d. h. die Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven in die abschließende Gültigkeit verbindlicher Entscheidungen sind Demokratie, mehr Demokratie und deliberative Demokratie die sozial herausgeforderte Antwort auf den unüberhörbar gewordenen Ruf nach mehr Transparenz und nach mehr Austausch von Entscheidungsgründen. Sie sind eine Reaktion auf die illegitim und inkommensurabel gewordene Einengung der politischen Perspektiven und Beteiligungen in der Politik.

Dieser Ruf nach einer Erweiterung der Perspektiven in den politischen Entscheidungen und diese Kritik an einer Inkommensurabilität der Entscheidungsverfahren mit den Erwartungen der Bürger:innen sind in Deutschland seit etlichen Jahren unüberhörbar geworden. Der Ruf nach einer Reform und nach einer Erweiterung der demokratischen Beteiligung wird dabei umso lauter und vernehmbarer, je näher zum unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen die politischen Entscheidungen und Beratungen angesiedelt sind. Bereits vor knapp zehn Jahren war dies die zentrale Aussage umfassender Forschungen: 76% der bundesweit befragten Menschen drangen auf ein generelles Recht der Bürger:innen auf Mitsprache in ihren Kommunen (Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014). 69% forderten in dieser Befragung sogar eine verbindliche *Mitentscheidung* bei zentralen politischen Weichenstellungen. Interessant war darüber hinaus, dass bereits damals eine ebenso entschiedene Mehrheit (67%) eindeutig dafür einstand, dass die Bürger:innen auch „im Stände (seien), wichtige Fragen (mit)zuentcheiden“. In der damaligen Situation war es so, dass die parallel befragten Bürgermeister:innen, kommunalen Rät:innen und Verwaltungsleiter:innen diese Ansicht nur zu 38% teilen wollten. Eine markante Differenz der Einschätzungen; und ein markanter Hinweis darauf, dass es um eine kontroverse Neuverteilung politischer Machtstrukturen geht.

Dass es sich aber bereits damals um einen früh sichtbar gewordenen Trend, d. h. um eine anhaltende, bundesweite soziale Dynamik handelte, lässt sich an den Zahlen ablesen, die 2021 erhoben wurden. In einer umfassenden Untersuchung betonten 90% der Befragten in Deutschland die Wichtigkeit der deliberativen Demokratie („dialogische Beteiligung“) auf der kommunalen Ebene (Brettschneider, 2021). Und sie halten die Deliberation auch auf Landesebene mit einer 3/4-Mehrheit (78%) für äußerst wichtig und votieren sogar noch mit einer 2/3-Mehrheit für eine deliberative Politik auf Bundesebene. Sie wünschen sich zudem die unmittelbare Beteiligung an Infrastrukturprojekten in ihrer Region (75%). Dass es sich dabei nicht nur um die Folge einer galoppierenden Individualisierung handelt, die ihre vor allem eigenen Interessen sichern möchte, wird daran deutlich, dass durchaus weniger Befragte (69%) ihre eigene „Betroffenheit“ für die Beteiligung voraussetzen wollen. Es geht ihnen vielmehr um die demokratische Mitgestaltung ihrer Umwelt; in den Ergebnissen spiegelt sich die Entwicklung eines regionalen, kommunalen und allgemein-politischen Gestaltungs- und Beteiligungswillens.

Dem zugrunde liegt ein sozialer Wandel, der von einem grundlegend erhöhten Bildungsstand, vermehrt verfügbarer Information sowie von einer erhöhten Selbständigkeit der Lebensführung getrieben wird. Die grundsätzlich fortschreitende Individualisierung der Lebensführung verändert den Blick auf die politische Repräsentation. Vordringlich ist dann nicht mehr die Frage nach einer allgemeinen Repräsentation der Gesamtgesellschaft durch ihre gewählten Repräsentant:innen, sondern es drängt sich die Frage nach Selbstwirksamkeit und

politischer Mitgestaltung in den Vordergrund. So wie die Vorstellung einer homogenen Gemeinschaft ihre Strahlkraft verliert, wird die Idee einer pluralistischen und kompetenten politischen Gesellschaft, die sich mit ihren unterschiedlichen Perspektiven in die Gestaltung ihrer Umwelt selbstbewusst einmischt, zur Grundlage des sozialen und politischen Miteinanders. Diese soziale Einstellung und diese politische Kultur übernimmt auch die Prärogative gegenüber dem politischen Institutionensystem. Es handelt sich um einen Perspektivwechsel sowohl der repräsentativen Praxis wie auch der Repräsentationstheorie. Die „politische Gesellschaft“ dementiert die *top-down*-Perspektive des „Standard-Modells“ politischer Repräsentation des 20. Jahrhunderts; und die sich seitdem entwickelnde Dynamik von „Politisierung“ der Gesellschaft insgesamt, von „politicking“, d.h. der politischen „Aktivbürgerschaft“, dem „doing politics“ der Menschen und der Entwicklung einer *bottom-up*-Perspektive bestimmt diese ebenso konzeptionelle wie praktische Suchbewegung.

9 Die Herausbildung deliberativer Politikmodelle aus der sozialen Dynamik der Repräsentation

Wie sich zeigt, entwickeln sich die Bürgerbeteiligungsformate auf allen politischen Ebenen. Besonders drängend in den Kommunen und den Bundesländern, aber auch nachdrücklich auf der nationalen und – wenn auch noch experimentell – auf der transnationalen, europäischen Ebene. Zu den Fördernden und Protagonist:innen gehören längst nicht mehr nur einzelne Sonderlinge oder Bürgerbewegungen, sondern die Entwicklung ist Teil einer responsiven Politik, d.h. Teil der Legitimation traditioneller politischer Akteure geworden. Sie wird von den Vertreter:innen wirklich aller politischen Richtungen vorangetrieben. Dies zeigt, dass es sich bei der Forderung nach deliberativer Beteiligung nicht um das normative Programm einer spezifischen politischen Couleur handelt, sondern um eine breite soziale Bewegung in der politischen Gesellschaft der Gegenwart, der sich kein politisch wacher Beobachter entziehen kann.

Zwar gibt es nach wie vor heftige Debatten darum, wieviel Einfluss der Deliberation auf die Verabschiedung verbindlicher Entscheidungen eingeräumt werden soll: Ob es sich nur um eine Beratung handeln dürfe (Leggewie & Nanz, 2018) oder um eine diskussionsverpflichtende Empfehlung oder um eine Mit- oder gar abschließende Entscheidung. Doch das war auch bereits bei der Einführung des Parlamentes im 19. Jahrhundert nicht anders. Und es begleitete – wie eingangs beschrieben – den gesamten institutionellen Wandel hin zur parteienstaatlichen Demokratie im 20. Jahrhundert, der zunächst alle „funktionalen“ Entscheidungen vorenthalten bleiben sollten. Alle diese Vorbehalte sind im Zuge der sozialen Dynamik einer sich politisierenden Gesellschaft kassiert worden. Es liegt in der Aufgabenbeschreibung von Politik und Demokratie, die notwendigen und ihrer Zeit angemessenen sozialen Kontexte für die Verbindlichkeit von Entscheidungen zu schaffen (Nassehi, 2002, S. 45 ff.). Je pluralistischer Gesellschaften werden, desto anspruchsvoller wird diese Aufgabe. Die Erwartung von politischem Konsens ist in Gegenwartsgesellschaften erodiert. In der spürbaren Vielfalt moderner Gesellschaften ist sie keine vermittelbare „regulative Fiktion“ mehr. Schon gar nicht für Probleme, deren Komplexität kaum mehr durch Eindeutigkeiten und unstrittige Expertise aufzulösen ist; Sachlösungen bleiben generell ambivalent (wie die

Pandemie oder die Energiepolitik deutlich zeigen). Deliberation schafft demgegenüber ein Beratungsverfahren und es stilisiert einen Beratungsraum, in dem die Betroffenen nun selbst verstärkt in die Entscheidung mit einbezogen werden. Es geht um den Austausch und die gegenseitige Abwägung diverser und konträrer Sichtweisen. Es geht eher um Prioritätenbildung als um die Festlegung geteilter „Wahrheiten“ oder „clear-cut-decisions“. Sie werden Teil der Entscheidung ebenso wie der Fehlentscheidung. Das kommt dem Bedürfnis der gegenwärtigen politischen Gesellschaft, der „Aktivbürgerschaft“ deutlich entgegen; aber es entlastet und schützt auch die traditionellen Entscheider:innen. Es schafft Be-Teiligung und es teilt auch die Verantwortlichkeit. Es wird von beiden Seiten goutiert.

Das alles erweist sich als ein hybrider und auch janusköpfiger Prozess aus sachpolitischer Rationalität und gesellschaftspolitischer Emotionalität (Lietzmann, 2019, S. 33). Es hebt die Sichtbarkeit einer politischen Repräsentation auf eine weitere Entwicklungsstufe. Wie zuvor durch das Parlament und auch durch die Parteien folgt die Deliberation einem neuen gesellschaftlichen Selbstverständnis und sie schafft eine politische Selbstwirksamkeit auf der Höhe unserer Zeit. Sie ist – nach gegenwärtigem Eindruck – gekommen, um zu bleiben.

Literatur

- Alemann, Ulrich von, Rauh, Joachim & Klewes, Christina (2011). Die Bürger sollen es richten. *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 61 (44/45), 25–32.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019). *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?* Gütersloh: Bertelsmann.
- Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014). *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Blühdorn, Ingolfur (2011). Das postdemokratische Doppeldilemma. Politische Repräsentation in der simulativen Demokratie. In Markus Linden & Wolfgang Thaa (Hrsg.), *Krise und Reform der politischen Repräsentation* (S. 45–74). Baden-Baden: Nomos.
- Bredenkamp, Horst & Schneider, Pablo (2005). Visuelle Argumentationen – Die Mysterien der Repräsentation und die Berechenbarkeit der Welt. In Horst Bredenkamp & Pablo Schneider (Hrsg.), *Visuelle Argumentationen* (S. 7–10). München: Fink.
- Brettschneider, Frank (2021). *Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger*innen in Baden-Württemberg*. Verfügbar unter: https://www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2021-03_Buergerbeteiligung2.pdf [09. September 2022].
- Buchstein, Hubertus (1997). Demokratietheorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (1), 129–148.
- Castoriadis, Cornelius (1984). *Gesellschaft als imaginäre Institution*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Crosby, Ned (2023). *About me*. Verfügbar unter: <https://nedcrosby.org/about/> [20. Januar 2023].
- Crosby, Ned & Nethercut, Doug (2004). Citizen juries. In John Gastil & Peter Levine (Eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* (pp. 111–119). San Francisco: Jossey-Bass.
- Curato, Nicole, Sass, Jensen, Ercan, Selen & Niemeyer, Simon (2020). Deliberative democracy in the age of serial crisis. *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512120941882>.
- Deutscher Beamtenbund (2022). *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst 2022*. Verfügbar unter: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2022/forsa_2022.pdf [25. April 2023].

- Diehl, Paula (2016). Repräsentation im Spannungsfeld von Symbolizität, Performativität und politisch Imaginärem. In Paula Diehl & Felix Steilen (Hrsg.), *Politische Repräsentation und das Symbolische* (S. 7–22). Wiesbaden: Springer VS.
- Dienel, Peter C. (1978). *Die Planungszelle* (5. Aufl. 2002). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80842-4>.
- Disch, Lisa (2012). The ‘constructivist turn’ in political representation. *Contemporary Political Theory*, 11, 114–118.
- Dryzek, John S. et al. (2019). The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation. *Science*, 363 (6432), 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694>.
- Fishkin, James S. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acpro/9780199604432.001.0001>.
- Fraenkel, Ernst (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt: Kohlhammer.
- Greven, Michael Th. (1999). *Die politische Gesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich.
- Habermas, Jürgen (2019). Jürgen Habermas im Gespräch: Was heisst säkulares Denken? Interview geführt von Henning Klingen. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-was-heisst-saekulares-denken-ld.1521269> [17. April 2023].
- Habermas, Jürgen (2020). Commentary on, Cristina Lafont, Democracy without Shortcuts. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 10–14. <https://doi.org/10.16997/jdd.397>.
- Hénaff, Marcel (2014). Die Bühne der Macht. Die Inszenierung der Politik – Über sichtbare Figuren der Souveränität. *Lettre Internationale*, 105, 88–95.
- Horkheimer, Max (1937). *Traditionelle und kritische Theorie. Fünf Aufsätze* (7. Aufl. 2011). Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). *Archiv Bürgergutachten*. Verfügbar unter: <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/buergergutachten/> [25. April 2023].
- Koschorke, Albrecht (2002). Macht und Fiktion. In Thomas Frank, Albrecht Koschorke, Susanne Lüdemann, Ethel Matala de Maza & Andreas Kraß (Hrsg.), *Des Kaisers neue Kleider. Über das Imaginäre politischer Herrschaft*. (S. 73–85). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Lafont, Cristina (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23 (1), 40–63. <https://doi.org/10.1111/jopp.12031>.
- Lafont, Cristina (2019). *Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198848189.001.0001>.
- Latour, Bruno (2008). *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Leggewie, Claus & Nanz, Patrizia (2018). *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Wagenbach.
- Leibholz, Gerhard (1928). *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie*. (Hier zitiert aus dem Reprint 1973. Die Repräsentation der Demokratie). Berlin: De Gruyter.
- Leibholz, Gerhard (1965). Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. In Gerhard Leibholz (Hrsg.), *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie* (3. Aufl. 1966) (S. 249–271). Berlin: De Gruyter.
- Lietzmann, Hans J. (2012). Kontingenz der Repräsentation: Bürgerbeteiligung. In Olaf Asbach, Rieke Schäfer, Veit Selk & Alexander Weiß (Hrsg.), *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft* (S. 165–188). Wiesbaden: Springer VS.
- Lietzmann, Hans J. (2017). „Representation“ in Postnational European Context. Paper on Kari Palonen & Claudia Wiesner. Conceptual Changes in European Politics. Essex: ECPR.
- Lietzmann, Hans J. (2018). Citizenship, Democracy and the Iconology of Politics: A Plea for an Iconological Turn in Democratic Theory. In Claudia Wiesner, Anna Björk, Hanna-Mari Kivistö & Katja Mäkinen (Eds.), *Shaping Citizenship. A Political Concept in Theory, Debate, and Practice* (S. 55–70). New York/ London: Routledge.

- Lietzmann, Hans J. (2019). Kulturen politischer Partizipation. In Wolfgang Bergem, Paula Diehl & Hans J. Lietzmann (Hrsg.), *Politische Kulturforschung reloaded* (S. 15–38). Bielefeld: transcript Verlag.
- Manow, Philip (2008). *Im Schatten des Königs. Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Mansbridge, Jane (2020). A Citizen Centered Theory. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 15–24. <https://doi.org/10.16997/jdd.411>.
- McLaverty, Peter & Elstub, Stephen (Eds.) (2014). *Deliberative Democracy: Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9780748643509-012>.
- Nassehi, Armin (2002). Politik des Staates oder Politik der Gesellschaft? In Kai-Uwe Hellmann, & Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*. (S. 38–59). Frankfurt a.M.: Suhrkamp. 38–59.
- Nassehi, Armin (2012). *Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität als Krise*. Hamburg: Murmann.
- Nassehi, Armin (2017). *Die letzte Stunde der Wahrheit. Kritik der komplexitätsvergessenen Vernunft*. Hamburg: Murmann.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Palonen, Kari (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, 28 (2), 171–186. <https://doi.org/10.1177/030437540302800202>.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Reckwitz, Andreas & Rosa, Hartmut (2021). *Spätmoderne in der Krise. Was leistet die Gesellschaftstheorie?* Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Rosanvallon, Pierre (2010). *Demokratische Legitimität*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosanvallon, Pierre (2017). *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rüther, Stefanie (2008). Rituale der Ratswahl in der vormodernen Stadt. In Barbara Stollberg-Rilinger, Matthias Puhle, Jutta Götzmann & Gerd Althoff (Hrsg.), *Spektakel der Macht. Rituale im Alten Europa 800–1800* (S. 33–37). Darmstadt: Primus.
- Saward, Michael (2010). *The representative claim*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Saward, Michael (2011). Slow Theory: Taking time over transnational democratic representation. *Ethics and Global Politics*, 4 (1), 1–18. <https://doi.org/10.3402/egp.v4i1.6416>.
- Saward, Michael (2012). Claims and Constructions. *Contemporary Political Theory*, 11 (1), 123–127.
- Sarcinelli, Ulrich (2011). Repräsentation und Präsentation. Zur Legitimation von Macht in der Vormoderne und im zivildemokratischen Republikanismus. In Markus Linden & Winfried Thaa (Hrsg.), *Krise und Reform politischer Repräsentation* (S. 75–94). Baden-Baden: Nomos.
- Stöss, Richard (2001). Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In Oskar W. Gabriel, Oskar Niedermayer & Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland* (S. 13–35). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stollberg-Rilinger, Barbara (2008). *Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache im alten Reich*. München: Beck.
- Thompson, Simon (2012). Making representations. *Contemporary Political Theory*, 11 (1), 111–114.
- Urbinati, Nadia (2006). Political Representations a Democratic Process. *Redescriptions*, 10 (1), 18–40. <http://doi.org/10.7227/R.10.1.3>.
- Urbinati, Nadia (2019). *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge/London: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674243576>.
- Urbinati, Nadia & Warren, Mark E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, in *Annual Review of Political Science*, 11 (1), 387–412. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>.

- Vetter, Angelika & Brettschneider, Frank (2023). Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen? *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–29. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296486>.
- Voegelin, Eric (1959). *Die neue Wissenschaft von der Politik*. München: Anton Pustet.
- Warren, Mark E. (2020). Participatory Deliberative Democracy in Complex Mass Societies. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 81–88. <https://doi.org/10.16997/jdd.395>.
- Wiesner, Claudia (2020). Politisierung, Politik und Demokratie. *Leviathan*, 48, Sonderband 35, 39–64.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: hans.j.lietzmann@uni-wuppertal.de.

Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen?

Angelika Vetter, Frank Brettschneider

Zusammenfassung: Demokratische Entscheidungen werden in repräsentativen Demokratien durch die von den Bürger*innen auf Zeit gewählten Repräsentant*innen getroffen. Alternativ gibt es in allen Bundesländern aber auch die Möglichkeit, dass Bürger*innen über Sachfragen auf Länder- oder kommunaler Ebene direkt abstimmen (Bürger- oder Volksentscheide). Wir untersuchen mit Hilfe eines neuen Mess-Ansatzes auf Basis einer repräsentativen Umfrage, welche demokratischen Entscheidungsmodi von den Bürger*innen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems präferiert werden. Berücksichtigt wird erstmalig, dass sowohl repräsentativ-demokratische als auch direkt-demokratische Entscheidungsmodi durch deliberative bzw. dialogische Beteiligungsformate ergänzt werden können. Dabei zeigt sich, dass repräsentativ-demokratische Entscheidungen weiterhin eine starke Unterstützung in der Bevölkerung erfahren, besonders auf der Bundesebene. Allerdings ist der Wunsch nach mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld der Entscheidungen – egal ob repräsentativ- oder direkt-demokratisch – stark und sollte bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens in der Bundesrepublik Deutschland mehr Aufmerksamkeit finden.

Schlagworte: Direkte Demokratie, repräsentative Demokratie, deliberative Demokratie, Bürgerbeteiligung

Direct or representative democracy: Which decision-making modes do citizens prefer?

Abstract: In representative democracies, political decisions are made by representatives elected by the citizens for a fixed term. Alternatively, however, citizens in Germany nowadays may also vote directly on specific issues (referendums) at the states' and/or the local level. Using a new measurement approach based on a representative survey, we investigate which democratic decision-making modes citizens prefer at different levels of the political system. For the first time, we take into account that representative or direct-democratic decision-making procedures can be complemented by deliberative or dialogue-based participation formats. Our results show that representative decision-making continues to enjoy strong support among the population, especially at the federal level. However, the desire for more dialogue and communication in the run-up to either representative or direct-democratic decision-making is strong and should receive more attention when considering future reform options for democratic decision-making in the Federal Republic of Germany.

Keywords: Direct Democracy, Representative Democracy, Deliberative Democracy, Citizen Participation

1 Problemhintergrund und Forschungsfragen

Demokratische Innovationen in Form von direkt-demokratischen Abstimmungen oder deliberativen Beteiligungsformaten haben in den letzten Jahren in der Wissenschaft und in der politischen Praxis an Aufmerksamkeit gewonnen (Morel & Qvortrup, 2018; Bächtiger et al., 2018). Sie sollen die Bindungen zwischen Bürger*innen, ihren politischen Repräsentant*innen sowie den zentralen demokratischen Institutionen und Prozessen angesichts zahlreicher Herausforderungen wieder stärken (Smith, 2009; Geissel & Newton, 2012). Denn diese Bindungen sind die Basis für das Fortbestehen liberaler, repräsentativer Demokratien.

Grundsätzlich können gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auf unterschiedliche Art und Weise getroffen werden. In der repräsentativen Demokratie entscheiden gewählte Repräsentant*innen. Auch wenn die repräsentative Demokratie in der Vergangenheit ihre Funktion erfüllen konnte, sind in den letzten Jahren vermehrt Zweifel aufgekommen, ob sie dazu nach wie vor in ausreichendem Umfang in der Lage ist (u. a. Merkel, 2015). Zum einen ist das Vertrauen der europäischen Bürger*innen in ihre Parlamente und Regierungen in den letzten Jahren gesunken (u. a. Merkel & Krause, 2015, S. 58 f.). Zum anderen reicht vielen Bürger*innen die Möglichkeit der politischen Einflussnahme via Wahlen nicht mehr aus. Sie fordern weitere Möglichkeiten, um auf das politische Geschehen Einfluss nehmen zu können (Glaab, 2016; Baden-Württemberg Stiftung, 2015; 2019).

Daher propagieren seit einigen Jahren verschiedene Gruppen den Ausbau der direkten Demokratie. Dabei treffen die Bürger*innen selbst die gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen (Kost, 2013; Merkel & Ritzi, 2017; Lembcke, Ritzi & Schaal, 2016; Wagner, 2019). Allerdings sind direkt-demokratische Verfahren umstritten (zusammenfassend Schmidt, 2019, S. 353 ff.). Kritiker*innen argumentieren unter anderem, direkte Demokratie sei eine Prämie für Demagog*innen. Populistische Argumente könnten in der Öffentlichkeit leicht die Oberhand gewinnen und es wäre ein Einfaches, das Klischee „Staat gegen Bürger*in“ auszuspielen, um damit politikferne Bevölkerungsgruppen zu mobilisieren. Damit verbunden sei eine Entsachlichung der politischen Diskussion, weil sich verschiedene Akteur*innen durch die Emotionalisierung von Themen Stimmengewinne, eine hohe Beteiligung und damit die Mehrheit im Entscheid versprechen würden. Außerdem trüge die Emotionalisierung zu einer Verfestigung der gegensätzlichen Positionen bei, die das gemeinsame Aushandeln von Kompromissen unmöglich mache. Direkte Demokratie könne zudem die Durchsetzungskraft organisationsfähiger und ressourcenstarker Gruppen festigen. Sie stärke meist den Status Quo und blockiere notwendige Reformen. Zudem könne sie die Verlässlichkeit von Regierungen in internationalen Verhandlungen schmälern oder für Minderheiten gefährlich werden.

Befürworter*innen argumentieren hingegen, dass direkte Demokratie das Prinzip der „Herrschaft des Volkes“ am unmittelbarsten umsetze. Sie sollte deshalb so häufig wie möglich zur Legitimation demokratischer Entscheidungen eingesetzt werden. Auch passe sie zu modernen Demokratien mit einer breiten, aufgeklärten und bildungsaffinen Bürgerschaft. Sie könne repräsentative Demokratien stärken, weil sie mehr Responsivität von den Entscheidungsträger*innen fordere, zu mehr Transparenz führe, intensivere und offenere Debatten über Themen impliziere und dies zu mehr politischem Interesse und zu einer Stärkung des Verhältnisses zwischen Bürger*innen und Politik führen sollte. Außerdem sei sie ein wichtiges Kontrollinstrument gegenüber den politischen und administrativen Eliten.

Umfragen legen immer wieder eine starke Präferenz der Bürger*innen für mehr direkte Demokratie nahe, womit die Befürworter*innen häufig ihre Position untermauern (u. a. Mehr Demokratie e. V., 2022). Allerdings hängen die in Umfragen ermittelten Präferenzen von der verwendeten Frageformulierung und vom Messverfahren ab, beispielsweise ob verschiedene Demokratiemodelle (repräsentativ- und direkt-demokratisch) unabhängig voneinander bewertet werden können (Rating), oder ob sie gegeneinander abgewogen werden müssen (Ranking). Darüber hinaus müssen Probleme wie „Ja-Sage-Tendenzen“ bei Rating-Fragen nach der Präferenz von Demokratiemodellen berücksichtigt werden. Und schließlich ist unklar, wieviel ‚mehr‘ ein Wunsch nach ‚mehr‘ direkter Demokratie für die Befragten konkret bedeutet: Soll die repräsentative Demokratie nur um ein wenig ‚mehr‘ oder um ‚viel mehr‘ direkte Demokratie ergänzt werden? Die Aussage, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung mehr direkt-demokratische Entscheidungsverfahren wünscht, ist jedenfalls zu unqualifiziert, um daraus praktische Schlussfolgerungen für einen Umbau des primär repräsentativen Demokratiemodells in Deutschland zu ziehen.

Darüber hinaus werden Präferenzen für alternative Demokratiemodelle, bei denen repräsentative bzw. direkt-demokratische Entscheidungsverfahren mit deliberativen Formen der Entscheidungsvorbereitung verknüpft werden, nahezu nie untersucht. Deliberative bzw. dialog-orientierte Beteiligungsformate sind im Gegensatz zu Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen rechtlich nicht verfasst oder vorgeschrieben. Es handelt sich um freiwillige Formen des Austauschs zwischen (nicht organisierten) Bürger*innen, Vertreter*innen der Politik und der Verwaltung sowie gegebenenfalls weiteren zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Akteur*innen (Vetter, 2021). Dazu existieren in der Praxis unterschiedliche Formate wie beispielsweise Bürgerforen, Bürger-Werkstätten oder Runde Tische, die in Präsenz oder online stattfinden können und deren Funktionen von Information und Konsultation bis hin zu Kooperation reichen können (Nanz & Fritsche, 2012). Allerdings haben diese Verfahren nur beratenden Charakter. Das heißt, sie finden im Vorfeld einer gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidung statt, wobei die Entscheidungskompetenz weiterhin bei den Repräsentativorganen verbleibt. Oder aber Bürger*innen entscheiden abschließend selbst über einen Sachverhalt. Werden solche dialogischen Beteiligungsformen als demokratische Innovationen ernst genommen und als *Vorbereitungsverfahren* mit repräsentativen oder direkt-demokratischen *Entscheidungsverfahren* verknüpft, ergeben sich daraus theoretisch vier Entscheidungsmodelle: a) ein ausschließlich repräsentatives Entscheidungsmodell, b) ein repräsentatives Entscheidungsmodell, das durch deliberative Verfahren vorbereitet wird, c) ein direkt-demokratisches Entscheidungsmodell, das durch deliberative Verfahren vorbereitet wird, sowie d) ein ausschließlich direkt-demokratisches Entscheidungsmodell. Die Präferenzen der Bürger*innen für diese vier Entscheidungsmodi stehen im Zentrum dieses Beitrags. Konkret beantwortet er die folgenden Forschungsfragen:

1. Welche demokratischen Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen, wenn auch entscheidungsvorbereitende, deliberative Elemente eine Rolle spielen und es nicht nur um ‚mehr‘ oder ‚weniger‘ direkte Demokratie geht? Und gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen der kommunalen Ebene, der Landes- und der Bundes-Ebene?
2. Wie lassen sich diese Präferenzen erklären? Welche Rolle spielen dabei die individuellen kognitiven Ressourcen (unter anderem formale Bildung, politisches Interesse, Internal Efficacy)? Und welche Rolle spielen generelle oder spezifische Einstellungen gegenüber dem politischen System, seinen Akteur*innen und seinem Output (unter anderem External

Efficacy, Vertrauen in Parlament und Regierung, Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wahrgenommene Lebensqualität)?

Zur Beantwortung dieser Fragen ziehen wir zwei 2021 und 2022 bundesweit erhobene, repräsentative Bevölkerungsumfragen mit insgesamt mehr als 8.000 Befragten heran.

2 Demokratische Entscheidungsmodelle, Demokratiemessungen und Erklärungen direkt-demokratischer Präferenzen

2.1 Demokratische Entscheidungsmodelle

In demokratisch organisierten Gesellschaften sind grundsätzlich zwei Entscheidungsmodelle angelegt, um mit unterschiedlichen Interessen umzugehen und bei gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen einen Ausgleich zwischen Individual- und Gemeinwohlinteressen herbeizuführen: Sie kommen in den demokratietheoretischen Ansätzen der repräsentativen und der direkten Demokratie zum Ausdruck.

Vereinfacht ausgedrückt treffen in der *repräsentativen Demokratie* die auf Zeit gewählten Repräsentant*innen der Bürger*innen die gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen. In der Bundesrepublik Deutschland sind das auf der kommunalen Ebene die Gemeinderäte und die (Ober-)Bürgermeister*innen, auf der Landesebene die Landesparlamente und die Landesregierungen und auf der Bundesebene der Deutsche Bundestag, der Deutsche Bundesrat und die Bundesregierung. Die genannten Legislativ- und Exekutivorgane haben die Aufgabe, Individualinteressen so gegeneinander abzuwägen, dass eine für das Gemeinwohl verträgliche, gesellschaftlich tragfähige Entscheidung gefunden wird. Dabei kommt den Parteien und Wählervereinigungen eine besondere Rolle zu: Sie sollen als Intermediäre an der gesellschaftlichen Meinungsbildung mitwirken (Vetter & Remer-Bollow, 2017).

In der *direkten Demokratie* hingegen treffen die Bürger*innen gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu konkreten Sachfragen selbst. Der Streit über den Ausbau direkt-demokratischer Verfahren war lange Zeit ideologisch aufgeladen (Kost, 2013; Merkel & Ritzi, 2017; Lembcke, Ritzi & Schaal, 2016; Wagner, 2019). Mittlerweile hat sich in der Praxis eine differenzierte Sicht auf Bürgerentscheide entwickelt. Dabei werden Bürger- oder Volksentscheide nicht *prinzipiell* als ‚gut‘ oder als ‚gefährlich‘ eingeschätzt. Stattdessen wird direkte Demokratie im Rahmen des Konzeptes der ‚vielfältigen Demokratie‘ (Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014) als ein Element verstanden, das die repräsentative Demokratie nicht ersetzen, sondern ergänzen und stärken soll. Vor allem auf kommunaler Ebene sollen Bürgerbegehren den Bürger*innen die Möglichkeit geben, einen Bürgerentscheid zu erwirken, falls ihre Interessen von den gewählten Repräsentant*innen nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Im Konzept der ‚vielfältigen Demokratie‘ wird die repräsentative Demokratie zudem durch ein zweites Element gestärkt: die deliberative Demokratie. Demnach seien gesellschaftlich legitimierte Entscheidungen nur dann möglich, wenn zuvor ein freier Austausch unter Gleichen stattgefunden habe (Goodin, 2000; Habermas, 1996). Der rationale öffentliche Diskurs führe dann zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen. Dialog-orientierte bzw. deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung folgen dieser Logik. Sie beinhalten keine Ent-

scheidung durch die Bürger*innen. Die Interaktion zwischen Vorhabenträger*innen, Politik, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat stattdessen *beratenden* Charakter. Ziel ist es, Bürger*innen, organisierte Interessen, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen beispielsweise bei Bau- und Infrastrukturprojekten als Partner*innen zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden. Zu den entsprechenden Formaten zählen unter anderem Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés (VDI, 2021; Nanz & Fritsche, 2012; Holtkamp, Bogumil & Kißler, 2006; Vetter & Remer-Bollow, 2017; Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014). Mit Runden Tischen und Mediationsverfahren kann zudem im Konfliktfall versucht werden, eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen gerichtete Problemlösung zu finden. Laut OECD (2020) ist weltweit ein Schub deliberativer Beteiligungsformate auf verschiedenen politischen Ebenen erkennbar. Allerdings finden sich deliberative oder dialogische Demokratieelemente vor allem auf der kommunalen Ebene des politischen Systems (Gabriel & Kersting, 2014).

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir in diesem Beitrag nicht nur die Präferenzen der Bürger*innen für repräsentative und für direkt-demokratische Entscheidungsmöglichkeiten, sondern verbinden diese explizit mit möglichen vorbereitenden dialogischen Beteiligungselementen.

2.2 Präferenzen für ‚mehr‘ direkte Demokratie – bisherige Messungen und Befunde

In bisherigen Studien zu Präferenzen für verschiedene Demokratievorstellungen wurden sehr unterschiedliche Erhebungsinstrumente verwendet: Rating- und Ranking-Messungen, mit unterschiedlichen Fragewortlauten. Wir zeigen im Folgenden beispielhaft, welche Mess-Ansätze angewendet wurden, welche Befunde sie zeigen und welche Probleme bezüglich ihrer Aussagekraft bestehen.

In einfachen Rating-Messungen wird beispielsweise danach gefragt, wie positiv oder negativ Menschen einzelne demokratische Entscheidungsmodi (repräsentative oder direkte Demokratie) bewerten oder wie stark sie sich entsprechende Entscheidungsmodi wünschen. Die Entscheidungsmodi werden aber nicht mit anderen Demokratieformen (repräsentativ oder deliberativ) in Verbindung gesetzt bzw. müssen nicht gegeneinander abgewogen werden. Dieser Mess-Ansatz impliziert in der Regel eine Zustimmungstendenz und lässt keine klaren Aussagen darüber zu, welche Entscheidungsmodi gegenüber anderen bevorzugt werden. Dies ist selbst dann der Fall, wenn verschiedene Entscheidungsmodi parallel zueinander bewertet werden sollen, da alle Alternativen gleichermaßen gewünscht werden können.

Auf solch einer Messung basiert beispielsweise eine repräsentative Umfrage, die Infratest dimap 2017 im Auftrag von *OMNIBUS für Direkte Demokratie* und *Mehr Demokratie e. V.* durchgeführt hat. Dabei sprachen sich fast drei Viertel aller Befragten (72 %) für die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene aus. Die Frage lautete: „In den Bundesländern gibt es bereits das Recht auf Volksabstimmung, mit dem über einzelne Sachfragen abgestimmt werden kann. Sind Sie dafür, dass ein solches Abstimmungsrecht auch auf Bundesebene eingeführt wird?“. Die möglichen Antworten waren ‚Ja, bin dafür‘ oder ‚Nein, bin dagegen‘. Besonders ausgeprägt war die Zustimmung zu direkter Demokratie unter An-

hänger*innen der Linken und der AfD (85 bzw. 83 % Zustimmung). Aber auch unter Anhänger*innen der Regierungsparteien antworteten etwa zwei Drittel mit ‚Ja‘.

Ähnliche Ergebnisse zeigt die Allbus-Umfrage aus dem Jahr 2018 (Trüdinger & Bächtiger, 2022). Hier lautete die Frageformulierung: „Auf Bundesebene ist es bisher nicht möglich, dass die Bürger direkt über politische Sachfragen abstimmen. Bitte sagen Sie mir anhand der Liste, wie sehr Sie dafür oder dagegen sind, dass eine solche direkte Beteiligung der Bürger auf Bundesebene eingeführt wird.“ Bei sechs Antwortmöglichkeiten von ‚sehr dafür‘ bis ‚sehr dagegen‘ antworteten 60 % der Befragten mit ‚sehr‘ oder ‚ziemlich dafür‘, 24 % mit ‚etwas dafür‘ und nur 16 % mit ‚etwas‘, ‚ziemlich‘ oder ‚sehr dagegen‘. Dies legt eine klare Präferenz für mehr direkte Demokratie in der Bevölkerung nahe.

Bei einer Studie der Bertelsmann Stiftung und des Staatsministeriums Baden-Württemberg aus dem Jahr 2014 wurden Präferenzen für sehr unterschiedliche Beteiligungsformate auf der kommunalen Ebene ebenfalls in Form von Ratings erhoben. Die Befragten sollten auf einer Fünfer-Skala von 1 = ‚sehr gut‘ bis 5 = ‚sehr schlecht‘ bewerten, wie gut oder schlecht sie die Formate finden (Gabriel & Kersting, 2014, S. 99). Auf Basis dieser Messung bewerteten 80 % der Befragten die Beteiligung an Bürgerentscheiden als ‚gut‘ bis ‚sehr gut‘. Noch etwas positiver wurde mit 82 % die Beteiligung an Gemeinderatswahlen bewertet. Andere Beteiligungsformen, wie die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, in Kinder-/Jugendparlamenten, Bürgerforen o. a., wurden ebenfalls überwiegend positiv bewertet. Lediglich ‚Bürgerdialoge‘ und ‚Online-Beteiligung‘ wurden nur von etwa einem Drittel der Befragten positiv bewertet. Dabei zeigte sich – anders als bei den vorherigen Studien – keine eindeutige Bevorzugung direkt-demokratischer gegenüber repräsentativen Beteiligungsformen.

Neben der Bewertung konkreter Beteiligungsformate sollten die Befragten auf einer 5er-Skala von 1 = ‚stimme voll und ganz zu‘ bis 5 = ‚stimme überhaupt nicht zu‘ auch Aussagen bewerten, die sich auf die Unterstützung repräsentativer, direkt-demokratischer und deliberativer Verfahren beziehen (Gabriel & Kersting, 2014, S. 109):

- ‚Die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf die Politik sollte die Stimmabgabe bei Wahlen bleiben.‘
- ‚Einwohner sollten direkt über wichtige kommunale Fragen entscheiden können.‘
- ‚Einwohner sollten immer die Möglichkeit haben, ihre Sicht darzulegen und mit zu diskutieren, bevor der Gemeinderat wichtige kommunale Entscheidungen trifft.‘

Dabei unterstützen zwei Drittel bis drei Viertel aller Befragten sowohl ein repräsentatives (64 % ‚voll und ganz‘ bzw. ‚eher‘) als auch ein direkt-demokratisches (69 %) als auch ein deliberatives Demokratiemodell (76 %). Deutlich wird hier eine starke Präferenz für Dialog, aber keineswegs ein deutliches Übergewicht für direkte Demokratie.

Neben Rating-Messungen kamen bislang auch immer wieder Ranking-Verfahren zur Erhebung von Demokratiepräferenzen zum Einsatz. Eine der bekanntesten Studien zum Wunsch nach mehr direkter Demokratie stammt aus dem Jahr 2001 (Dalton, Bürklin & Drummond, 2001; Bürklin, Dalton & Drummond, 2001). Die Befragten wurden gebeten, ihre Demokratiepräferenz durch die Wahl zwischen zwei Aussagen anzugeben: „Es unterhalten sich zwei über verschiedene Formen der Demokratie. Welche von beiden Meinungen sagt eher das, was auch Sie denken? Die eine Meinung: ‚Ich bin für eine repräsentative Demokratie, also daß das Volk das Parlament wählt und dann das Parlament die politischen Entscheidungen trifft und dafür auch die Verantwortung übernimmt. Die Abgeordneten sind doch meistens besser informiert.‘ Die andere Meinung: ‚Ich bin für eine direkte Demokratie, also

daß möglichst viele politischen Entscheidungen in Volksabstimmungen getroffen werden. Dann geschieht wirklich das, was das Volk will.“ Die Befragten mussten sich zwischen diesen beiden Polen auf einem ‚Demokratie-Kontinuum‘ einstufen. Dabei unterstützten 55 % die Aussage zur direkten Demokratie. Die Befürwortung der repräsentativ-demokratischen Variante fiel mit 39 % geringer aus. In Ostdeutschland war die Differenz deutlich stärker (62 % zu 30 %) als in Westdeutschland (53 % zu 41 %).

Thorsten Faas (2015) und eine Gruppe von Mannheimer Demokratieforscher*innen folgten diesem Ranking-Ansatz. Sie untersuchten 2013/2014 das Demokratieverständnis der Bevölkerung in Baden-Württemberg. Wie bei Wilhelm P. Bürklin, Russell J. Dalton und Andrew Drummond (2001) bildeten die repräsentative bzw. die direkte Demokratie zwei Pole auf einem Kontinuum: „Man kann unterschiedlicher Auffassung darüber sein, welche Form der Demokratie die beste ist. Wie ist das bei Ihnen, welche Form der Demokratie ist Ihrer Meinung nach die beste? Auf einer Skala von 0 bis 10; 0 bedeutet ‚Eine repräsentative Demokratie, in der alle Entscheidungen von gewählten Abgeordneten getroffen werden‘, 10 bedeutet ‚Eine direkte Demokratie, in der das Volk möglichst viele politische Entscheidungen trifft‘“. 65 % der Befragten gaben einen Wert von 6 oder höher an – unterstützten also die direkte Demokratie stärker als die repräsentative Demokratie. Am häufigsten wurde der Wert 8 genannt (19 %). Aber selbst der Wert 10, bei dem das Volk möglichst viele politische Entscheidungen treffen soll, wurde von mehr als 15 % der Befragten angegeben.

Sowohl die bisher vorgestellten Rating-Messungen als auch die Ranking-Verfahren berücksichtigen nicht die verknüpfte Nutzung dialogischer Elemente. Dies ist anders in der Studie von Florian Ruf, Eva Krummenauer und Uwe Wagschal (2019a; 2019b). Gefragt wurden (Ober-)Bürgermeister*innen und Gemeinderäte in Baden-Württemberg. Sie mussten ihre Einstellungen zu repräsentativen, direkt-demokratischen und dialogischen Beteiligungsformen mit Hilfe von Schiebereglern in ein relatives Präferenzverhältnis zueinander bringen. Insgesamt standen den Befragten 100 Punkte zur Verfügung, die sie auf folgende drei Aussagen verteilen sollten:

- ‚Beteiligung der Bürger/-innen über direkt-demokratische Sachabstimmungen (direkte Demokratie)‘
- ‚Beteiligung der Bürger/-innen über beratende Beteiligungsformen (partizipative Demokratie)‘
- ‚Beteiligung der Bürger/-innen über Wahlen (repräsentative Demokratie)‘.

Bei dieser relativen Präferenzmessung werden dialogische Elemente zwar berücksichtigt. Sie werden aber gleichrangig gestellt mit den beiden Entscheidungsmodi der repräsentativen und der direkten Demokratie, was ihrem ausschließlich beratenden Charakter nicht entspricht. Ähnlich unterscheidet auch Hubert Heinelt (2013; 2018) bei der Befragung von Kommunalpolitiker*innen bzw. (Ober-)Bürgermeister*innen zwischen ‚partizipatorischen‘ und ‚repräsentativen‘ Demokratievorstellungen der lokalen Repräsentant*innen. Aber auch hier werden die entscheidungsvorbereitenden Dialoge nicht klar von den abschließenden Entscheidungsverfahren getrennt bzw. beide systematisch miteinander verbunden.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Die Zustimmung zu direkt-demokratischen Entscheidungspräferenzen fällt je nach Mess-Ansatz unterschiedlich aus. Die Zustimmung ist am höchsten, wenn direkt-demokratische Beteiligung mit Hilfe von Rating-Skalen bewertet werden soll. Sie ist etwas niedriger, wenn Ranking-Verfahren angewendet werden. Dennoch spricht sich auch hier ein Großteil der Befragten für direkte Demokratie aus – ohne dass daraus

allerdings abgeleitet werden kann, wie viel direkte Demokratie die Befragten sich wünschen. Präferenzen für dialogische Beteiligungsverfahren werden seltener erhoben. Und wenn sie gemeinsam mit direkt-demokratischen und repräsentativen Beteiligungsformen bewertet werden sollen, wird nicht unterschieden zwischen Beteiligungsmodi, die eine Entscheidung implizieren (repräsentativ- vs. direkt-demokratisch) oder die nur der Entscheidungsvorbereitung dienen (dialogische Beteiligung). Zudem werden die Präferenzen in der Regel nur für eine politische Ebene ermittelt (zumeist Bund oder Kommunen), nicht aber vergleichend für die Bundes-, die Landes- und die kommunale Ebene. Dabei sind hier durchaus unterschiedliche Bewertungen denkbar, da direkt-demokratische Elemente auf der Ebene der Länder und Kommunen bereits seit Mitte der 1990er-Jahre möglich sind (Vetter, 2009). Gewöhnungseffekte könnten hier zu einer stärkeren Präferenz führen. Gleichzeitig ist die Reichweite der zu treffenden Entscheidungen geringer als auf Bundesebene.

Um diesen Überlegungen Rechnung zu tragen, verwenden wir einen neuen Mess-Ansatz. Er berücksichtigt zum einen, dass dialogische Beteiligung lediglich der Entscheidungsvorbereitung dient und sowohl mit einem anschließenden repräsentativen als auch mit einem direkt-demokratischen Entscheidungsmodus verknüpft werden kann. Zum anderen müssen sich die Befragten zwischen diesen Entscheidungsmodellen entscheiden. Sie können sie nicht unabhängig voneinander (Ratings) bewerten. Entsprechend messen wir im Folgenden die Präferenzen der Bürger*innen zu vier Entscheidungsmodi: a) einem ausschließlich repräsentativen Entscheidungsmodell, b) einem repräsentativen Entscheidungsmodell, das durch deliberative Verfahren vorbereitet wird, c) einem direkt-demokratischen Entscheidungsmodell, das durch deliberative Verfahren vorbereitet wird, sowie d) einem ausschließlich direkt-demokratischen Entscheidungsmodell.

2.3 Ansätze zur Erklärung direkt-demokratischer Präferenzen

Hinsichtlich der Frage, wer direkte Demokratie präferiert, konkurrieren in der Literatur zwei Erklärungsansätze: die ‚Unzufriedenheits-These‘ und die ‚New Politics-These‘. Nach der ‚New Politics-These‘ (Dalton, Bürklin & Drummond, 2001; Bürklin, Dalton & Drummond, 2001) ist die Unterstützung direkter Demokratie eine Folge der gesellschaftlichen Modernisierung westlicher Gesellschaften und dem damit verbundenen Anstieg von postmateriellen Wertorientierungen, kognitiven Ressourcen und politischem Interesse. All dies verstärkte den Wunsch nach mehr politischen Beteiligungsmöglichkeiten, die sich nicht auf Parteien und Wahlen stützen. Dazu gehörten nicht nur Proteste und andere Formen unkonventioneller Beteiligung, sondern auch direkt-demokratische Verfahren. Aus diesem Grund sollten vor allem jüngere Menschen mit hohem Bildungsniveau, postmaterialistischen Werten und einer hohen ‚Political Sophistication‘ (u. a. Wissen, Interesse, kognitive Verarbeitungskapazität) Promotor*innen direkter Demokratie sein. Ohne damit die repräsentative Demokratie grundsätzlich in Frage zu stellen, wären es demnach vor allem Anhänger*innen der Grünen, die dieser Forderung Nachdruck verleihen.¹ Befunde, die die ‚New Politics-These‘ unterstützen, stammen unter anderem von Todd Donovan und Jeffrey A. Karp (2006). Sie zeigen

1 Dies implizieren auch die Umfragen unter Kommunalpolitiker*innen und (Ober-)Bürgermeister*innen (Heinelt 2013, S. 120; 2018, S. 89). Hier haben besonders Vertreter*innen der Grünen – ähnlich wie Vertreter*innen der Linken – ein stark ausgeprägtes partizipatives Demokratieverständnis.

mit Hilfe von Umfragedaten aus sechs Demokratien, dass es vor allem jüngere Menschen mit höherem politischem Interesse sind, die sich mehr direkte Demokratie wünschen.

Anders die ‚Unzufriedenheits-These‘: Ihr zufolge geht der Wunsch nach mehr direkter Demokratie von Bürger*innen aus, die sich von den traditionellen Parteien abgewendet haben. Sie stehen am Rand des politischen Systems, ihre Interessen werden scheinbar nicht mehr gehört. Ihre Unzufriedenheit geht mit Zynismus gegenüber den bestehenden politischen Strukturen und Prozessen einher (Schuck & de Vreese, 2015). Mit direkt-demokratischen Instrumenten hätten diese Menschen eine Möglichkeit, ihre Unzufriedenheit abzubauen, indem sie selbst politische Entscheidungen beeinflussen. Die Unterstützer*innen direkter Demokratie sind demnach „those at the margins of politics: the less interested, the less educated, and those who support protest parties“ (Dalton, Bürklin & Drummond, 2001, p. 148; ähnlich Inglehart, 1999; Donovan, Tolbert & Smith, 2009). Darüber hinaus konstatierten Dalton, Bürklin und Drummond (2001, pp. 147 f.): „sympathy for the Greens is virtually unrelated to support for direct democracy, in both western and eastern Germany ... What is most striking is the strong support for direct democracy among adherents of all the other minor parties. Supporters of the postcommunist Party of Democratic Socialism, the far right Republican party, and the extreme right German People’s Union all lean toward direct democracy, implying that such a preference is a sentiment of protest parties (of both ideological extremes) rather than a reflection of Green politics“.

Unzufriedenheit mit der Demokratie ist auch nach Florian Grotz und Marcel Lewandowsky (2020, S. 190) ein starker Motivator der Unterstützung direkter Demokratie. Allerdings schlagen sich unterschiedliche Parteipräferenzen in unterschiedlichen Präferenzen für direkt-demokratische Instrumente nieder. So befürworten Anhänger*innen der Grünen und der Linken vor allem direkt-demokratische Agenda-Setting-Verfahren (Initiativen). Anhänger*innen der AfD präferieren hingegen stärker Verfassungsreferenden, die die gewählten Repräsentant*innen einer gewissen Kontrolle unterwerfen. Und die Vertreter*innen von ‚New Politics‘ unterstützen eher Bottom-Up-Verfahren (Initiativen), während Unzufriedene stärker Veto-Verfahren präferieren.

Auch die qualitative Lebensweltanalyse von Rolf Frankenberger, Daniel Buhr und Josef Schmid (2015) weist in diese Richtung. Die von ihnen identifizierten Lebenswelten der ‚Mitgestalter‘ und der ‚Mitbestimmer‘ sind charakterisiert durch einen hohen sozialen und politischen Aktivitätsgrad, ein hohes Einkommen und hohe formale Bildungsabschlüsse. ‚Mitgestalter‘ sind zufrieden mit dem politischen System. „(D)ennoch wünschen sie sich überwiegend noch mehr Möglichkeiten des Mitredens und wollen mehr Deliberation, Beteiligungsprozesse und Kommunikation“ (Frankenberger, Buhr & Schmid, 2015, S. 210). Die ‚Mitbestimmer‘ wollen hingegen nicht nur einbezogen werden, sondern sie wollen selbst mitentscheiden. Direkt-demokratische Verfahren sehen sie als höchsten Verwirklichungsgrad dieser Mitbestimmung an, was dazu führt, dass sie Demokratie zwar grundsätzlich als wertvoll erachten, den empfundenen Mangel an direkter Demokratie aber deutlich artikulieren. Gleichzeitig nennen sie jedoch auch deliberative Beteiligungsformate als notwendige Grundlage für mehr direkt-demokratische Beteiligung. Auch in der Lebenswelt der ‚Distanzierten‘ findet sich teilweise eine unterstützende Haltung gegenüber direkter Demokratie. In dieser Lebenswelt herrschen ein Gefühl politischer Machtlosigkeit und Unzufriedenheit vor – gepaart mit Politikferne. Zudem wird politische Partizipation im Hinblick auf politische Veränderungen skeptisch betrachtet. „Wenn Wünsche nach mehr Beteiligung geäußert werden, dann solche nach mehr direkter Demokratie, um die Situation der wahrgenommenen

eigenen Bedeutungslosigkeit im Politischen zu verändern“ (Frankenberger, Buhr & Schmid, 2015, S. 205).

Vor diesem Hintergrund analysiert die aktuelle Literatur häufig die Beziehung zwischen dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie einerseits und populistischen Einstellungen andererseits. Dabei wurden entsprechende Zusammenhänge wiederholt bestätigt (Bowler et. al., 2017; Jacobs, Akkerman & Zaslove, 2018; Mohrenberg, Huber & Freyburg, 2021; Rose & Weßels, 2021; Werner & Jacobs, 2021; Zaslove et. al., 2021). Auch Eva-Maria Trüdinger und André Bächtiger (2022) ermittelten einen starken Zusammenhang zwischen populistischen Einstellungen und dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie. In ihrer Studie gehen darüber hinaus die Unzufriedenheit mit dem aktuellen Zustand der Demokratie sowie ein fehlendes externes Effektivitätsgefühl mit dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie einher. Auch die qualitativen Interviews von Gensheimer, Buhr und Frankenberger (2019, S. 148) untermauern diesen Zusammenhang: „AfD-Wähler sehen sich also tendenziell außerhalb des politischen Systems, Politiker und Parteien werden als Gegenspieler verstanden. Direkte Demokratie dient als eine Art Kampfmittel zur eigenen Reintegration“.

In der Literatur gibt es also empirische Evidenz sowohl für die ‚Unzufriedenheits-These‘ als auch für die ‚New Politics-These‘. In einer Studie zur Unterstützung von Referenden auf EU-Ebene kommen Andreas R. T. Schuck und Claes H. de Vreese (2015, p. 156) zu dem Schluss, dass „support for referendum is driven by dissatisfaction with the political process and politics, a lack of perceived self-efficacy, and negative policy evaluations. However, support is also higher among citizens with greater interest and satisfaction with democracy. ... both leading perspectives, cognitive mobilization and political disaffection, receive support, however, political disaffection matters more overall“. Ähnlich findet Faas (2015, S. 116), dass postmaterielle Wertorientierungen zwar mit dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie einhergehen. Noch stärker hängt dieser Wunsch allerdings von politischer Unzufriedenheit und einer geringen Responsivitätswahrnehmung ab.

Wenn bei den nachfolgenden Analysen nach den Gründen für die Präferenzen von verschiedenen demokratischen Entscheidungsmodi gefragt wird, greifen wir auf die Erklärungen der ‚New Politics-These‘ und der ‚Unzufriedenheits-These‘ zurück. Dabei testen wir folgende Hypothesen, die sich aus den Annahmen in der Literatur ergeben:

H1: Anhänger*innen von ‚New Politics‘ sollten rein repräsentativ-demokratische Entscheidungsmodi ablehnen und sich eher für direkt-demokratische Entscheidungsverfahren aussprechen. Auf Grund ihres höheren Beteiligungswunsches sollten sie außerdem dialog-unterstützte Entscheidungsverfahren bevorzugen.

H2: Unzufriedene Menschen sollten rein repräsentativ-demokratische Entscheidungsverfahren ebenfalls ablehnen. Auf Grund ihrer Unzufriedenheit mit der Politik und ihren Vertreter*innen sollten sie direkt-demokratische Entscheidungen bevorzugen. Die dialogische Vorbereitung der Entscheidungen sollten ihnen dabei weniger wichtig sein, als die eigene, direkte Beteiligung, bei der sie mehr Einfluss auf die Entscheidung nehmen können.

3 Daten und Methode

Als Datengrundlage dient uns ein gepoolter Datensatz für die Jahre 2021 und 2022. Im Februar 2021 wurden 4.066 Menschen aus Baden-Württemberg (N = 2.513) und dem restlichen Bundesgebiet (N = 1.553) befragt. An der Umfrage im Juli 2022 nahmen 4.011 Menschen teil (Baden-Württemberg: N = 2.516; restliches Bundesgebiet: N = 1.495). Beide Umfragen wurden von *forsa* im Auftrag der Universität Hohenheim durchgeführt. Für die hier vorgelegten Analysen wurden die Befragten bundesweit repräsentativ gewichtet (die überrepräsentierten Befragten aus Baden-Württemberg wurden entsprechend heruntergewichtet). Außerdem wurden beide Datensätze gepoolt, da sich die Antwortverteilungen im Hinblick auf die hier interessierenden Fragen zwischen den beiden Jahren kaum unterschieden.

Die abhängige Variable bildet die Präferenz der Befragten für eine Variante demokratischen Entscheidens, die den eigentlichen Entscheidungsmodus mit der Entscheidungsvorbereitung verbindet. Die Präferenzen für diese Varianten lassen sich unseres Erachtens nicht sinnvoll mit einfachen Ja/Nein-Fragen erfassen. Wir haben diese Varianten daher in folgende Frageform übersetzt (hier die Version für die Bundespolitik; bei den Versionen für die Landes- und die Kommunalpolitik wurden die Formulierungen angepasst):

„Wir haben hier unterschiedliche Meinungen darüber, wie Bürger grundsätzlich an politischen **Entscheidungen** beteiligt werden sollten. Welche der Meinungen entspricht am ehesten Ihrer persönlichen Auffassung, wenn es um politische Entscheidungen auf der Ebene der **Bundespolitik** geht?

- Wichtige politische Entscheidungen sollten grundsätzlich von den gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestags getroffen werden.
- Wichtige politische Entscheidungen sollten grundsätzlich von den gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestags getroffen werden. Aber sie sollten vorher Bürgerinnen und Bürger anhören und deren Empfehlungen in ihre Überlegungen einbeziehen.
- Wichtige politische Entscheidungen sollten direkt von der Bevölkerung getroffen werden – in einem bundesweiten Volksentscheid.
- Wichtige politische Entscheidungen sollten direkt von der Bevölkerung getroffen werden – in einem bundesweiten Volksentscheid. Vorher sollte aber immer eine intensive Bürgerbeteiligung stattfinden.“

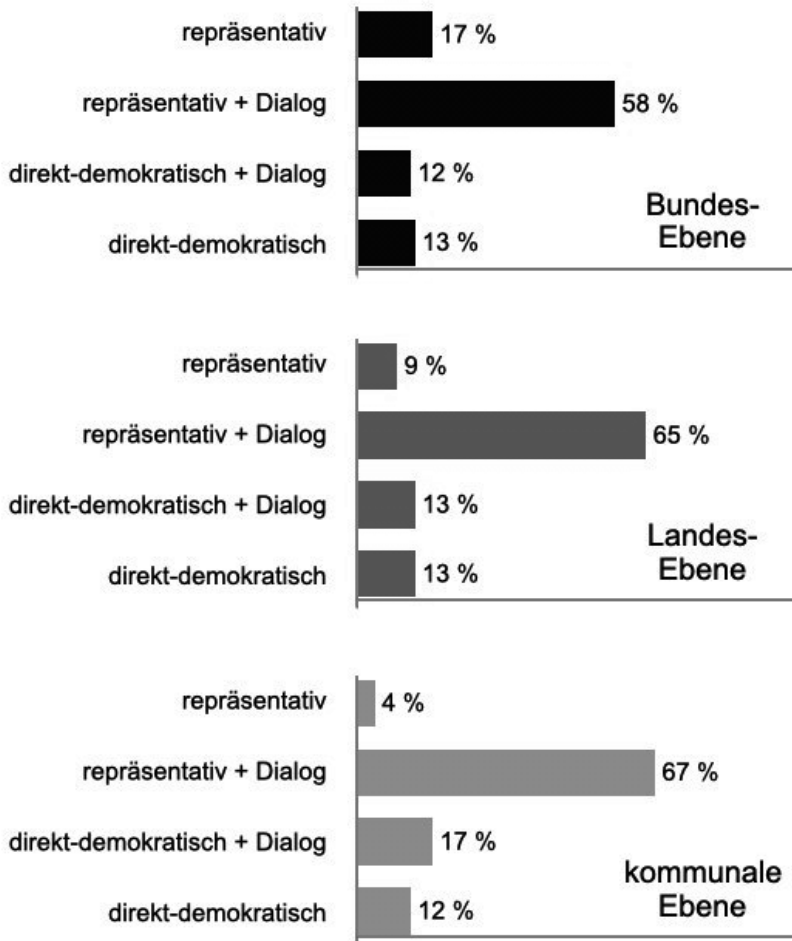
Die unabhängigen Variablen, die zur Erklärung der Demokratiepräferenz herangezogen werden, unterteilen sich in zwei Gruppen. Um die ‚New Politics-These‘ zu prüfen, werden folgende Variablen verwendet: Formale Bildung, Politisches Interesse je für Bundes-, Landes- und kommunale Politik, Internal Efficacy und eine Parteineigung zu den Grünen, unter denen wir einen besonders hohen Anteil von ‚New Politics‘-Vertreter*innen vermuten. Zu den Variablen, mit denen die ‚Unzufriedenheits-These‘ geprüft wird, gehören: External Efficacy, die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie je auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, das Vertrauen in ‚Parlament‘ und ‚Regierung‘ auf der jeweiligen Ebene (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Landtag, Landesregierung, Gemeinderat, (Ober-) Bürgermeister*in), die wahrgenommene Lebensqualität im eigenen Bundesland sowie die Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Spektrum. Dabei wurde die Skala in der Mitte geklappt, um zwischen einer Positionierung in der Mitte bis hin zur Positionierung an einem der beiden Extreme zu unterscheiden (Li-Re-Extrem) – ausgehend von der Annahme, dass die

Unzufriedenheit besonders an den politischen Rändern groß ist. Außerdem vermuten wir eine große Unzufriedenheit bei Anhänger*innen der AfD und der Linken, die ebenfalls kontrolliert werden. Zudem wurden zur Kontrolle Zusammenhänge mit Alter und Geschlecht geprüft. Eine Übersicht über die verwendeten unabhängigen Variablen findet sich im Anhang (*Tabelle A1*).

4 Ergebnisse

Im Gegensatz zu vielen bisherigen Studien zeigen unsere Analysen eine eindeutige Präferenz für die repräsentativ-demokratischen Entscheidungsvarianten. Sie werden von etwa drei Vierteln der Befragten bevorzugt, allerdings vor allem dann, wenn vorher die Bürger*innen gehört und ihre Empfehlungen in die Überlegungen der Repräsentant*innen einbezogen wurden (siehe *Abbildung 1*). Auf die direkt-demokratischen Varianten entfällt zusammen etwa ein Viertel der Präferenzen. Diese verteilen sich zu gleichen Teilen in eine reine direkt-demokratische Variante und in eine direkt-demokratische Variante, der eine dialogische Komponente vorangestellt ist. Die Unterschiede zwischen der Bundes-, der Landes- und der kommunalen Ebene sind erstaunlicherweise gering, auch wenn auf der kommunalen Ebene etwas mehr Dialog gewünscht wird als auf der Bundesebene. Auf der Bundesebene findet sich mit 17% auch am häufigsten die rein repräsentative Demokratievariante (gegenüber 9% auf der Landes- und nur 4% auf der kommunalen Ebene).

Abbildung 1: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, 2021/2022 (in % der Befragten; N = 8.078)

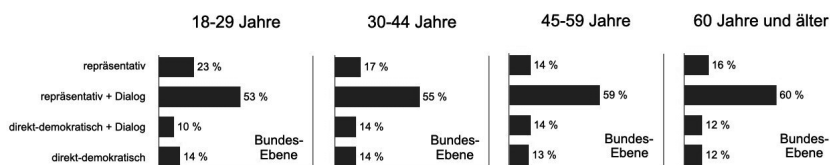


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Präferenzen von Männern und Frauen unterscheiden sich nicht grundlegend voneinander. Frauen präferieren aber noch etwas häufiger als Männer die Kombination aus repräsentativer Demokratie und dialogischer Bürgerbeteiligung. Auch die Präferenzen verschiedener Altersgruppen unterscheiden sich nicht grundlegend voneinander (siehe *Abbildung 2*; die Abbildungen für die Länder- und die kommunale Ebene befinden sich stets im Anhang). Zwischen den Parteianhängerschaften bestehen dagegen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Präferenzen. Die Anhänger*innen der Union und der SPD, aber auch der Grünen, präferieren die repräsentativen Varianten überdurchschnittlich oft. Demgegenüber bevorzugen die Anhänger*innen der AfD und der Linken ebenso wie Menschen ohne Parteineigung über-

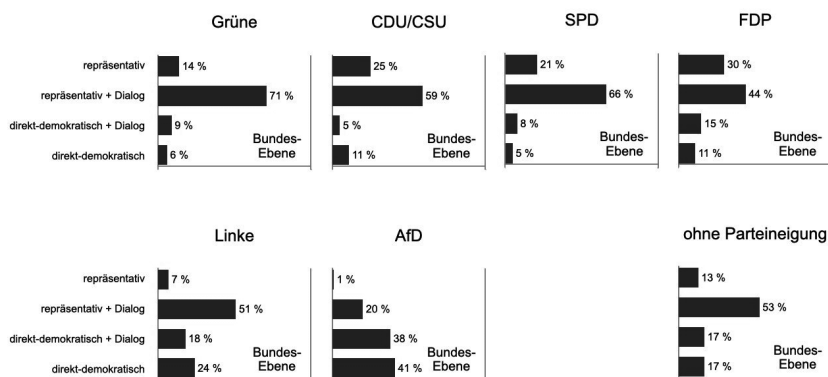
durchschnittlich oft die direkt-demokratischen Varianten. Dies gilt für die Bundesebene (siehe *Abbildung 3*) ebenso wie für die Landes- und die kommunale Ebene.

Abbildung 2: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf Bundesebene nach Altersgruppen, 2021/2022 (in % der jeweiligen Altersgruppe)



Quelle: Eigene Darstellung.

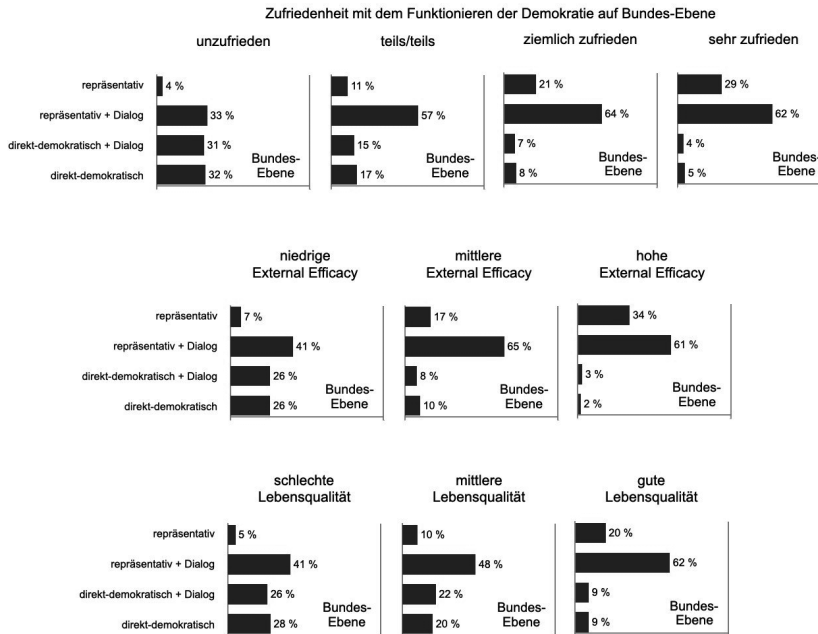
Abbildung 3: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf Bundesebene nach Parteineigung, 2021/2022 (in % der jeweiligen Partei-Anhängerschaft)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die unterschiedlichen Demokratiepräferenzen der Parteianhängerschaften deuten schon darauf hin, dass politische Unzufriedenheit eine Ursache der Demokratiepräferenzen sein kann. Um dies zu prüfen, wurden für jede politische Ebene vier Gruppen gebildet: diejenigen, die mit dem Funktionieren der Demokratie auf der jeweiligen Ebene a) unzufrieden, b) teils/teils, c) ziemlich zufrieden oder d) sehr zufrieden sind. Der Zusammenhang ist eindeutig: Je zufriedener die Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie sind, desto weniger sprechen sie sich für eine der direkt-demokratischen Varianten aus. Und umgekehrt: Je unzufriedener sie mit dem Funktionieren der Demokratie sind, desto häufiger sprechen sie sich für eine direkt-demokratische Variante aus (siehe *Abbildung 4*).

Abbildung 4: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der Bundesebene nach Variablen der ‚Unzufriedenheits-These‘, 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



Quelle: Eigene Darstellung.

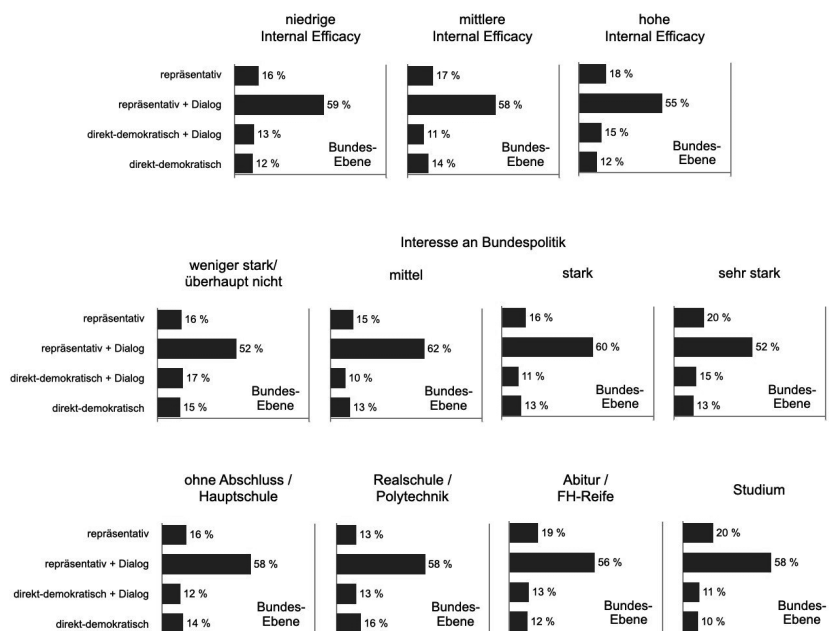
Dieser Befund zeigt sich auch bei der Analyse der External Efficacy. Dabei geht es darum, ob Menschen das Gefühl haben, dass Politiker*innen an ihren Meinungen Interesse haben und darauf reagieren. Der Zusammenhang mit den Demokratiepräferenzen ist eindeutig: Je geringer das externe Effektivitätsgefühl ist, desto eher werden direkt-demokratische Entscheidungsvarianten präferiert (siehe *Abbildung 4*). Das Gleiche gilt für das Vertrauen in die Regierung und das Parlament auf den jeweiligen Ebenen des politischen Systems (auf die Vorlage der Abbildung wird verzichtet). Zu diesen Ergebnissen passt der deutliche Zusammenhang zwischen der durch die Befragten wahrgenommenen Lebensqualität in ihrem Bundesland und der Präferenz für eine der vorgegebenen Entscheidungsvarianten: Je besser die Lebensqualität empfunden wird, desto eher präferieren die Befragten die repräsentativen Demokratievarianten. Und je schlechter die Lebensqualität eingeschätzt wird, desto stärker präferieren sie direkt-demokratische Entscheidungsvarianten (siehe *Abbildung 4*).

Diese Befunde deuten in der Summe recht eindeutig darauf hin, dass die in der Literatur bereits häufig konstatierte ‚Unzufriedenheits-These‘ auch in unserem Fall greift. Allerdings zeigen die Ergebnisse auch einen stark ausgeprägten Wunsch nach mehr Kommunikation und Dialog im Vorfeld politischer Entscheidungen, der bei bisherigen Untersuchungen so nicht erkennbar war.

Im Gegensatz dazu wird die ‚New Politics-These‘ von unseren Daten nicht unterstützt: So zeigt sich kein bivariater Zusammenhang zwischen Internal Efficacy, also dem Gefühl der

politischen Selbstwirksamkeit der Befragten, und ihren demokratischen Entscheidungspräferenzen (siehe *Abbildung 5*). Internal Efficacy geht häufig mit politischem Interesse einher: Je höher das politische Interesse, desto größer ist auch die politische Selbstwirksamkeit. Es überrascht daher nicht, dass das politische Interesse der Menschen praktisch nicht mit den präferierten Entscheidungsvarianten zusammenhängt; das Gleiche gilt für den Bildungsabschluss der Befragten (siehe *Abbildung 5*).

Abbildung 5: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der Bundesebene nach Variablen der ‚New Politics-These‘, 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Eindrücke aus den bivariaten Analysen bestätigen sich auch in den multivariaten Analysen (siehe *Tabelle 1*). Bei gemeinsamer Kontrolle aller unabhängigen Variablen – und egal auf welcher politischen Ebene – erfährt die ‚Unzufriedenheits-These‘ eine starke Unterstützung. Bei hoher Unzufriedenheit (einem geringen externen Effektivitätsgefühl, einem geringen Vertrauen in die Bundesregierung, einer geringen Demokratiezufriedenheit auf Bundesebene, einer als gering wahrgenommenen Lebensqualität sowie unter den Anhänger*innen der AfD und der Linken) werden repräsentativ-demokratische Entscheidungsprozesse – selbst mit Dialog-Komponente – eher abgelehnt. Dafür findet sich eine starke Präferenz für direkt-demokratische Entscheidungsmodi. Allerdings stehen auch die Unzufriedenen dem Dialog bei direkt-demokratischen Verfahren positiv gegenüber. Dessen Ablehnung und eine ausschließlich direkt-demokratische Präferenz findet sich unter Kontrolle der übrigen Unzufriedenheitsvariablen ausschließlich bei den Anhänger*innen der AfD und der Linken (die Analysen für die Länder- und für die kommunale Ebene sind im Anhang dargestellt).

Allerdings finden sich in der multivariaten Analyse auch ein paar schwächere Belege für die ‚New Politics-These‘: So lehnen Befragte mit hoher politischer Selbstkompetenz und vor allem Anhänger*innen der Grünen rein repräsentativ-demokratische Entscheidungsprozesse tendenziell eher ab. Werden sie aber mit Dialogen verkoppelt, finden sie unter Grünen-Anhänger*innen dennoch Unterstützung. Entgegen unseren Annahmen findet sich unter den Anhänger*innen von ‚New Politics‘ allerdings keine klare Präferenz für direkt-demokratische Entscheidungsmodi. Lediglich Menschen mit hohem Bildungsabschluss sprechen sich zumindest auf Bundesebene etwas stärker für den direkt-demokratischen Entscheidungsmodus aus – allerdings nur, wenn er mit Dialog verkoppelt ist. Diese ‚New Politics‘-Effekte sind aber deutlich schwächer und weniger konstant als im Fall der ‚Unzufriedenheits-These‘.

5 Fazit

Welche demokratischen Entscheidungsmodi präferieren die Bürger*innen in der Bundesrepublik Deutschland? Unsere Ergebnisse zeigen, dass repräsentativ-demokratisch getroffene Entscheidungen bei wichtigen politischen Fragen gegenüber direkt-demokratischen Entscheidungen eindeutig bevorzugt werden – am stärksten auf Bundesebene, aber auch auf der Ebene der Länder und Kommunen. Sind Bürger*innen mit der Politik ihrer gewählten Repräsentant*innen zufrieden, sprechen sie sich in der Regel für die Unterstützung repräsentativer Entscheidungsverfahren aus. Für direkt-demokratische Entscheidungsvarianten treten auf kommunaler Ebene, auf Landes- und auf Bundesebene überdurchschnittlich häufig jene Befragten ein, die mit dem Funktionieren der Demokratie oder mit dem Handeln von Politiker*innen allgemein unzufrieden sind. Es sind vor allem die Unzufriedenen, die Wähler*innen der Randparteien und die parteilich Ungebundenen, die direkt-demokratische Entscheidungsprozesse präferieren. Das erklärt auch, warum die AfD-Anhänger*innen überdurchschnittlich häufig direkt-demokratische Elemente fordern. Offenbar versprechen sie sich von direkt-demokratischen Elementen eine Möglichkeit, die aus ihrer Sicht missliebigen Entscheidungen der Gemeinderäte, der Landtage oder des Deutschen Bundestags wieder aufzuheben.

Unabhängig davon haben unsere Analysen jedoch gezeigt, dass die größten Präferenzen für beide Verfahren dann geäußert werden, wenn sie mit Dialog-Komponenten verkoppelt sind. Mehr Kommunikation im Vorfeld politischer Entscheidungen – unabhängig davon, ob sie repräsentativ- oder direkt-demokratisch getroffen werden – scheint dem Demokratiewunsch der meisten Bürger*innen zu entsprechen. Und das gilt wiederum für alle Ebenen des politischen Systems.

Unsere Ergebnisse unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der deutlichen Unterstützung repräsentativ-demokratischer Entscheidungen von anderen Studien, in denen der Wunsch nach ‚mehr‘ direkter Demokratie zum Ausdruck gebracht wird. Dies kann einerseits daran liegen, dass wir statt eines Rating- ein Rankingverfahren bei der Messung der Entscheidungspräferenzen verwenden, bei dem nicht ein ‚viel‘ von allem gefordert oder für gut befunden werden kann. Es kann andererseits aber auch an der in anderen Studien nicht abgefragten Koppelung der Entscheidungsmodi mit vorangestellten Dialog-Komponenten liegen.

Vor dem Hintergrund unserer Ergebnisse sollten zukünftige Überlegungen zu Reformen demokratischen Entscheidens in der Bundesrepublik Deutschland damit mehr Aufmerksamkeit auf ebendiese Dialog-Komponenten legen – wie sie beispielsweise bereits in Form von Bürgerräten oder Bürgerdialogen auch auf Bundesebene stattgefunden haben –, als primär für den Ausbau direkt-demokratischer Entscheidungen zu plädieren.

Literatur

- Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.) (2015). *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-09420-1>.
- Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.) (2019). *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-23331-0>.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark E. (Eds.) (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001>.
- Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014). *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bowler, Shaun, Denemark, David, Donovan, Todd & McDonnell, Duncan (2017). Right-wing populist party supporters: Dissatisfied but not direct democrats. *European Journal of Political Research*, 56 (1), 70–91. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12166>.
- Bürklin, Wilhelm P., Dalton, Russell J. & Drummond, Andrew (2001). Zwei Gesichter der Demokratie: Repräsentativ versus „direkte“ Demokratie. In Hans-Dieter Klingemann & Max Kaase (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998* (S. 529–551). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Dalton, Russell J., Bürklin, Wilhelm P. & Drummond, Andrew (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12 (4), 141–153. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2001.0066>.
- Donovan, Todd & Karp, Jeffrey A. (2006). Popular Support for Direct Democracy. *Party Politics*, 12 (5), 671–688. <https://doi.org/10.1177/2F1354068806066793>.
- Donovan, Todd, Tolbert, Caroline & Smith, Daniel A. (2009). Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy. *Public Opinion Quarterly*, 73 (1), 98–118. <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfp017>.
- Faas, Thorsten (2015). Demokratieverständnis und Einstellungen zur (direkten) Demokratie in Baden-Württemberg. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 101–119). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09420-1_4.
- Frankenberger, Rolf, Buhr, Daniel & Schmid, Josef (2015). Politische Lebenswelten. Eine qualitative Studie zu politischen Einstellungen und Beteiligungsorientierungen in ausgewählten Kommunen in Baden-Württemberg. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 151–221). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09420-1_5.
- Gabriel, Oscar W. & Kersting, Norbert (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 (S. 43–181). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (Eds.) (2012). *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* New York, London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155196>.
- Gensheimer, Tim, Buhr, Daniel & Frankenberger, Rolf (2019). Wir wollen mitbestimmen! Argumente und Narrative für und gegen Direktdemokratie im Vergleich von AfD- und Nicht-AfD-Wählerinnen und Wählern. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 129–148). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23331-0_7.
- Glaab, Manuela (2016). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In Manuela Glaab (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur* (S. 3–26). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_1.
- Goodin, Robert E. (2000). Democratic Deliberation Within. *Philosophy & Public Affairs*, 29 (1), 81–109. <https://www.jstor.org/stable/2672865>.
- Grotz, Florian & Lewandowsky, Marcel (2020). Promoting or Controlling Political Decisions? Citizen Preferences for Direct-Democratic Institutions in Germany. *German Politics*, 29 (2), 180–200. <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583329>.
- Habermas, Jürgen (1996). *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert (2013). Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder und wie schlägt es sich in ihren Handlungsorientierungen nieder? In Björn Egner, Max-Christopher Krapp & Hubert Heinelt (Hrsg.), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis* (S. 105–127). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-94361-9>.
- Heinelt, Hubert (2018). Demokratieverständnis und Handlungsorientierungen von deutschen Bürgermeistern. In Hubert Heinelt, Björn Egner, Timo A. Richter, Angelika Vetter, Sabine Kuhlmann, Markus Seyfried (Hrsg.), *Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis* (S. 69–100). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845294711>.
- Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg & Kißler, Leo (2006). *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main u. a.: Campus.
- Infratest dimap, „OMNIBUS für Direkte Demokratie“ und „Mehr Demokratie e. V.“ (2017). Bundesweite Volksabstimmung. Verfügbar unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-05-23_Umfrage-Volksabstimmung.pdf [31. 7. 2022].
- Inglehart, Ronald (1999). Postmodernization Erodes Respect for Authority, But Increases Support for Democracy. In Pippa Norris (Ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (S. 236–256). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198295685.003.0012>.
- Jacobs, Kristof, Akkerman, Agnes & Zaslove, Andrej (2018). The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist Attitudes. *Acta Politica*, 53 (4), 517–541. <https://doi.org/10.1057/s41269-018-0105-1>.
- Kost, Andreas (2013). *Direkte Demokratie. Elemente der Politik*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19247-5>.
- Lembcke, Oliver W., Ritz, Claudia & Schaal, Gary S. (Hrsg.) (2016). *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06363-4>.
- Mehr Demokratie e. V. (2022). Aktuelle Umfragen. <https://www.mehr-demokratie.de/themen/bundesweite-volksabstimmung/umfragen-institute>. [23. 10. 2022].
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2015). *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-05945-3>.
- Merkel, Wolfgang & Krause, Werner (2015). Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern. In Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von*

- Theorie und Empirie* (S. 45–65). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05945-3_2.
- Merkel, Wolfgang & Ritz, Claudia (Hrsg.) (2017). *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16233-7>.
- Mohrenberg, Steffen, Huber, Robert A. & Freyburg, Tina (2021). Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy. *Party Politics*, 27 (3), 528–539. <https://doi.org/10.1177/2F1354068819868908>.
- Morel, Laurence & Qvortrup, Matt (Eds.) (2018). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London, New York: Routledge.
- Nanz, Patrizia & Fritzsche, Miriam (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Rose, Richard & Weßels, Bernhard (2021). Do Populist Values or Civic Values Drive Support for Referendums in Europe? *European Journal of Political Research*, 60 (2), 359–375. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12399>.
- Ruf, Florian, Wagschal, Uwe & Krummenauer, Eva (2019a). Wie tickt der Schultes? Politische Beteiligung aus Sicht der kommunalen Führungsspitze in Baden-Württemberg. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zur Demokratie und Partizipation* (S. 241–272). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23331-0_10.
- Ruf, Florian, Krummenauer, Eva & Wagschal, Uwe (2019b). Machtlos durch Bürgerbeteiligung? Die Einstellungen von Gemeinderäten im Kontext lokaler Beteiligung in Baden-Württemberg. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 273–292). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23331-0_11.
- Schmidt, Manfred G. (2019). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25839-9>.
- Schuck, Andreas R. T. & de Vreese, Claes H. (2015). Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries. *Electoral Studies*, 38, 149–158. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.012>.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2014). *Leitfaden für eine neue Planungskultur*. Stuttgart: Staatsministerium.
- Trüdinger, Eva-Maria & Bächtiger, André (2022). Attitudes vs. actions? Direct-democratic preferences and participation of populist citizens. *West European Politics*. Online first: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.2023435>.
- Urban, Dieter & Mayerl, Jochen (2018). *Angewandte Regressionsanalyse: Theorie, Technik und Praxis. 5., überarbeitete Auflage*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01915-0>.
- VDI (2021). *VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure*. Berlin: Beuth Verlag.
- Vetter, Angelika (2009). Citizens versus Parties. Explaining Institutional Change in German Local Government 1989–2008. *Local Government Studies*, 35 (1), 125–142. <https://doi.org/10.1080/03003930802574524>.
- Vetter, Angelika (2021). Regieren und dialogische Bürgerbeteiligung. In Karl-Rudolf Korte & Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30074-6_48-1.

- Vetter, Angelika & Remer-Bollow, Uwe (2017). *Bürger und Beteiligung in der Demokratie – Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13722-9>.
- Wagner, Sabine (2019). *Lokales Demokratie-Update. Wirkung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25081-2>.
- Werner, Hannah & Jacobs, Kristof (2021). Are Populists Sore Losers? Explaining Populist Citizens' Preferences for and Reactions to Referendums. *British Journal of Political Science*, 52 (3), 1409–1417. <https://doi.org/10.1017/S0007123421000314>.
- Zaslove, Andrej, Geurkink, Bram, Jacobs, Kristof & Akkerman, Agnes (2021). Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective. *West European Politics*, 44 (4), 727–751. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1776490>.

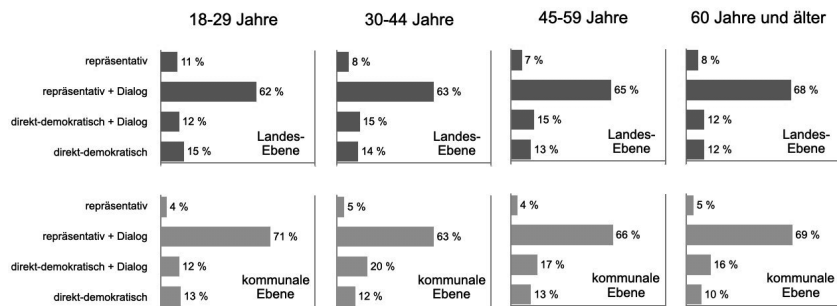
Anschriften der Autor*innen:

Apl. Prof. Dr. Angelika Vetter, Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Breitscheidstr. 2, 70174 Stuttgart, E-Mail: angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de.

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim, Institut für Kommunikationswissenschaft, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart, E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de.

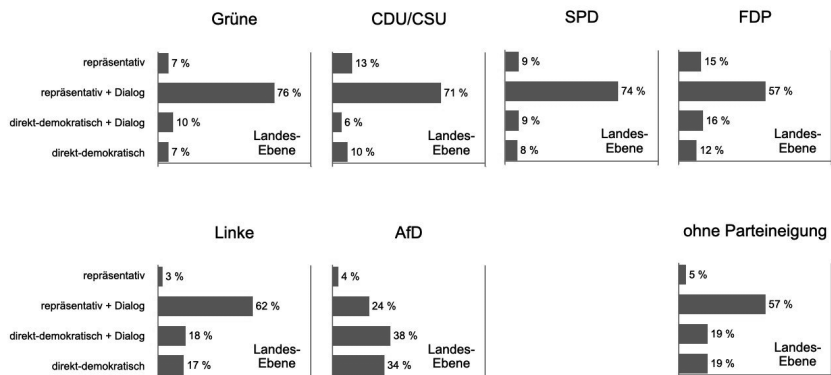
Anhang

Abbildung A1: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf Landes- und auf kommunaler Ebene nach Altersgruppen, 2021/2022 (in % der jeweiligen Altersgruppe)



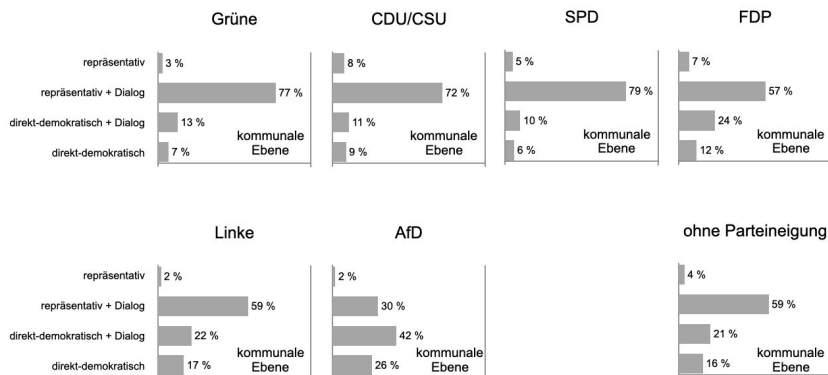
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A2a: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf Landesebene nach Parteineigung, 2021/2022 (in % der jeweiligen Partei-Anhängerschaft)



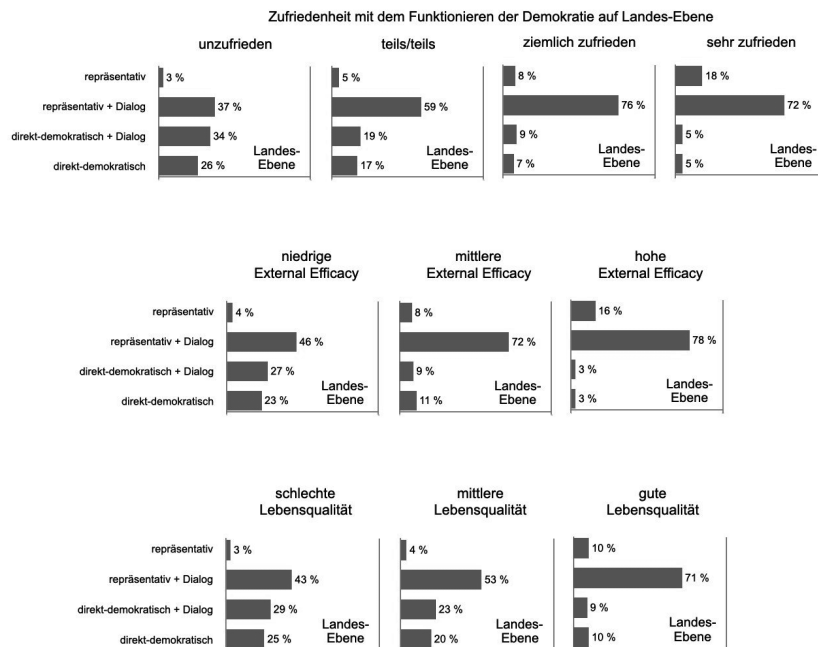
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A2b: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf kommunaler Ebene nach Parteiteilnahme, 2021/2022 (in % der jeweiligen Partei-Anhängerschaft)



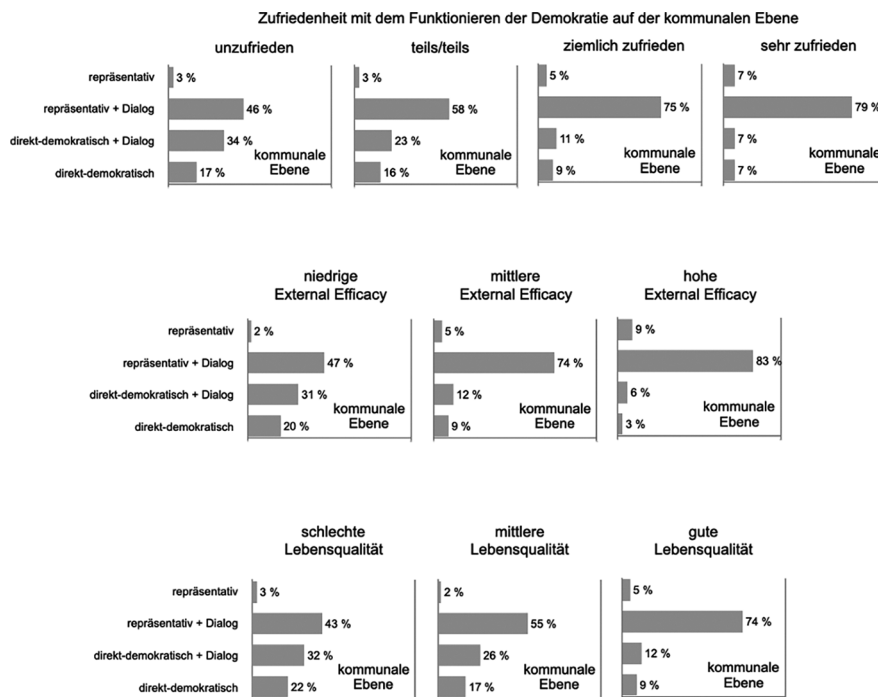
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A3a: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der Landesebene nach Variablen der 'Unzufriedenheits-These', 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



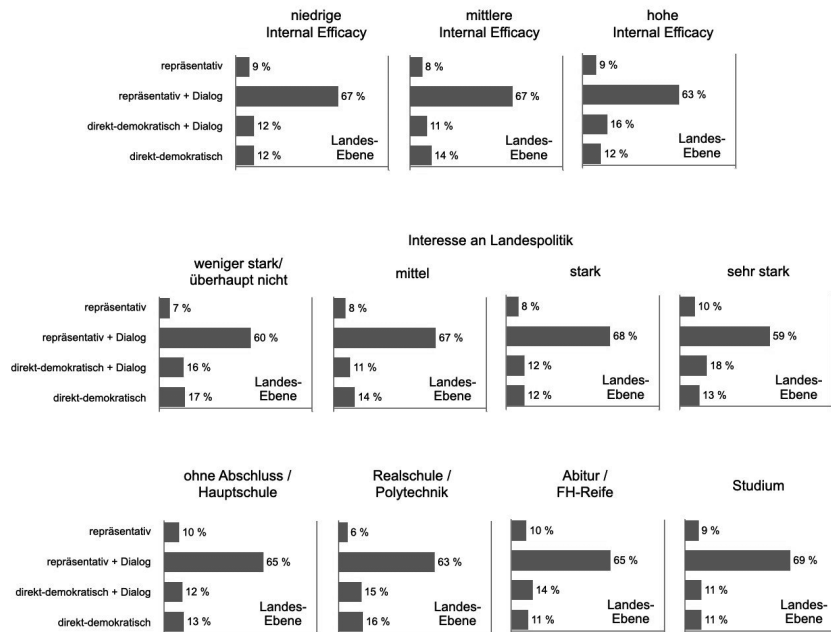
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A3b: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der kommunalen Ebene nach Variablen der ‚Unzufriedenheits-These‘, 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



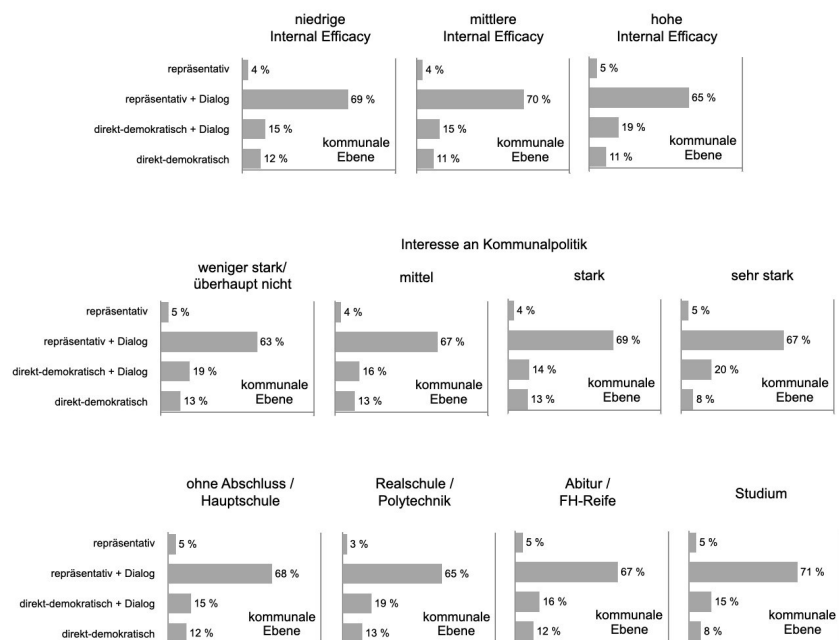
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A4a: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der Landesebene nach Variablen der ‚New Politics-These‘, 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung A4b: Gewünschte Entscheidungsvarianten auf der kommunalen Ebene nach Variablen der ‚New Politics-These‘, 2021/2022 (in % der jeweiligen Gruppen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A1: Übersicht über die verwendeten unabhängigen Variablen

	Fragewortlaut	Min	Max	Mittelwert	N
	Indikatoren der ‚New Politics-These‘				
Formale Bildung	Höchster erreichter Bildungsabschluss, recodiert zu: ohne Abschluss oder Hauptschulabschluss (1), Realschulabschluss oder Polytechnische Schule (2), Abitur oder Fachhochschulreife (3), Studium (4)	1	4	2,57	7.928
Politisches Interesse je für Bundes-, Landes- und kommunale Politik	„Wie stark interessieren Sie sich für die Bundespolitik / für die Landespolitik in (<i>Bundesland</i>) / für die kommunale Politik bei Ihnen vor Ort?“ überhaupt nicht (1), weniger stark (2), mittel (3), stark (4), sehr stark (5) Bundespolitik: Landespolitik: Kommunalpolitik:	1 1 1	5 5 5	3,87 3,65 3,61	8.019 8.013 8.008
Internal Efficacy	„Auf dieser Liste stehen einige Meinungen, die man gelegentlich hört. Sagen Sie mir bitte zu jeder Meinung, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, teils/ teils, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen?“ Index aus den Antworten zu den beiden Items: „Ich traue mir zu, in einer Gruppe, die sich mit politischen Fragen befasst, eine aktive Rolle zu übernehmen.“ / „Die ganze Politik ist so kompliziert, dass jemand wie ich gar nicht versteht, was vorgeht.“ Internal Efficacy ist: sehr niedrig (1), niedrig (2), mittel (3), hoch (4), sehr hoch (5)	1	5	3,29	7.764
PI-Grüne	„Viele Leute in Deutschland neigen längere Zeit einer bestimmten politischen Partei zu, obwohl sie auch ab und zu mal eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie – ganz allgemein gesprochen – einer bestimmten Partei zu?“ Falls ‚Ja‘: „Und welche Partei ist das? CDU (CSU in Bayern), SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, Die Linke, FDP, AfD, andere Partei, und zwar ...“. Recodiert zu: keine Anhänger*innen der Grünen (0), Anhänger*innen der Grünen (1)	0	1	0,18	8.078
	Indikatoren der ‚Unzufriedenheits-These‘				

	Fragewortlaut	Min	Max	Mittelwert	N
External Efficacy	„Auf dieser Liste stehen einige Meinungen, die man gelegentlich hört. Sagen Sie mir bitte zu jeder Meinung, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, teils/ teils, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen?“ Index aus den Antworten zu den beiden Items: „Die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was Leute wie ich denken.“ / „Die Politiker bemühen sich im Allgemeinen darum, die Interessen der Bevölkerung zu vertreten.“ External Efficacy ist: sehr niedrig (1), niedrig (2), mittel (3), hoch (4), sehr hoch (5)	1	5	2,77	7.870
Vertrauen in ‚Parlament‘ und ‚Regierung‘ auf der jeweiligen Ebene: Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Landtag, Landesregierung, Gemeinderat, (Ober-) Bürgermeister*in	„Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen und Organisationen in Deutschland. Sagen Sie mir bitte jeweils, wie groß das Vertrauen ist, das Sie der Organisation entgegenbringen? Benutzen Sie dazu bitte diese Skala: 1 = überhaupt kein Vertrauen; 7 = sehr großes Vertrauen. Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Meinung abstimmen.“ Deutscher Bundestag: Landtag: Gemeinderat vor Ort: Bundesregierung: Landesregierung: (Ober-)Bürgermeister*in vor Ort:	1 1 1 1 1 1	7 7 7 7 7 7	4,21 4,19 4,40 4,13 4,19 4,42	7.877 7.790 7.480 7.921 7.857 7.712
Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie je auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene	„Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie – alles in allem – mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland / hier in (Bundesland) / in Ihrer Stadt bzw. in Ihrer Gemeinde? “ sehr unzufrieden (1), eher unzufrieden (2), teils/ teils (3), ziemlich zufrieden (4), sehr zufrieden (5) Deutschland: Bundesland: Gemeinde:	1 1 1	5 5 5	3,53 3,58 3,61	8.048 7.984 7.807
Wahrgenommene Lebensqualität im eigenen Bundesland	„Alles in allem: Wie beurteilen Sie derzeit die Lebensqualität in (Bundesland)?“ sehr schlecht (1), eher schlecht (2), teils/schlecht (3), eher gut (4), sehr gut (5)	1	5	3,82	8.015

	Fragewortlaut	Min	Max	Mittelwert	N
Li-Re-Extrem	„In der Politik reden die Leute häufig von ‚links‘ und ‚rechts‘. Wenn Sie diese Skala von 1 bis 11 benutzen, wo würden Sie sich einordnen, wenn 1 ‚links‘ und 11 ‚rechts‘ ist?“ Recodiert zu ideologische Mitte (1; vorher 6) bis ideologisch extrem (6; vorher 1 und 11); dazwischen 5 (vorher 2 und 10), 4 (vorher 3 und 9), 3 (vorher 4 und 8), 2 (vorher 5 und 7)	1	6	2,55	7.528
PI-AfD	„Viele Leute in Deutschland neigen längere Zeit einer bestimmten politischen Partei zu, obwohl sie auch ab und zu mal eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie – ganz allgemein gesprochen – einer bestimmten Partei zu?“ Falls ‚Ja‘: „Und welche Partei ist das? CDU (CSU in Bayern), SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, Die Linke, FDP, AfD, andere Partei, und zwar ...“ Recodiert zu: keine Anhänger*innen der AfD (0), Anhänger*innen der AfD (1)	0	1	0,04	8.078
PI-Linke	„Viele Leute in Deutschland neigen längere Zeit einer bestimmten politischen Partei zu, obwohl sie auch ab und zu mal eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie – ganz allgemein gesprochen – einer bestimmten Partei zu?“ Falls ‚Ja‘: „Und welche Partei ist das? CDU (CSU in Bayern), SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, Die Linke, FDP, AfD, andere Partei, und zwar ...“ Recodiert zu: keine Anhänger*innen der Linken (0), Anhänger*innen der Linken (1)	0	1	0,05	8.078
	Kontrollvariablen				
Alter	Alter in Jahren	18	92	50,91	8.078
Geschlecht	Recodiert zu: Frauen (0), Männer (1)	0	1	0,49	8.078

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A2: Multivariate Erklärung der gewünschten Entscheidungsvarianten auf Landesebene, 2021/2022 (logistische Regression)

	rein repräsentativ		repräsentativ mit Dialog		direkt-demokratisch mit Dialog		rein direkt-demokratisch		
	B(SE)	Exp(B)	B(SE)	Exp(B)	B(SE)	Exp(B)	B(SE)	Exp(B)	
New Politics-These									
Bildung	-0,05	n.s.	0,95	0,03	n.s.	1,03	0,04	n.s.	1,04
Interesse Landespolitik	-0,05	n.s.	0,95	-0,11	**	0,90	0,15	**	1,16
Internal Efficacy	-0,02	n.s.	0,98	-0,10	**	0,91	0,13	**	1,14
PI-Grüne	-0,42	***	0,67	0,27	***	1,31	0,06	n.s.	1,06
Unzufriedenheits-These									
External Efficacy	0,36	***	1,44	0,33	***	1,40	-0,54	***	0,58
Vertrauen Landesregierung.	0,17	***	1,18	0,12	***	1,13	-0,20	***	0,82
Demokratiezufriedenheit Land	0,23	***	1,25	0,23	***	1,26	-0,28	***	0,76
Lebensqualität	0,22	**	1,24	0,05	n.s.	1,05	-0,09	n.s.	0,92
Li-Re-Extrem	-0,10	*	0,91	0,02	n.s.	1,02	0,08	**	1,08
PI-AfD	0,25	n.s.	1,42	-0,84	***	0,43	0,01	n.s.	1,02
PI-Linke	-0,68	*	0,51	0,18	n.s.	1,20	-0,03	n.s.	0,97
Alter	-0,00	n.s.	1,00	0,01	***	1,01	-0,01	**	0,99
Geschlecht (Ref. weiblich)	0,42	***	1,52	-0,36	***	0,70	0,24	**	1,27
-2 Log-Likelihood	3692,565			8016,166			4557,101		
Chi ²	295,937			859,374			794,774		
Nagelkerke Pseudo-R ²	0,10			0,16			0,20		
							4796,265		
							456,134		
							0,12		

* p < 0,05; ** p < 0,01, *** p < 0,001, N = 7.111.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A3: Multivariate Erklärung der gewünschten Entscheidungsvarianten auf kommunaler Ebene, 2021/2022 (logistische Regression)

	rein repräsentativ		repräsentativ mit Dialog		direkt-demokratisch mit Dialog		rein direkt-demokratisch			
	B(SE)	Sig.	Exp(B)	B(SE)	Sig.	Exp(B)	B(SE)	Sig.	Exp(B)	
New Politics-These										
Bildung	0,04	n.s.	1,04	-0,00	n.s.	1,00	0,06	n.s.	1,06	
Interesse lokale Politik	-0,06	n.s.	0,94	-0,01	n.s.	0,99	0,09	*	1,10	
Internal Efficacy	-0,09	n.s.	0,92	-0,08	*	0,92	0,10	*	1,11	
PI-Grüne	-0,76	***	0,47	0,22	**	1,25	0,05	n.s.	1,06	
Unzufriedenheits-These										
External Efficacy	0,63	***	1,87	0,48	***	1,61	-0,58	***	0,56	
Vertrauen (Ober)Bürgermeister*in	-0,12	**	0,89	0,11	***	1,11	-0,08	**	0,92	
Demokratiezufriedenheit Kommune	0,08	n.s.	1,09	0,14	***	1,15	-0,22	***	0,81	
Lebensqualität Li-Re-Extrem	0,32	***	1,38	0,16	***	1,18	-0,16	***	0,86	
PI-AfD	-0,02	n.s.	0,98	-0,00	n.s.	1,00	0,04	n.s.	1,04	
PI-Linke	-0,05	n.s.	0,95	-0,66	***	0,52	0,20	n.s.	1,22	
	-0,60	n.s.	0,55	0,03	n.s.	1,03	0,05	n.s.	1,05	
Alter	0,00	n.s.	1,00	0,00	n.s.	1,00	0,00	n.s.	1,00	
Geschlecht (Ref. weiblich)	0,49	***	1,63	-0,30	***	0,74	0,24	**	1,27	
-2 Log-Likelihood Chi ²	2283,788			7564,889			5315,548			
Nagelkerke Pseudo-R ²	157,188			800,412			630,176			
	0,08			0,16			0,15			
							4341,445			
							305,017			
							0,09			

Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit

Uwe Wagschal

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht Policy-Wirkungen der direkten Demokratie. Dabei werden sämtliche bisherige Volksabstimmungen, das heißt obligatorische und fakultative Referenden sowie Volksinitiativen, in der Schweiz analysiert. Die Frage, ob Direkt-demokratie expansiv oder restriktiv auf die Staatstätigkeit wirkt, ist dabei die erste Forschungsfrage. Dabei stehen die Sozialpolitik und die Öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der Analyse. Zudem wird dann nach den Effekten für die einzelnen Instrumente differenziert. Darüber hinaus werden die Abstimmungsparolen des Bundesrates, des Parlaments sowie der Parteien und Verbände untersucht. Im Ergebnis zeigt der Beitrag einen bremsenden Effekt über alle Schweizer Abstimmungen hinweg. Diese Wirkungen sind nach den einzelnen Instrumenten unterschiedlich, insbesondere das fakultative Referendum entfaltet eine Bremswirkung. Die geringe Zahl expansiver Volksinitiativen verweist darauf, dass der „Gaspedal“-Effekt der Volksinitiative eher gering und indirekter Natur ist. Eine besonders hohe Erfolgsquote mit ihren Abstimmungsparolen weisen die Parteien der politischen Mitte auf. Die Parteien an den politischen Rändern sind dagegen eher deutlich geringer erfolgreich.

Schlagworte: Direkte Demokratie, Referendum, Öffentliche Finanzen, Abstimmungsparolen, Volksabstimmung

Direct Democracy in Switzerland and the Effect on Public Policies

Abstract: This article examines the policy effects of direct democracy, taking Switzerland as an example. All referendums held so far, i. e. mandatory and facultative referendums as well as popular initiatives, are analyzed. The first research question is whether direct democracy has an expansive or restrictive effect on public policy making. The analysis focuses on social policy and public finances. A differentiation is then made according to the effects for the individual instruments. In addition, the voting slogans of the Federal Council, the Parliament, and the parties and associations are examined. As a result, the paper shows a restraining effect across all Swiss public votes. These effects vary by instrument, with the facultative referendum in particular having a braking effect. The small number of expansive popular initiatives indicates that the “gas pedal” effect of the popular initiative is rather small. An analysis of the referendum slogans shows that top-down procedures have a significantly higher acceptance probability than bottom-up procedures. The slogans of the Federal Council and Parliament are particularly successful. However, the parties of the political center have a particularly high success rate. Parties on the political fringes, on the other hand, tend to be significantly less successful. The associations also show different success rates. Producer interests in particular perform better than employee interests. An important resource for the success of Swiss referendums is the cohesion of the middle-class camp. In contrast, cohesion, i. e. the unity of the left camp, has no influence on the success rates of referendums.

Keywords: direct democracy, referendum, public finance, social policy, voting paroles

1 Einleitung

Bei Aristoteles genoss die Direktdemokratie einen schlechten Ruf. Dieser ordnete sie den Verfallsformen seiner Staatsformenlehre zu, während die Politie die gute Herrschaft der Vielen sei. Insbesondere unterstellte er der direkten Demokratie eine Wankelmütigkeit der Bürger¹ sowie eine Herrschaft der Armen über die Reichen. Die Herrschaft der Vielen, so die aristotelische Meinung, führe zu einer Umverteilung von Einkommen (Aristoteles, 2013, S. 1160a). In der Tat neigte der griechische Demos zu einer Wankelmütigkeit und zu einer hohen Ausgabenpräferenz in der Volksversammlung. Somit sagte bereits Aristoteles eine Umverteilungswirkung direkter Demokratie voraus. Die Ursachen für diese ausgabensteigernde Tendenz liegen jedoch nicht in der Institution der direkten Demokratie begründet, sondern in der Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems im antiken Griechenland, denn die athenischen Bürger mussten keine direkten Steuern bezahlen (Schmidt, 2019, S. 13–27).² Forderungen waren also weitgehend ein „free lunch“, andere mussten dafür bezahlen. Auch im räumlichen Politikmodell von Anthony Downs ist ein „Robin Hood Effekt“ der Demokratie (Downs, 1968, S. 291) angelegt: Demokratien führen zu einer Umverteilung von den Reichen zu den Armen, auf Grund der numerischen Überlegenheit der Ärmern.

In der zeitgenössischen Politikwissenschaft sehen manche Politikwissenschaftler (Merkel, 2014; Schäfer & Schön, 2013) diese These eher kritisch. Armin Schäfer und Harald Schön (2013) argumentieren, dass benachteiligte Gruppen weniger bei direktdemokratischen Entscheidungen partizipieren und deshalb die Umverteilungswirkung bei direktdemokratischen Entscheidungen geringer sei als im Vergleich zur Repräsentativdemokratie, wo sich mehr sozial Schwache beteiligen: „Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden.“ (Schäfer & Schön, 2013)

Was sind also die tatsächlichen Wirkungen direktdemokratischer Verfahren? Sind sie „Bremse oder Gaspedal“ (Freitag, Vatter & Müller, 2003, S. 348) für den Steuerstaat? Dieser Beitrag möchte in diesem Kontext drei Fragestellungen nachgehen:

1. Welche Wirkungen übt die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit und dabei insbesondere auf die Sozial- und Finanzpolitik aus? Zur Einschätzung der Wirkung der Direktdemokratie gehört auch die Frage, in welche Richtung die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, also erhöhend oder begrenzend?
2. Gibt es Unterschiede in der Wirkung zwischen den einzelnen direktdemokratischen Instrumenten?
3. Welche Effekte haben die Abstimmungsparolen verschiedener Institutionen und Parteien?

Wie die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, ist zwar keine ganz neue Fragestellung mehr (Frey, 1994; Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996; Feld & Savioz, 1997; Wagschal, 1997; Obinger & Wagschal 2000; Freitag, Vatter & Müller, 2003; Matusaka, 2004;

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

2 Wobei aber im Bedarfsfall und durch Beschluss eine außerordentliche direkte Vermögenssteuer (eispiorà) erhoben werden konnte.

Wagschal, 2007; Matusaka, 2018; Emmenegger, Leemann & Walter, 2022), aber sie hebt sich dennoch von den üblichen Perspektiven der Direktdemokratieforschung ab, die stark auf Partizipation, Demokratiequalität und Politikverdrossenheit fokussiert. Diese auf das Politikfeld Finanzen, Steuer- und Sozialpolitik ausgerichteten Studien waren gleichsam die ersten Policy-Studien, welche die Direktdemokratie in den Blick nahmen, bevor der Fokus auf andere Policy-Probleme und Themen wie etwa Schwangerschaftsabbruch (Gindulis & Obinger, 2007), Minderheiten (Vatter, 2011; Christmann, 2012; Marxer, 2012) oder die Europäische Einigung (Wagschal, 2010) ausgeweitet wurde.

Im Zentrum dieser Untersuchung steht der Fall der Schweiz, in der weltweit am meisten Volksabstimmungen auf nationaler Ebene stattfanden und somit der empirische Erfahrungsschatz am größten ist. Datengrundlage sind sämtliche Volksabstimmungen im Zeitraum von 1848 bis 2022. Dabei gliedert sich der Beitrag wie folgt: Zunächst werden die Theorie und der Forschungsstand zum Einfluss der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit dargestellt (Abschnitt 2). Anschließend werden die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz diskutiert und erste Befunde deskriptiv dargestellt (Abschnitt 3). Schließlich werden noch die Effekte der Abstimmungsparolen der Parteien, Verbände und Institutionen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit von Volksabstimmungen in der Schweiz behandelt (Abschnitt 4). Hier ist der Fokus kausalanalytisch, da mittels einer Regressionsanalyse die zentralen Determinanten für den Abstimmungserfolg identifiziert werden. Das Fazit (Abschnitt 5) fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Der Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Staatstätigkeit

Für die Basishypothese einer expansiven Wirkung der direkten Demokratie spricht folgendes Gedankenexperiment. Geht man davon aus, dass Demokratie per se eine expansive Wirkung auf die Ausgaben und Einnahmen eines Landes hat, dann ist es plausibel, anzunehmen, dass die direkte Demokratie als die am weitesten entwickelte Form der Herrschaft des Volkes eine vergleichsweise stärkere Wirkung hier entfalten kann. Je größer die Partizipation der Bürger und je stärker ihr möglicher Einfluss auf den Entscheidungs- und Willensbildungsprozess desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für eine Umverteilung. Dies ist der sogenannte Robin-Hood-Effekt der Demokratien (Downs, 1968, S. 291). Dieser auch als „Demokratievorteil“ beschriebene Effekt gilt als empirisch gut belegt³ (Schmidt, 2017), doch auch innerhalb der Gruppe demokratischer Systeme gibt es erhebliche Unterschiede, wie Lijpharts Unterscheidung zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratien zeigt (Lijphart, 2012).

Gegen diese Überlegung spricht allerdings die empirische Beobachtung, dass die Schweiz, als politisches System mit einem häufigen Gebrauch direktdemokratischer Elemente, im Vergleich zu repräsentativen Demokratien ein niedrigeres Niveau der Staatstätigkeit aufweist, was wiederum von manchen Beobachtern, bei Einschluss staatsnaher Sektoren, auch in Zweifel gezogen wird (Lane & Maeland, 2001). Die Dichotomie zwischen repräsentativen und direkten Demokratien ist jedoch konstruiert, wenn man die empirische

3 Allerdings waren die sozialistischen Autokratien hier eine Ausnahme, da diese ebenfalls sehr hohe Staatsquoten aufwiesen.

Wirklichkeit betrachtet. Es ist nicht möglich, „reine“ Direktdemokratien oder auch „reine“ repräsentativ verfasste Demokratien zu identifizieren. Selbst in Ländern, wo überhaupt keine Referenden auf Bundesebene abgehalten wurden, wie z.B. in den USA, kann man verschiedene Elemente direkter Demokratie auf subnationaler Ebene feststellen, mit häufigen Anwendungen etwa in Kalifornien und Oregon, die numerisch sogar die Abstimmungshäufigkeit Schweizer Kantone übersteigen.

Im Folgenden werden zunächst auf Basis der *Public Choice* Theorie die zwei Idealtypen der Demokratie (Meltzer & Richard, 1981), die direkte und andererseits die repräsentative Demokratie, jeweils separat im Hinblick auf den Umfang der Staatstätigkeit analysiert. Das charakteristische Merkmal direkter Demokratie ist, dass gewöhnlich nur ein einziges Gesetz zur Abstimmung kommt, während in der repräsentativen Demokratie die Wähler über Parteien oder Personen und vor allem über ganze Programmpakete entscheiden.

In der direkten Demokratie wird die Abstimmung über ein Budget mit dem Median-Wählermodell erklärt. Wähler in diesem Modell sind sowohl Konsumenten als auch Steuerzahler. Das Entscheidungsverfahren ist die einfache Mehrheitsregel. In diesem Modell hat jeder Wähler Präferenzen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern, wobei diese Präferenzen durch die individuelle Zahlungsbereitschaft gemessen werden. In der politischen Wirklichkeit wird jedoch über einen Vorschlag abgestimmt, während in dem Modell des Median-Wählers die Abstimmung mit verschiedenen Alternativen beginnt. In einem iterativen Abstimmungsprozess erreichen die Individuen eine Übereinstimmung in dem Median-Wählervorschlag (Meltzer & Richard, 1981; Bernholz & Breyer, 1984, S. 66; Blankart, 1994, S. 109). Denn durch Verhandlungen gelingt es dem Median-Wähler, die Kontrahenten auf sein Niveau zu fixieren, indem er dem jeweiligen anderen Partner signalisiert, dass der andere Kontrahent bereit ist, sich weiter auf sein Angebot hinzubewegen. Im Endeffekt bestimmen so die Präferenzen des Median-Wählers die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Nimmt man an, dass eine linkssteile Einkommensverteilung vorliegt, eine Annahme, die in der Wirklichkeit gegeben ist, dann liegt das Median-Wählereinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens einer Gesellschaft. Nimmt man weiter an, dass der Median-Wähler auch das Median-Einkommen aufweist und ein Steuersystem mit proportionalen oder progressiven Steuersätzen vorliegt, dann führt dies zu einer Umverteilung des Einkommens.

Dieses theoretische Ergebnis wird jedoch durch rigide Annahmen eingeschränkt. Erstens besitzen die Wähler keine unimodalen Präferenzen. Der Zwang zur Entscheidung zwischen einem privaten und einem öffentlichen Güterbündel ist leicht in theoretischen *Public Choice* Modellen zu behandeln, da dies lediglich eine binäre Struktur darstellt, aber normalerweise sind Präferenzen weitaus stärker differenziert und zudem abhängig von temporären Vorlieben sowie dem jeweiligen Niveau des Einkommens und Vermögens. Das Median-Wählermodell führt also nicht notwendigerweise zu eindeutigen Ergebnissen, zumal wenn man eine paarweise Abstimmung der Alternativen unterstellt. Unter dieser Bedingung ist es nicht möglich, eine rationale und transitive Auswahl der Entscheidungen festzulegen. Dies ist das *Condorcet*- oder *Arrow*-Paradox. Zweitens kann man das Trittbrettfahrerproblem nicht ausschließen. Steuerbürger werden nicht immer ihre wahren Präferenzen hinsichtlich der Güterversorgung enthüllen, sondern neigen eher dazu, diese zu untertreiben. Ein weiteres Problem ist die strategische Bildung sogenannter „minimum winning coalitions“, die zu unerwünschten Verteilungswirkungen führen kann (Riker, 1962).

Für repräsentative Demokratien sind die Budgetmodelle der *Public Choice* Literatur komplizierter. Das einfachste Modell eines Zweiparteiensystems mit einer Links- und einer Rechtspartei, einem privaten und einem öffentlichen Gut, Mehrheitswahl, Gleichverteilung der Wähler entlang der Links-Rechts-Achse, vollständiger Information und keinen anderen Beschränkungen führt zu dem Ergebnis, dass beide Parteien in einem politischen Gleichgewicht dasselbe Programm mit dem gleichen Umfang an öffentlichen Gütern anbieten. Die Begründung für dieses Resultat ist die Stimmenmaximierungsstrategie beider Parteien. Dasselbe Resultat stellt sich ein, wenn wir eine Normalverteilung der Wähler mit dem Modus in der Mitte der Links-Rechts-Skala unterstellen. Das sich einstellende politische Gleichgewicht repräsentiert den Median-Wähler. Dies ist überraschend, wenn man die politischen Ziele der Links- und Rechtsparteien berücksichtigt. Das ideologische Ziel der Linkspartei ist es nämlich, das Angebot der öffentlichen Güter zu maximieren, während die Rechtspartei anstrebt, die öffentlichen Güter zu minimieren.

Lockert man diese Annahmen, erhält man unterschiedliche Ergebnisse. Beispielsweise können loyale Wähler auf der anderen Seite des ideologischen Spektrums, zu anderen Ergebnissen als dem Median-Wählerprogramm führen. Das gleiche gilt für eine andere Verteilung der Wähler entlang des Links-Rechts-Schemas. Auch das Hinzukommen einer dritten Partei kann einen ähnlichen Einfluss aufweisen. Veränderungen der institutionellen Struktur dieses einfachen Modells, beispielsweise die Änderung des Wahlmodus hin zu einem Verhältniswahlssystem oder zu einem Mehrparteiensystem, können das Ergebnis beeinflussen.

Ferner weisen beide Idealtypen, sowohl die direkte als auch die repräsentative Demokratie, weitere Einschränkungen auf. Interessengruppen und die Bedeutung der Bürokratie werden nicht näher analysiert, obwohl andere Studien (Olson, 1982) die Bedeutung dieser Institutionen identifiziert und sie für das Anwachsen der Staatsausgaben verantwortlich gemacht haben. Darüber hinaus ist es notwendig, die Regierungsebene zu betrachten. Koalitionsregierungen, die Dynamiken von Koalitionsverhandlungen, die Größe von Koalitionen und Logrolling können ebenfalls Staatsausgaben in die Höhe treiben.

Die Konsequenzen dieses heterogenen Bildes sind die Folgenden: Es ist auf der Basis solcher theoretischen Modelle keine Beurteilung möglich, ob das Niveau der Staatstätigkeit in der direkten oder der repräsentativen Demokratie höher ist. Wie stellt sich die Situation abseits der theoretischen *Rational-Choice*-Modelle in der empirischen Politikwissenschaft dar? Verschiedene Plausibilitätsüberlegungen und Argumente führen zu der Arbeitshypothese, dass die direktdemokratischen Institutionen zu einer gedämpften Staatstätigkeit führen. Zunächst kann im Sinne der Vetospielerlogik von George Tsebelis (2002) argumentiert werden, dass die direkte Demokratie ein Vetoinstrument gegen die Macht von Regierungen ist, die Staatsausgaben und Steuern als ein Instrument für ihre Wiederwahl nutzen können. Somit verhindert Direkte Demokratie exzessive und expansive Wünsche der Regierenden. Allerdings verhindert sie auch mögliche Kürzungen bspw. von Sozialleistungen („retrenchment“), die ebenfalls unerwünscht sind.

Ohne Zweifel haben Politiker eine höhere soziale Diskontrate als Wähler (Kirchgässner & Pommerehne, 1996), d. h. die politische Elite weist nur einen kurzen Zeithorizont auf. Dieser ist bestimmt durch die Länge der Legislaturperiode und den Wunsch nach Wiederwahl. Dadurch, dass die Wähler in der direkten Demokratie eine niedrigere soziale Diskontrate haben, werden sie tendenziell weniger für eine kurzfristig orientierte Politik stimmen. Darüber hinaus haben die Stimmbürger in einer repräsentativen Demokratie viel höhere Kosten, ihre Präferenzen auszudrücken (Frey, 1992).

Die direkte Demokratie kann in Analogie zum Marktmechanismus interpretiert werden, der zu effizienteren Resultaten führt. In der direkten Demokratie findet ein viel konkreterer Wettbewerb, namentlich für eine Entscheidung, statt (Frey, 1992). Durch diese engere Verknüpfung zwischen den Wählern und der Entscheidung ist auch die sogenannte fiskalische Äquivalenz viel stärker. Diese bezeichnet die (annähernde) Deckungsgleichheit von Kosten und Nutzen eines Projektes. Ein einzelnes Projekt, welches expansiv wirkt, muss in der Schweizer Abstimmungsdemokratie gleichzeitig seine Finanzierungsquellen offenlegen. Dadurch wird dem Wähler die Verknüpfung zwischen Einnahmen und Ausgaben viel deutlicher, wodurch dieser einen möglichst hohen Gegenwert für seine geleisteten Zahlungen anstrebt. Zudem gilt, dass einzelne Projekte leichter zu blockieren sind als das ganze Budget. Um das gesamte oder Teile des Budgets zu verändern, muss in den Wahlen, die in der Regel nur alle vier Jahre stattfinden, die Regierung abgelöst werden. Dies wird allerdings nicht immer von den Wählern gewünscht, da in die Wahlentscheidung verschiedene Parameter eingehen. In der direkten Demokratie kann dagegen ein unerwünschtes Projekt durch einen Abstimmungssieg der Opponenten verhindert werden. Insgesamt ist die „Distanz“ zur politischen Entscheidung in der direkten Demokratie geringer für die Wähler, die regelmäßig ihre Stimme für politische Entscheidungen abgeben, womit diese in der Regel besser über die Staatstätigkeit informiert sein sollten. Allerdings sind die empirischen Ergebnisse zum Sachkenntnisstand der Abstimmenden ambivalent. Franz-Josef Strauß prägte das Diktum „Vox populi Vox Rindvieh“, welches von manchen Ergebnissen schweizerischer Forscher unterstützt wurde (Gruner & Hertig, 1983). Auf der anderen Seite des Extrems steht „Vox populi Vox dei“, also Volksstimme ist Gottesstimme und ist damit im „Recht“. Auch hier gibt es Studien, die dies belegen (Marquis, 2002). Und natürlich gibt es auch Befunde zwischen den Extremen. Daher kommt den Parteien, den Verbänden sowie Parlament und Regierung mit ihren Abstimmungsparolen und Aussagen eine wichtige Signalfunktion zu. So weisen Patrick Emmenegger et al. (Emmenegger, Leemann & Walter, 2022) auf die Konditionalität der aktuellen Regierungen hin. So spielt der Kontext eine Rolle, d. h. die Wirkung des direktdemokratischen Instrumentariums (insbesondere der Initiative) hängt davon ab, wie „umfassend“ eine Regierung ist. Bei übergroßen Koalitionen ist der Anreiz für Parteien geringer, eine Initiative zu lancieren.

Daneben gibt es noch weitere, etwas weniger wichtige Gründe für den dämpfenden Effekt der Direktdemokratie. Unter sonst gleichen Bedingungen weisen Interessengruppen und Bürokratien einen größeren Einfluss in rein repräsentativ-demokratischen Systemen auf, da dort die Einflusskanäle stärker versteckt sind. Ebenso ist das politische Verhandeln und Logrolling in parlamentarischen Demokratien einfacher. Normalerweise versuchen Regierungen Volksentscheide „sicher“ zu machen, um die Ablehnung seitens der Wähler zu vermeiden. Sie erkaufen diese Sicherheit um den Preis des Ausschlusses von expansiven und kontroversen Bestimmungen. Unter solchen Bedingungen haben Referenden einen bremsenden und konservativen Bias im Hinblick auf den Status Quo.

Auf der Mikroebene kann ferner das Problem der unterschiedlichen Partizipation und Präferenzaggregation angeführt werden. Bezieher niedriger Einkommen haben stärkere Präferenzen für Staatsausgaben. In der Regel sind dies die Kernwählerschaften linker Parteien. Wohlhabendere Bürger wählen in der Tendenz eher bürgerliche Parteien. Dabei ist eines ihrer Hauptziele, weniger Steuern zu bezahlen. Die Wählerschaft der bürgerlichen Parteien profitiert in weitaus stärkerem Maße von Steuersenkungen als die Wählerschaft linker Parteien. Da hier Beteiligungsquoten und finanzielle Ressourcen höher sind als bei den niedrigen

Einkommensgruppen, werden sie in der Regel erfolgreicher an der Wahlurne sein. Die Partizipationsforschung ist hier sehr eindeutig, was auch von Wolfgang Merkel (2014) sowie Armin Schäfer und Harald Schön (2013) kritisiert wird. Kurz gefasst: Wohlhabendere Schichten (aber auch Ältere) beteiligen sich überproportional an Abstimmungen und setzen dementsprechend stärker ihre Präferenzen durch.

3 Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz

Die direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz stehen seit längerem unter einer intensiven politikwissenschaftlichen Dauerbeobachtung (Kriesi, 2005; Freitag & Wagschal, 2007; Linder, Zürcher & Bolliger, 2008; Milic, Rousselot & Vatter, 2014; Vatter, 2020; Linder & Müller, 2017; Schaub & Bühlmann, 2022). Hinzu kommen umfangreiche Dokumentationen von Seiten des Schweizerischen Bundesamtes für Statistik (BfS), der Schweizer Regierung (admin.ch) und Forschungsinstitutionen wie Swiss Votes (swissvotes.ch). Zudem dokumentieren zahlreiche Parteien und Verbände ihr Abstimmungsverhalten sowie die Presse, insbesondere die NZZ, das Schweizer Abstimmungsgeschehen.

Die drei Verfahren der direkten Demokratie ermöglichen dem Stimmbürger auf Bundesebene die Teilnahme am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess: das obligatorische Referendum (35,8% aller Volksabstimmungen), das fakultative Referendum (30,6%) und die Volksinitiative (33,8%).

Seit 1848 unterliegt jede Verfassungsänderung sowie seit 1977 ein Beitritt zu einer supranationalen Organisation dem obligatorischen Referendum. Jede Änderung der Bundesverfassung benötigt dabei sowohl die Zustimmung des Volkes („Volksmehr“) als auch die Zustimmung einer Mehrheit der Kantone („Ständemehr“).

Das 1874 eingeführte fakultative Gesetzesreferendum findet statt, wenn 50.000 Unterschriften innerhalb einer Frist von 100 Tagen gesammelt werden. Das fakultative Referendum richtet sich gegen Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie bestimmte völkerrechtliche Verträge (z.B. unkündbare Staatsverträge). Dabei entscheidet die einfache Volksmehrheit.

Seit 1891 kann durch die Sammlung von 100.000 Unterschriften (bis 1977 50.000 Unterschriften) innerhalb einer Frist von 18 Monaten eine Volksinitiative auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung initiiert werden. Für die Annahme wird wieder sowohl das Volksmehr als auch das Ständemehr benötigt. Die Bundesversammlung kann auf Volksinitiativen nicht nur mit Zustimmung oder Ablehnung reagieren, sondern auch einen eigenen Gegenentwurf ausarbeiten und dem Volk parallel vorlegen. Der Ablehnungsantrag oder der Gegenentwurf gelangt dann gemeinsam mit der Initiative zur Abstimmung. Unterbreiten Bundesrat und Parlament einen Gegenentwurf, so müssen die Stimmberechtigten entscheiden, welchen Entwurf sie dem geltenden Recht vorziehen sowie welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Initiative und Gegenentwurf angenommen werden. Ein solches Doppel-Ja war bis 1987 unzulässig. Von den bisher (Stand Oktober 2022) rund 500 gestarteten Volksinitiativen kamen bisher 351 zu Stande, wovon wiederum 229 dem Volk vorgelegt wurden. Die „fehlenden“ Initiativen wurden von den Initianten zurückgezogen, als erledigt oder für ungültig erklärt oder sind noch hängig. Ins-

gesamt wurden nur 25 Volksinitiativen angenommen, also fünf Prozent der auf den Weg gebrachten Initiativen. Gemessen an den zustande gekommenen Volksinitiativen ist die Annahmequote mit 10,9 Prozent die niedrigste aller drei Instrumente (*Tabelle 1*). Obligatorische Referenden weisen eine Annahmequote von 72,6 und fakultative Referenden von 58% auf. Im Zeitverlauf ist die Annahmequote der obligatorischen Referenden leicht rückläufig, während diejenigen der Volksinitiativen leicht und der fakultativen Referenden etwas stärker ansteigen.

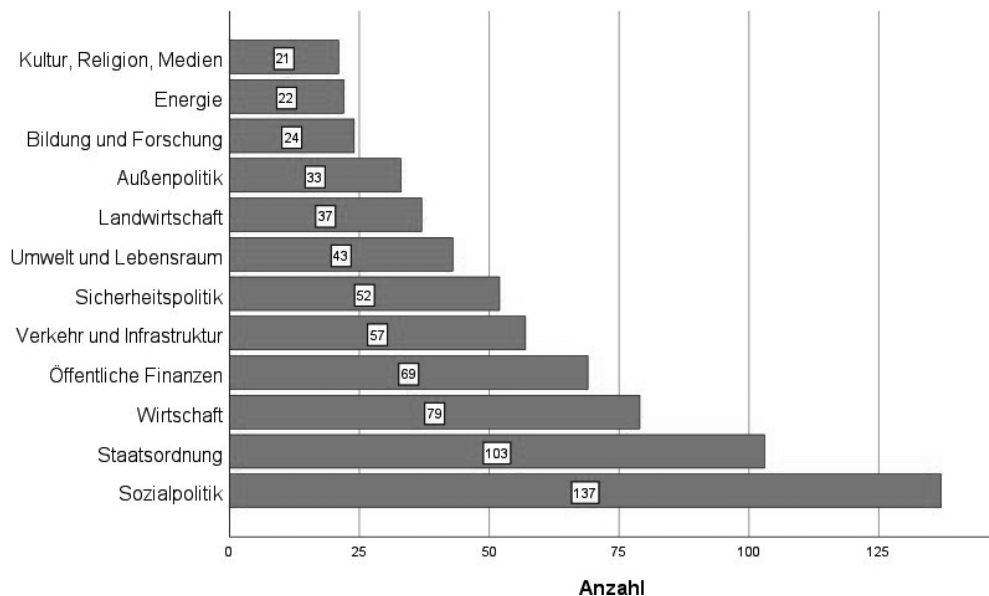
Tabelle 1: Volksabstimmungen in der Schweiz 1848 – 2022

Typ	Ange- nommen	Abge- lehnt	Gesamt	Annahmequote in Prozent	Anteil an allen Volks- abstimmungen
Obligatorische Referenden	175	66	241	72,6	35,6
Fakultative Referenden	120	87	207	58,0	30,6
Volksinitiativen (inkl. Initiativen mit Gegenvorschlag)	25	204	229	10,9	33,8
Gesamt	320	357	677 (661 *)	48,4	100,0

Anmerkungen: * = Die Volksinitiativen mit Gegenentwurf werden zusammen als eine Vorlage gezählt, weshalb die Nummerierung des BFS aktuell bei 661 endet. Für die Berechnung werden Initiativen und Gegenentwürfe getrennt betrachtet. Stand: Oktober 2022

Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

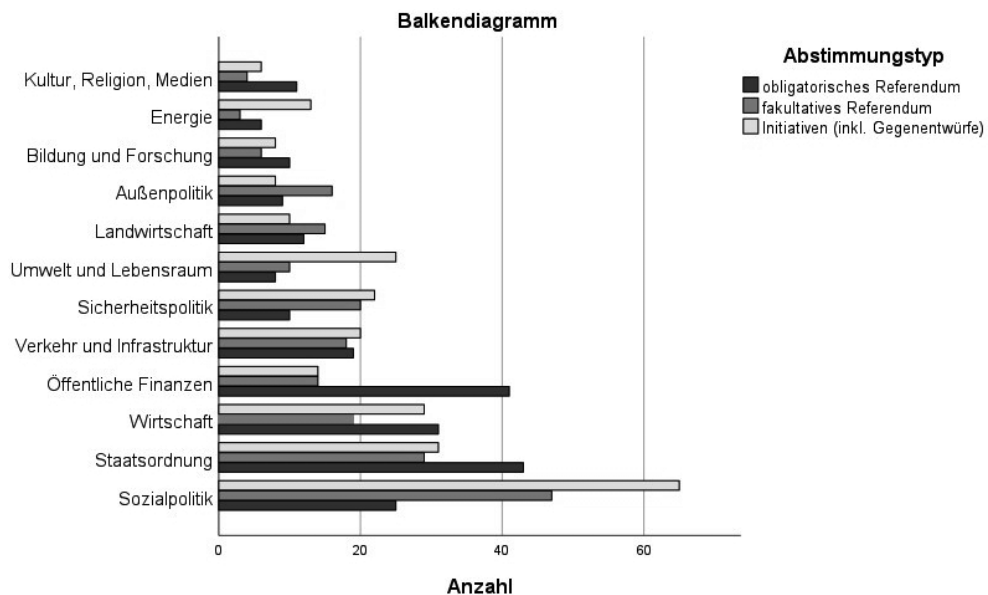
Die Auswertung aller bisherigen Volksabstimmungen in der Schweiz (1848–2022) nach unterschiedlichen Politikfeldern wird in *Abbildung 1* dargestellt. Die zwölfstufige Nomenklatur (mit weiteren Unterkategorien) wird vom Bundesamt für Statistik verwendet. Diese und eine eigene Bewertung der Schweizer Volksabstimmungen werden im Folgenden verwendet. Mit rund 20,2% aller Abstimmungen machen sozialpolitische Abstimmungen den weitaus größten Anteil aus, gefolgt von den Bereichen Staatsordnung (15,2%), Wirtschaft (11,7%) sowie Öffentliche Finanzen (10,2%). Im Zeitverlauf kann man zudem Verschiebungen beobachten. Betrachtet man die 206 Abstimmungen nach dem 1. Januar 2000, dann liegt der Anteil der Sozialpolitik bei 32%, während der Anteil vor diesem Zeitpunkt bei 15,1% lag. Eine Zunahme ist auch bei Umweltentscheiden festzustellen (von 5,5% auf 8,3%). Dagegen fanden Abstimmungen zur Wirtschaft (Anteil von 14,4% auf 5,3%), der Staatsordnung, der Landwirtschaft und zum Verkehr weniger häufig statt.

Abbildung 1: Politikfelder der Schweizer Volksabstimmungen 1848 – 2022

Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

Differenziert man nach den unterschiedlichen direktdemokratischen Instrumenten, kann man gleichfalls beachtliche Unterschiede feststellen (*Abbildung 2*). Während Abstimmungen zur Staatsordnung oder zu den öffentlichen Finanzen überwiegend Obligatorische Referenden sind, dominieren bei den sozialpolitischen Vorlagen, der Umwelt- und Energiepolitik die Volksinitiativen. Bei der Außen- und Landwirtschaftspolitik ist dagegen das fakultative Referendum das am häufigsten eingesetzte Instrument. In der Direktdemokratieforschung zur Schweiz (Freitag, Vatter & Müller, 2003; Obinger & Wagschal, 2000) gilt die Volksinitiative als das Gaspedal mit einer expansiven Wirkung und das fakultative Referendum als Bremse. Mit rund 11 % erfolgreichen Initiativen und 58 % erfolgreichen fakultativen Referenden ist – wie in der Vergangenheit – von einer überwiegenden Bremswirkung auszugehen.

Abbildung 2: Politikfelder und Abstimmungstypus 1848 – 2022



Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

Um die Auswirkungen der Abstimmungen genauer zu analysieren, werden im Folgenden alle Referenden im Hinblick auf drei Klassifikationskriterien untersucht. Das erste Kriterium ist die Wirkung des Referendums, welches sechs Ausprägungen aufweist. Eine Abstimmung kann (1) steuer- bzw. abgabenerhöhend oder (2) steuer- bzw. abgabenbegrenzend sein. Auf der Ausgabenseite können diese (3) ausgabenerhöhend oder (4) ausgabenbegrenzend sowie (5) steuerverteilend sein. Als sechste (6) Residualkategorie bleiben noch solche Vorlagen, die eine relevante, aber unklare Wirkung besitzen. Ein Beispiel hierfür ist der Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021, in dem die Ermächtigung zur Weitererhebung von Steuern geregelt wurde. Damit wurde lediglich der Status Quo zementiert und weiter fortgeschrieben, also weder Steuern erhöht oder gesenkt.

Das zweite Unterscheidungskriterium ist der Referendumstyp mit drei Ausprägungen: dem obligatorischen Referendum, dem fakultativen Referendum und der Volksinitiative. Das dritte Kriterium bezieht sich schließlich darauf, ob das Referendum angenommen oder verworfen wurde. Jede Entscheidung wurde nur einmal klassifiziert, obwohl oftmals die einzelnen Entscheidungen mehrere Wirkungen aufweisen können. Darauf folgend wurde untersucht, welche Wirkung das Gesetzesvorhaben in einer saldierten Betrachtung besitzt oder was hauptsächlich mit der Vorlage intendiert war. Im Prinzip hat fast jeder Volksentscheid einen haushaltswirtschaftlichen Effekt. Zur Klassifikation wurden jedoch nur solche Entscheidungen herangezogen, die explizit als fiskalische Referenden bezeichnet werden können. Dazu gehören auch große Sozialreformen, wie die Abstimmung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), da hier auch Auskommen des Bundes mit tangiert werden. Andererseits wurde nicht jede Sozialabstimmung klassifiziert, wenn die Auswirkung nicht vorwiegend fiskalischer Natur war.

Tabelle 2: Steuer- und Ausgabenentscheidungen Schweizer Volksabstimmungen (1848 – 2022)

	Typ	Steuer- erhöhend	Steuer- begrenz- end/ Senkend	Ausgaben- erhöhend	Ausgaben- begrenz- end/ Senkend	Steuer- verteil- end	Rele- vant aber unklar	Summe
Angenommen	Obl. Ref.	17	3	8	10	6	4	48
	Fak. Ref.	5	2	8	2	0	1	18
	Volksini.	0	0	0	0	0	0	0
	Summe	22	5	16	12	6	5	66
Abgelehnt	Obl. Ref.	9	1	2	0	0	1	13
	Fak. Ref.	6	1	16	3	0	0	26
	Volksini.	6	2	16	1	1	0	26
	Summe	21	4	34	4	1	1	65

Anmerkungen: Klassifikationen der Volksabstimmungen auf Basis folgender Quellen: 1. Schweizer Bundesamt für Statistik: Abstimmungsstatistik Eidgenössischer Volksabstimmungen (Gesamtschweizerische Ergebnisse ab 1848). 2. Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBL). 3. Neue Zürcher Zeitung (NZZ). 4. Archiv der Gegenwart (AdG). 5. Botschaften des Schweizerischen Bundesrates. 6. Sammlung der Eidgenössischen Gesetze. 7. Swissvotes.ch 8. Anfragen bei den Parteien und Verbänden. Insgesamt wurden 131 Entscheidungen von 661 Referenden in dem Untersuchungszeitraum bis zum 01.10.2022 (= 19,8%) klassifiziert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Besonders auffallend an den Ergebnissen in *Tabelle 2* ist, dass keine Volksinitiative in den untersuchten Politikfeldern angenommen wurde. Im Vergleich zu Abstimmungen im Bereich der Migration oder Strafverfolgung sind die Unterschiede sehr beachtlich, da hier vor allem eher politisch konservative Positionen erfolgreich sind, wie die Zustimmung zum „Verhüllungsverbot“ (2021), der Entscheid gegen die „Masseneinwanderung“ (2014), für die Ausweisung krimineller Ausländer (2010, „Ausschaffungsinitiative“), das „Minarettverbot“ (2009), die „Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern“ (2008) oder die „lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ (2004). Auch die erste angenommene Initiative „für ein Verbot des Schlachtens ohne vorherige Betäubung“ (1893; „Schächtverbot“) hatte einen gegen eine (die jüdische) Minderheit gerichteten Fokus.

Klammert man aus den Daten in *Tabelle 2* die steuerverteilenden sowie die in ihrer Wirkung unklaren Referenden aus und betrachtet nur die Abstimmungen, die eine expansive bzw. restriktive fiskalische Wirkung haben, ergibt sich ein deutliches Bild der Auswirkung der Schweizer Referendumsdemokratie (*Tabelle 3*). Dabei werden als expansive Wirkung solche Abstimmungen klassifiziert, die angenommene steuer- und ausgaben erhöhende sowie abgelehnte steuer- und ausgabenbegrenzende Inhalte haben. Die Anzahl der restriktiv wirkenden Referenden ergibt sich aus der Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgaben erhöhenden Referenden. Um die Befunde von *Tabelle 3* richtig einzuordnen, sollte deutlich werden, dass etwa eine

abgelehnte ausgabenerhöhende Volksinitiative zunächst nicht die Ausgaben reduziert, sondern sich auf den „status futura“ bezieht, der sich nach einem erfolgreichen Ergebnis eingestellt hätte.

Tabelle 3: Wirkungsrichtung schweizerischer Referenden (1848 – 2022)

Referendumstyp	Obligatorisch	Fakultativ	Initiative	Summe
Expansives Resultat ^a	26	17	3	46
Restriktives Resultat ^b	24	26	22	72

Anmerkungen: Ausgangsdaten siehe Tabelle 2. a = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden. b = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie abgelehnten steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befunde aus *Tabelle 3* sind deutlich: nur rund 39% der Abstimmungen haben einen expansiven Charakter, während die überwiegende Mehrzahl restriktiv wirkt. Unter den expansiven Entscheidungen sind überdies mehr als die Hälfte obligatorische Referenden, die also mit Hilfe der bürgerlichen Mehrheit im Parlament auf den Weg gebracht wurden. Für den Bereich der öffentlichen Finanzen, der Sozialabgaben und der Sozialausgaben ist damit ein eindeutig restriktiver Effekt auszumachen. Allerdings zeigen die Befunde auch, dass ein Rückbau durch den Status-quo-Effekt auch vorhanden ist. Alan Canonica (2019) spricht sogar von einem Ausbau [des Sozialstaats], während andere schon abbauen, was in der Summe jedoch etwas übertreibt. Die Bremswirkung des Referendums ist nämlich auch weiterhin feststellbar.

In einer qualitativen Untersuchung haben Herbert Obinger und Uwe Wagschal (2000) diese quantitative Analyse erweitert und drei zentrale Struktureffekte der Direktdemokratie identifiziert: ein zeitlicher Verzögerungs-, ein Struktur- sowie ein Ausgabenniveaueffekt. Der Verzögerungseffekt durch das obligatorische und fakultative Referendum hat zu einer deutlichen Verlangsamung und Verzögerung der Implementation der Sozialversicherung in der Schweiz geführt. So musste der Bund zunächst über das obligatorische Referendum die Kompetenz zur Einführung des Sicherungszweigs gewinnen. Anschließend wurde das fakultative Referendum von den Gegnern ergriffen, was zu einer im Durchschnitt rund 25 Jahre dauernden Verzögerung in den sozialstaatlichen Kernbereichen der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung führte. Davon gehen auf Kosten des fakultativen Referendums rund 16 Jahre. Ähnliches kann im Bereich der Steuergesetzgebung gezeigt werden. Die Mehrwertsteuer scheiterte seit den 1950er Jahren mehrfach an der Urne und wurde erst 1995 in der Schweiz eingeführt.

Der Struktureffekt des fakultativen Referendums (Obinger, 1998) kann anhand der sozialversicherungsrechtlichen Abstimmungen verdeutlicht werden. Dabei wurde die strukturelle Konzeption sozialer Sicherung in liberale Bahnen gelenkt. So ist die Ausgestaltung der Krankenversicherung mit einem hohen Eigenanteil deutlich liberal. Die Schweiz musste sich referendumsbedingt auf die Schaffung eines liberalen Rahmengesetzes beschränken. Auch in der Steuerpolitik ist die liberale Handschrift der Referendumsdemokratie zu erkennen. Dazu gehören eine moderate Besteuerung und ein Fokus auf direkte Steuern.

Der Ausgabenniveaueffekt verweist auf die *ceteris paribus* niedrigen Staatsausgaben in der Schweiz. Die Befunde aus den *Tabellen 2* und *3* belegen diesen dämpfenden Effekt ebenfalls. Auf kantonaler Ebene (Feld, 2000) wurden diese Effekte ebenfalls nachgewiesen.

4 Abstimmungsparolen und ihre Wirkung

Basieren Volksabstimmungen auf einem herrschaftsfreien Diskurs oder sind sie Ausdruck von Machtpolitik? In diesem Abschnitt wird daher der Frage nachgegangen: Welche Faktoren bestimmen den Erfolg von Volksabstimmungen?

Die Ausgangs- bzw. Nullhypothese (H_0), die keinen Einfluss von Parteien, Verbände oder Institutionen vermutet, richtet sich auf den generellen Einfluss der unterschiedlichen Akteure im Abstimmungskampf. Trifft die Vermutung zu, dass Sachentscheidungen „deliberativ“ gefällt werden, so ist keine statistische Differenz in der Erfolgswahrscheinlichkeit der Abstimmungsparolen zwischen den politischen Akteuren zu erwarten. Auch die Pluralismustheorie, die explizit am Beispiel von Verbänden entwickelt wurde, ließe die Gültigkeit der Nullhypothese erwarten (Fraenkel, 1991). Nach dieser Theorie sind alle zentralen Interessen einer Gesellschaft über Verbände und Parteien organisiert. Zwischen den Interessen herrschen dabei ein Machtgleichgewicht und Chancengleichheit, welche durch die gegenseitige Kontrolle und Beschränkung verschiedener gesellschaftlicher Interessen entstehen. Bei einer Dominanz eines bestimmten Verbandes (bzw. Interesses) besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass ein Gegenverband gebildet und somit die Chancengleichheit wiederhergestellt wird.

Die Hypothese H_1 fokussiert auf die Größe bzw. das Stimmenpotenzial der einzelnen Akteure: Je größer und stimmenstärker ein Akteur, desto erfolgreicher wird er mit seiner Parole an der Stimmurne sein, da er mehr Anhänger mobilisieren kann. Die politischen Entscheidungen sind im konsensdemokratischen System der Schweiz breit akkordiert. Die Bundesratsparteien repräsentieren seit 1959 rund 80 % des Elektorats.⁴ Folgen die Wähler also einer Abstimmungsempfehlung des Bundesrates und der Bundesversammlung, ist davon auszugehen, dass hier die politische Mehrheitsmeinung reflektiert wird. Gleiches gilt auch für das Parlament – wenn auch in abgeschwächter Form –, wo Abstimmungsparolen von mindestens 50 % der abstimmenden National- und Ständeräte verabschiedet sein müssen. Insofern sind die Parolen des Bundesrates und des Parlaments immer breiter abgestützt als die Empfehlungen einzelner Parteien oder Interessengruppen.

Nach den räumlichen Politikmodellen (Downs, 1968) wird der Median-Wähler für den Erfolg einer Vorlage entscheidend sein. Hinter diesem Modell steht die Vorstellung einer Links-Rechts-Verteilung der Wählerschaft, bei der letztlich die politische Mitte entscheidet (Hypothese H_2). Um den Median-Wähler zu approximieren, lassen sich die jeweiligen Stimmanteile der einzelnen Parteien in den Nationalratswahlen entsprechend einer Links-Rechts-Verteilung kumulieren, bis der Median erreicht ist. Diese Medianposition variiert im Laufe der Zeit, liegt jedoch zumeist bei der CVP (bzw. nach ihrer Umbenennung in die „Mitte“ Ende 2020) oder der FDP. H_2 lautet mithin: Je näher ein Akteur in der politischen Mitte positioniert ist, desto größer seine Erfolgswahrscheinlichkeit.

4 Berechnet als Prozent der abgegebenen Stimmen (2003: 81,6%; Maximum 1963: 85,3%; Minimum 1991: 69,4%). Standardisiert man jedoch auf die Zahl der Wahlberechtigten, repräsentieren die Bundesratsparteien seit 1971 weniger als 50 % der Stimmberechtigten.

Im Hinblick auf Interessengruppen ist die Frage nach dem Erfolg nicht eindeutig mit dem Größenargument zu begründen. Welche Verbände sich am erfolgreichsten im politischen Prozess durchsetzen können, hängt nicht nur von der Mitgliederstärke, sondern auch von der Finanzkraft oder der Marktmacht ab. Überdies könnte man fragen, ob Interessengruppen, die im öffentlichen Ansehen eine besonders hohe Reputation genießen (z. B. Ärzte oder Bauern), besonders erfolgreich sind. Nach Mancur Olson (1965) steht zu erwarten, dass besonders kleine, schlagkräftige Interessengruppen mit einem hohen Organisationsgrad ein effektives Rent-Seeking betreiben. Allerdings richten sich seine Ausführungen auf Repräsentativsysteme. Im Falle der direkten Demokratie ist im Gegenteil eher zu erwarten, dass besonders umfassende („encompassing“) Interessengruppen erfolgreich sein werden, da sie breite Bevölkerungsgruppen bzw. deren Interessen abdecken. H_3 lautet daher: Je stärker ein Interessenverband positiv bewertet wird (im Sinne der Bewertung durch die Bevölkerung), desto höher sind seine Erfolgsquoten. Folgende Reihenfolge (Hypothese H_3) ist daher für die Schweiz plausibel: (1) Bauernverband, (2) Gewerkschaften, (3) Gewerbeverband und (4) Arbeitgeberverband. Als Subvariante H_{3b} könnte man auch nach dem Einfluss des jeweiligen Verbandes fragen (bzw. als inwieweit dieser als wirkmächtig im Sinne einer Reputationsmacht angesehen wird)⁵. Hier liegt nach Pascal Sciarini, Manuel Fischer und Denise Traber (2015) der Arbeitgeberverband vor den Gewerkschaften, dem Gewerbeverband und dem Bauernverband.

Die Erfolgsquoten der Abstimmungsparolen können auch über die politische Geschlossenheit der Lager bestimmt werden. Hypothese H_4 geht daher von einer hohen Erfolgswahrscheinlichkeit aus, wenn insbesondere das bürgerliche und linke Lager geschlossen sind. Die Zersplitterung der politischen Lager wirkt dagegen negativ. H_4 lautet daher: Je geschlossener die politischen Lager, desto größer sind die Erfolgsquoten ihrer Abstimmungsparolen.

Die Abstimmungsparolen lauten entweder auf Zustimmung, Ablehnung oder auf Stimmfreigabe. Mitunter wird auch keine Abstimmungsparole abgegeben. Klammert man bei der Berechnung der „Erfolgsquoten“ die Stimmfreigaben aus – eine freigegebene Abstimmung kann aus Sicht des Akteurs strenggenommen weder gewonnen noch verloren werden –, lag die Abstimmungsparole je nach Ausgang des Volksentscheids entweder richtig oder falsch.⁶ Eine Auswertung sämtlicher Abstimmungsparolen der wichtigsten Akteure des politischen Systems erfasst alle seit 1848 durchgeführten Volksabstimmungen. Die Daten zu den Abstimmungsparolen basieren auf Recherchen bei den einzelnen Institutionen, auf Auswertungen von Zeitungen sowie Zusammenstellungen seitens der Administration (siehe Anmerkung zu *Tabelle 2*). Insbesondere wurden zur Einstufung die Datenhandbücher zu den Volksabstimmungen (Linder, Zürcher & Bolliger, 2008; Milic, Rousselot & Vatter, 2014), das Archiv der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ), die Daten des Statistischen Bundesamtes der Schweiz, die Internetauftritte der Parteien sowie schriftliche Anfragen an Parteien und Verbände herangezogen.⁷

5 Die Einschätzung basiert auf einer Studie zur Reputationsmacht der schweizerischen Parteien, Institutionen und Verbände, welche auf Experteninterviews basiert (Sciarini, Fischer & Traber, 2015).

6 Für die Erfolgsquote wurden sowohl die siegreichen „Ja-Empfehlungen“ als auch die erfolgreichen „Nein-Empfehlungen“ zusammengezählt und durch die Zahl der jeweiligen Gesamtempfehlungen (jedoch ohne Stimmfreigaben) dividiert. Berechnet man die Erfolgsquoten in Prozent aller Gesamtempfehlungen – eingeschlossen die Stimmfreigaben –, so sinkt für einige Akteure die Erfolgsquote um mehr als fünf Prozentpunkte (z. B. für die Gewerkschaften).

7 Der Datensatz wird seit 1996 durch den Autor sukzessive fortgeführt und ergänzt.

Dabei konnte etwa für die FDP für etwa 90 % aller Abstimmungen ihre Abstimmungsparen identifiziert werden. Zur Analyse wurden dabei die Parolen zu den Schweizer Volksabstimmungen auf nationaler Ebene herangezogen, d. h. abweichende Parolen kantonaler Parteigliederungen wurden nicht berücksichtigt. Diese halten sich insgesamt auch in Grenzen, der Normalfall ist keine Abweichung (Milic, Rousselot & Vatter, 2014, S. 339). Zusätzlich wurden für die meisten Abstimmungen noch die Parolen von betroffenen Verbänden erhoben, die ein spezifisches Sonderinteresse haben.

In *Tabelle 4* werden die Erfolgsquoten der Abstimmungsparen für zwei unterschiedliche Zeiträume dargestellt. Einmal für alle zur Verfügung stehenden Parolen einer Partei über die gesamte Zeit seit 1848 (Spalte 2) sowie für die Periode 2000–2020 (Spalte 3). In Spalte 4 werden diese Erfolgsquoten mit den jeweiligen Erfolgsquoten der Parteien in parlamentarischen Abstimmungen verglichen. Diese werden wie folgt ermittelt (<https://smartmonitor.ch/>): „Die Auswertung gibt an, wie hoch im Durchschnitt der Anteil der Parteimitglieder ist, die die Mehrheitsposition des Gesamtrats vertreten. Zur Bestimmung der Mehrheit des Gesamtrats werden nur Ja- und Nein-Stimmen berücksichtigt, Enthaltungen werden nicht beachtet.“ Die Befunde zeigen, dass die langfristig stimmenstärkste Partei, die FDP, nicht die höchste Erfolgsquote aufweist. Auch die seit einigen Jahren stimmenstärkste Partei, die SVP, besitzt im Zeitraum nach 2000 nicht die höchste Erfolgsquote. Entscheidend ist die politische Verortung der Parteien, insbesondere auf der Links-Rechts-Skala, es ist die Positionierung in der politischen Mitte, die den höchsten Erfolg verspricht.

Tabelle 4: Erfolgsquoten bei Abstimmungsparen und Parlamentsentscheide

	Alle Abstimmungsparen in der Gesamtperiode 1848 – 2022	Abstimmungsparen zwischen 2000 – 2022	Erfolgsquote der Parlamentsentscheide 2003 – 2022 (47 – 51 Legislatur) ¹
Institutionen			
Bundesrat	74,7	81,8	
Parlament	79,1	81,7	
Parteien (links-rechts-sortiert)			
PDA (Kommunisten)	45,0	46,6	n.v.
GPS (Grüne)	49,1	47,0	59,4
SPS (Sozialdemokraten)	56,1	50,3	61,1
LdU (Landesring)	63,0	-	n.v.
Grünliberale	71,7	71,7	77,2
EVP (Evangelische VP)	66,3	57,3	76,0

	Alle Abstimmungs- parolen in der Gesamtperiode 1848 – 2022	Abstimmungs- parolen zwischen 2000 – 2022	Erfolgsquote der Parlamentsentscheide 2003 – 2022 (47 – 51 Legislatur) ¹
CVP/Mitte (Christl. VP)	78,8	79,1	86,3
BDP (Bürgerlich-demo.)	77,9	78,6	86,9
FDP (Freisinnige)	77,6	78,6	84,1
LPS (Liberale)	76,6	82,1	88,3
SVP (CH-Volkspartei)	72,0	61,6	62,3
EDU (Eid. Dem. Union)	62,2	59,5	n.v.
Lega dei Ticinesi	57,7	61,2	66,4
SD (CH-Demokraten)	55,8	51,1	n.v.
Verbände			
Arbeitgeber	79,5	82,9	
Gewerkschaften	57,6	49,7	
Bauernverband	79,6	78,6	
Gewerbeverband	74,8	78,6	

Anmerkung: Die Erfolgsquote wird als der Prozentanteil der erfolgreichen „Ja-“ und „Nein-Empfehlungen“ an den jeweiligen Gesamtempfehlungen (jedoch ohne Stimmfreigaben) berechnet. Die Zahl der Gesamtempfehlungen variiert u. a. wegen der Datenverfügbarkeit, dem Verschwinden oder Neuentstehen von Parteien beziehungsweise wegen der Nichtabgabe einer Empfehlung. „-“ = zu wenig Fälle vorhanden; „n.a.“ = nicht verfügbar; Für die Gesamtperiode wurden alle verfügbaren Fälle berücksichtigt. BDP und CVP fusionierten Ende 2020 zur Mitte. Die LPS fusionierte 2009 auf Bundesebene mit der FDP; n.v. = nicht vertreten. Der Landesring der Unabhängigen LdU löste sich 1999 auf.

Quelle: Datenquellen für die Parolen siehe Anmerkung Tabelle 2. 1 = Daten für die Erfolgsquoten bei Parlamentsentscheide <https://smartmonitor.ch/de/analyses/>. Die Datenerhebung endet im November 2022. Es werden nur Daten für Parteien mit mindestens 3 Abgeordneten ausgewiesen, weshalb für die EDU, trotz Parlamentsvertretung, keine Daten verfügbar sind.

Die Befunde für die Gesamtperiode – soweit Daten für die einzelnen Parteien, Verbände und Institutionen vorliegen, zeigen deutlich, dass die politische Mitte deutlich besser abschneidet als die politischen Ränder. Insgesamt schneiden die Rechtsaußenparteien auch besser ab als die Parteien am linken politischen Rand. Die CVP, die seit der Fusion mit der BDP seit 2020, den Namen „Mitte“ trägt, ist langfristig am erfolgreichsten. Die liberale LPS war nach 2000 am erfolgreichsten, ist aber seit 2009 mit der FDP auf Bundesebene fusioniert. Auffällig ist,

dass die gesamte politische Mitte, bestehend aus CVP, BDP, FDP und LPS, trotz einer gewissen elektoralen Schwäche bei den Parlamentswahlen bei den Volksabstimmungen in den letzten beiden Dekaden besser abgeschnitten hat als in den Vorperioden. Dies hat sicherlich mit der zunehmenden Polarisierung auch des Schweizer Parteiensystems zu tun. Die Auswertung des Abstimmungsverhaltens im Parlament durch die Forschungsgruppe von smart-monitor zeigt zudem eine stärkere Geschlossenheit der politischen Lager und eine ansteigende Ausdifferenzierung an. Während die Ränder bei Wahlen zulegen, vor allem etwa die Grünen, verlieren sie doch stärker in den Volksabstimmungen.

Bei den Parlamentsentscheiden zeigt sich auch dort, dass die politische Mitte die höchsten Erfolgsquoten besitzt. Auffallend ist jedoch das deutlich bessere Abschneiden der politischen Linken und der Grünen im Parlament. Für die SVP, am rechten Rand und immerhin Regierungspartei, zeigt sich dies nicht. Zwar sind auch die schweizerischen Sozialdemokraten SPS als Regierungspartei bei Parlamentsentscheiden im Nationalrat nicht sonderlich erfolgreich und liegen sogar hinter der SVP, doch ist ihr Delta im Vergleich zu der schwachen Performanz bei Volksabstimmungen beachtlich höher. Auffallend sind zudem die hohen Erfolgsquoten der Grünliberalen (GLP) sowohl bei Volksabstimmungen als auch bei Parlamentsentscheiden. Die GLP tritt deutlich als „grüne“ Mittepartei in Erscheinung, was ihr im Gegenzug auch stärkeren Erfolg an der Urne als auch im Parlament bringt.

Im Anschluss an die (deskriptive) Analyse der Abstimmungsparolen stellt sich die Frage: Folgt das Volk überhaupt den Parolen (Wagschal, 2007)? Befunde aus Nachbefragungen zu den Schweizer Volksabstimmungen zeigen, dass die Gesamtgefolgschaft der Personen mit einer Parteiidentifikation hoch ist und – mit Ausnahmen – im Durchschnitt rund 66 % beträgt, d. h. zwei von drei Personen mit einer Parteiidentifikation folgen den Abstimmungsparolen ihrer Partei. Insgesamt liegt die Gefolgschaft oder Parolenkonformität (Milic, Rousselot & Vatter, 2014, S. 339) bei den Wählern der bürgerlichen Parteien höher als bei den Wählern linker Parteien. Einen deutlichen Unterschied gibt es jedoch bei der Differenzierung nach Ja- und Nein-Parolen: Für Linksparteien liegt der Anteil der Gefolgschaft bei isolierter Betrachtung der Ja-Parolen deutlich höher als bei den bürgerlichen Parteien. Dagegen sind für bürgerliche Parteien die Werte bei den Nein-Parolen höher, was die generell konservative Wirkung der Volksabstimmungen, vor allem des fakultativen Referendums (Neidhart, 1970), mit erklärt und zudem diesen Befund stützt. Eine zusätzliche Auswertung der jeweiligen Gefolgschaftsindizes im Vergleich zu den jeweiligen gesamten Zustimmung- und Ablehnungsquoten aller Abstimmenden ergab außerdem eine – in der Regel – Übereinstimmung (Gefolgschaft) für Personen mit einer Parteiidentifikation. Dies bedeutet, dass die Parteianhänger überproportional den Parolen der Parteien folgen, denen sie zuneigen, ihnen also vertrauen. Thomas Milic, Bianca Rousselot und Adrian Vatter (2014, S. 341) kommen in ihrer Analyse der Parolenkonformität auf ähnliche, teils höhere Werte und zeigen, dass bei den Sozialdemokraten die höchste Abweichung von den Parolen in den Politikfeldern Armee und Steuern/Finanzen zu finden ist. Die Mitte-Rechts Parteien im Bundesrat weisen dagegen eine etwas geschlosseneren Abstimmungsgefolgschaft auf. Milic, Rousselot und Vatter (2014, S. 342) weisen darauf hin, dass die Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers die entscheidende Variable für den Abstimmungserfolg ist, womit die Ergebnisse von Wagschal (2007) gestützt werden.

Die multivariate Untersuchung der zentralen Hypothesen und Einflussfaktoren erfolgt anhand einer logistischen Regression (siehe *Tabelle 5*). Diese Methode wird durch die Besonderheit der abhängigen Variable bestimmt. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine

dichotome abhängige Variable, die den Sieg in einer Volksabstimmung misst (1 = Sieg bzw. Annahme, 0 = Niederlage bzw. Ablehnung). Die Besonderheit dieser zu erklärenden Variablen erfordert eine andere Untersuchungsmethode als die klassische Schätzung eines linearen Regressionsmodells. Grundproblem ist nämlich die Einschränkung dieser Prognosevariable auf den dichotomen Wertebereich [0 ; 1]. Im Gegensatz zur linearen Regression betrachtet man bei der logistischen Regression nicht den exakten Wert der abhängigen Variable, sondern den Erwartungswert und damit die Eintrittswahrscheinlichkeit für das Zustandekommen eines Ergebnisses, im vorliegenden Fall des Sieges ($Y = 1$) oder einer Niederlage ($Y = 0$) bei einer Volksabstimmung. Dadurch ergibt sich auch eine andere Interpretation der Regressionskoeffizienten, die auf Wahrscheinlichkeiten basiert.

Die institutionelle Erklärung des Ergebnisses zeigt einen deutlichen Effekt des direkt-demokratischen Instrumentariums als zentrale Bedingung für einen Sieg in einer Volksabstimmung. Für das obligatorische Referendum (Top-down) sowie für die Volksinitiative (Bottom-up; inklusive der Gegenvorschläge) sind das doppelte Mehr, also Mehrheiten der Ständestimmen (d. h. der Kantone) sowie der Bevölkerung, notwendig. Für das fakultative Referendum, welches im Wesentlichen gegen Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze ergriffen werden kann, ist lediglich die Mehrheit der Abstimmenden notwendig („Volksmehr“). Diese drei Instrumente weisen unterschiedliche Erfolgswahrscheinlichkeiten auf (siehe oben). In den Gleichungen (1) und (2) ist der Referendumstyp zentral. Dieser korreliert sehr hoch mit den Empfehlungen des Bundesrates, weshalb in Gleichung (3) diese Variable zum Zug kommt (Spearman = -0,87)⁸. Funktional besteht hier ein hoher Zusammenhang, da obligatorische Referenden stets befürwortet werden und Initiativen in der Regel (bis auf die Gegenvorschläge) abgelehnt werden.

Tabelle 5: Bestimmungsfaktoren des Ausgangs Schweizer Volksabstimmungen (binäre logistische Regression)

	(1)	(2)	(3)
Konstante	0,89 (0,38) 2,43	4,91 (0,02)** 348,66	-1,38 (0,02)** 0,25
Referendumstyp: (1 = obl. Ref., 2 = fak. Ref., 3 = Initiative)	-0,43 (0,003)*** 0,65	-0,64 (0,00)*** 0,53	
Abstand zum Wahltermin	0,00 (0,45) 1,00	0,00 (0,58) 1,00	
Arbeitslosenquote	0,23 (0,80) 1,02	-0,12 (0,40) 1,00	

8 Da der Referendumstyp nach „Top down“ geordnet ist, liegt eine Rangordnung vor, weshalb der Spearman-Korrelationskoeffizient verwendet wird.

	(1)	(2)	(3)
Abstimmungsbeteiligung	-0,02 (0,44) 0,99	-0,06 (0,06) 0,94	
Parole Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)	1,08 (0,00)*** 2,94		
Parole Sozialdemokratische Partei (SPS)	0,28 (0,07)* 1,33		
Parole Grüne		-0,67 (0,33) 0,51	
Parole des Bundesrates			1,54 (0,00)*** 4,67
Kohäsion der bürgerlichen Bundesratsparteien (Parolen CVP = FDP = SVP)			0,90 (0,01)*** 2,46
Kohäsion des linken Lagers (Parolen Grüne = SPS)			0,46 (0,45) 1,59
Parole Gewerkschaftsbund (SGB)		0,52 (0,16) 1,67	
Parole Arbeitgeber (Economiesuisse)		1,15 (0,00)*** 3,16	
Pseudo-R ² nach Nagelkerke	0,52	0,58	0,53
N	342	188	293

Anmerkungen: Die abhängige Variable ist die dichotome Variable zum Ausgang der Volksabstimmung (0 = nicht angenommen; 1 = angenommen). Die Parolen wurden mit 1 = Zustimmung und -1 = Ablehnung kodiert. Dargestellt sind die Koeffizienten für die logistische Regression (erster Wert) sowie die zugehörigen Signifikanzen (in Klammern) mit: * = signifikant auf dem 10 %-Niveau, ** = signifikant auf dem 5 %-Niveau, *** = signifikant auf dem 1 %-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest). Der jeweils dritte Wert gibt den Effekt-Koeffizienten (Exp(B)) an.

Quelle: Eigene Darstellung.

Keinen Effekt haben die drei getesteten Kontrollvariablen (vgl. Gleichung 1 und 2), so weist die Arbeitslosenquote keinen Effekt auf das Abstimmungsergebnis auf. Ebenfalls keinen Effekt hat der zeitliche Abstand zur nationalen Parlamentswahl. Dies spricht für die Auffassung, dass Volksabstimmungen in der Schweiz keine Second-Order-Wahlen sind, in denen

die Popularität der Exekutive auf dem Prüfstand steht und nicht die Sachentscheidung. Auch die Stimmbeteiligung ist ohne signifikante Wirkung.

Im Hinblick auf die Parteiparolen zeigt sich – wie nach den deskriptiven Daten vermutet – ein signifikanter Effekt für die bürgerlichen Parteien, insbesondere die CVP (Mitte). Dies gilt auch für die anderen liberalen Mitteparteien (FDP, LPS). Etwas weniger signifikant (nicht in *Tabelle 5*) sind die Parolen der SVP. Die Parolen der Linksparteien sind nicht bzw. bestenfalls schwach signifikant. Eine Schlüsselvariable ist jedoch die Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers (vgl. Gleichung 3). Überdies zeigt sich, dass die Kohäsionsvariable einen eindeutigen Effekt auf die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Vorlage besitzt. Treten die drei bürgerlichen Bundesratsparteien geschlossen auf, dann erhöht dies die Chancen auf einen Sieg beträchtlich. Keinen Einfluss hat dagegen die Geschlossenheit des linken Lagers.

Bei der Analyse der Abstimmungsparolen der Verbände (siehe Gleichung 2) sind lediglich die Parolen der Arbeitgeber (sowie die des Gewerbeverbandes, die jedoch wegen Multikollinearität nicht mit aufgenommen wurden) signifikant. Für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund zeigt sich, dass seine Parolen keinen signifikanten Einfluss auf die Antwortwahrscheinlichkeit haben. Damit lässt sich eindeutig schlussfolgern, dass die Produzenteninteressen an der Stimmurne deutlich besser Gehör finden als die Arbeitnehmerinteressen.

5 Fazit

Der vorliegende Beitrag untersuchte die Policy-Auswirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz sowie die Wirkung der Abstimmungsparolen auf das Ergebnis von Volksabstimmungen. Es zeigt sich, dass sich verschiedene Effekte einstellen: Ein dämpfender Ausgabeniveaueffekt, ein liberal wirkender Struktureffekt und ein deutlicher Zeitverzögerungseffekt konnten schon früh (Obinger, 1998; Obinger & Wagschal, 2000) festgestellt werden. Insgesamt wurde durch die Auswertung sämtlicher Volksabstimmungen gezeigt, dass die Wirkung der Direktdemokratie auf die Sozial- und Finanzpolitik in der Schweiz dämpfend ist.

Die Abstimmungsparolen der schweizerischen Akteure, wie der Exekutive, der Legislative, den Parteien und Verbänden haben eine wichtige Signalfunktion, denen auch das Volk überwiegend folgt. Die Nullhypothese und Vermutung, dass es sich bei direktdemokratischen Entscheidungen um im Prinzip herrschaftsfreie Diskurse mit offenem Ausgang handelt, muss daher zurückgewiesen werden. Im Gegenteil, es konnten eindeutige Effekte der Abstimmungsparolen auf die untersuchte abhängige Variable festgestellt werden. Die Frage nach Sieg oder Niederlage in einer Volksabstimmung kann unter Hinzuziehung der Abstimmungsparolen von Institutionen, Parteien und Verbänden deutlich besser erklärt werden als ohne diese Größen. Es setzen sich dabei vor allem die Regierung und die bürgerlichen Parteien der Mitte durch. Die Hypothese H_1 kann insofern nicht abgelehnt werden, da die umfassendsten Akteure wie Bundesrat und Parlament auch mit die höchsten Erfolgsquoten aufweisen. Für die Parteien gilt dies so nicht: Weder die langfristig stärkste Partei, die FDP, noch die in den 1990er Jahren stärkste Partei, die Sozialdemokraten, noch die aktuell stärkste Partei, die SVP, schneidet am besten ab. Es ist die Mitte (vormals CVP), die – wenn auch knapp – den höchsten Erfolg an der Urne im langfristigen Vergleich hatte, gefolgt von den

liberalen Parteien FDP und LPS. Die Sozialdemokraten sind dagegen nur bedingt erfolgreich gewesen, im Parlament war ihre Erfolgsquote deutlich höher. Direkte Demokratie in der Schweiz ist somit kein sonderlich erfolgreiches Terrain für die politische Linke, sondern es ist die Mitte, die entscheidet (H_2). Denn es zeigt sich auch, dass der rechte politische Rand ebenfalls weniger erfolgreich ist als die Mitte.

Besonders erfolgreich ist eine Abstimmungsparole dann, wenn die Mitte und die Rechte zusammenspannen. Eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit liegt dann vor, wenn eine Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers, unter Einschluss der SVP, vorliegt. Dies ist ein zentraler Faktor für den Abstimmungserfolg. Allerdings nahmen die Divergenzen und Differenzen nach 2000 zwischen den drei bürgerlichen Parteien deutlich zu. Die Geschlossenheit des linken Lagers hat indes keine Auswirkung. Hypothese H_4 kann daher nicht abgelehnt werden.

Welche Interessengruppen sind besonders erfolgreich? Bei den Verbänden ist ein eindeutiges Bias zugunsten der Abstimmungsparolen der Produzentenseite erkennbar. Die Gewerkschaftsempfehlungen weisen keinen signifikanten Effekt auf. Im Hinblick auf die beiden Hypothesen zum Verbändeeinfluss ist die zweite Variante H_{3b} überzeugender. Je stärker der vermutete Einfluss eines Verbandes, desto stärker sind auch seine Erfolgschancen an der Stimmurne.

Literatur

- Aristoteles (2006). *Nikomachische Ethik*, übersetzt von Ursula Wolf (4. Auflage). Hamburg: Rowohlt.
- Bernholz, Peter & Breyer, Friedrich (1984). *Grundlagen der Politischen Ökonomie* (2. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Blankart, Charles B. (1994). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Einführung in die Finanzwissenschaft* (2. Aufl.). München/Wien: Vahlen.
- Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (BBL), verschiedene Jahrgänge, Bern.
- Canonica, Alan (2019). Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz: Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen. In A. Doris Baumgartner & Beat Fux (Hrsg.), *Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung* (S. 303–321). Wiesbaden: Springer VS.
- Christmann, Anna (2012). *Die Grenzen direkter Demokratie: Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Downs, Anthony (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr.
- Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André, (2022). Direct Democracy, Coalition Size, and Public Spending. *Journal of Public Policy*, 42 (2), 224–246. doi:10.1017/S0143814X20000306.
- Feld, Lars (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Feld, Lars & Savioz, Marcel R. (1997). Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation. *Kyklos*, 50 (4), 507–538. <https://doi.org/10.1111/1467-6435.00028>.
- Fraenkel, Ernst (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien* (2. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Freitag, Markus & Wagschal, Uwe (Hrsg. 2007): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Lit-Verlag: Münster/Hamburg,

- Freitag, Markus, Vatter, Adrian & Müller, Christoph (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (3), 348–369. <https://doi.org/10.1007/s11615-003-0068-2>.
- Frey, Bruno S. (1992). Efficiency and Democratic Political Organisation; The Case for the Referendum. *Journal of Public Policy*, 12 (3), 209–222. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005699>.
- Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy. Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2), 338–342.
- Gindulis, Edith, Obinger, Herbert (2007). *Direktdemokratie und individuelle Rechte: Das Beispiel Schwangerschaftsabbruch*, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Lit-Verlag: Münster/Hamburg, S. 447–472.
- Gruner, Erich & Hertig, Hans P. (1983). *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*. Bern: Haupt.
- Kirchgässner, Gebhard & Pommerehne, Werner W. (1996). Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. In Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben* (S. 149–176). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kriesi, Hans P. (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lane, Jan-Erik & Maeland, Reinert (2001). The growth of the public sector in Switzerland. *West European Politics*, 24 (2), 169–190. <https://doi.org/10.1080/01402380108425438>.
- Linder, Wolf & Mueller, Sean (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, Zürcher, Regula & Bolliger, Christian (2008). *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: hier + jetzt.
- Marquis, Lionel (2002). *Emotions et raisons des choix populaires. Politique étrangère et opinion publique suisse*. Genf: Universität Genf.
- Marxer, Wilfried (2012). *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden: Springer.
- Matusaka, John G. (2004). *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Matsusaka John G. (2018). Public Policy and the Initiative and Referendum: A Survey with Some New Evidence. *Public Choice*, 174, 107–143. <https://doi.org/10.1007/s11127-017-0486-0>.
- Meltzer, Allan & Richard, Scott (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89 (5), 914–927. <https://doi.org/10.1086/261013>.
- Merkel, Wolfgang (2014). *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Milic, Thomas, Rousselot, Bianca & Vatter, Adrian (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Neidhart, Leonard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Obinger, Herbert (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz*, Frankfurt u. a.: Lang.
- Obinger, Herbert & Wagschal, Uwe (2000). Direktdemokratie und Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (3), 466–497. <https://doi.org/10.1007/s11615-000-0076-4>.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pommerehne, Werner W. & Weck-Hannemann, Hannelore (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88 (1–2), 161–170. <https://doi.org/10.1007/BF00130416>.

- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven/London: Yale University Press.
- Schäfer, Armin & Schön, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94–120. <http://www.jstor.org/stable/24205945>
- Schaub, Hans-Peter & Bühlmann, Marc (Hrsg.) (2022). *Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich/Genf: Seismo Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2017). Der Demokratievorzug und der lange Schatten autokratischer Sozialpolitik. Neue Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs. In Aurel Croissant, Sascha Kneip & Alexander Petring (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit* (S. 569–591). Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. (2019). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sciarini, Pascal, Fischer, Manuel & Traber, Denise (2015). *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave/MacMillan.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian (2011). *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Wagschal, Uwe (1997). Direct Democracy and Public Policymaking. *Journal of Public Policy*, 17, 223–245. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000355X>.
- Wagschal, Uwe (2007). Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich* (S. 303–330). Münster: LIT Verlag.
- Wagschal, Uwe (2010). Wer sagt warum „nein“ zu Europa? Eine Datenanalyse direktdemokratischer Entscheidungen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 8 (4), 530–552. <https://doi.org/10.5771/1610-7780-2010-4-530>.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstraße 12, 79098 Freiburg, E-Mail: uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de.

Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite?

Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden

Volker Mittendorf, Joel W. Müller, Detlef Sack, Vanessa Warwick

Zusammenfassung: Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse waren seit Mitte der 1980er Jahre Thema direktdemokratischer Begehren und Entscheide. Deren Häufigkeit wird hier in Beziehung zu den Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten in den deutschen Ländern und Kommunen gesetzt. Zwei Ergebnisse zeigen sich: Wenn über Privatisierung abgestimmt wird, dann wird sie weit überwiegend abgelehnt. Somit wird der Befund der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung bestätigt, dass Begehren und Entscheide als Veto-Positionen fungieren können. Im Abgleich mit dem Umfang der Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten zeigt sich jedoch auch, dass gegen Privatisierung in geringem Maße politisch mobilisiert wird. Die Salienz des Issues reicht weit überwiegend nicht hin, um direktdemokratische Begehren und Entscheide zu initiieren. Dies wird mit den geringen Kapazitäten von Milieus erklärt, die von Privatisierungsentscheidungen negativ betroffen sind (sozialer Bias), und mit institutionellen Restriktionen für entsprechende Initiativen. Der Artikel trägt zur Forschung über direkte Demokratie in Regierungssystemen bei, in denen direktdemokratische Verfahren institutionell angelagert werden (Layering).

Schlagnvorte: Direkte Demokratie, Privatisierung, Kommunalisierung, soziale Selektivität

Direct Democratic Layering with a social bias? Privatization and municipalization in Germany

Abstract: Ownership issues of infrastructures and services in the public interest have been the subject of direct-democratic initiatives and decisions since the mid-1980 s. Their frequency is related to privatization and municipalization activities in the German states and municipalities. Two results stand out: When privatization is put to a vote, it is overwhelmingly rejected. This confirms the finding of political science research on privatization that direct democracy can act as a veto position. However, a comparison with the scope of privatization and municipalization activities also shows that there is little political mobilization against privatization. For the most part, the salience of the issue is not sufficient to initiate direct-democratic decisions. This is explained by the low capacities of milieus that are negatively affected by privatization decisions (social bias) and by institutional restrictions on initiatives. The article contributes to research on direct democracy in government systems in which direct democratic procedures are institutionally layered.

Keywords: direct democracy, privatization, municipalization, social selectivity

1 Einleitung

Berlin kann nicht wählen, aber enteignen. Während es der Berliner Verwaltung im September 2021 nicht gelang, faire und ordentliche Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Berliner Abgeordnetenhaus zu organisieren, fand zeitgleich eine Volksabstimmung zur teilweisen Enteignung Berliner Wohnungsunternehmen statt. Ca. 243.000 der 1,5 Mio. Berliner Wohnungen sollen in eine Anstalt öffentlichen Rechts übertragen werden. Dafür votierten 51,9% der gültigen Stimmen. Zentrales Argument der Befürworter:innen der politischen Kampagne war, dass Wohnen ein nicht kommodifizierbares Recht sei. Es ging also um öffentliche Infrastrukturen, Güter und Dienstleistungen, um die jeweiligen Eigentums- und Verfügungsrechte, um die mittels direktdemokratischer Verfahren gerungen wurde. Das Resultat der Volksabstimmung war eindeutig. Unstrittig können Volksabstimmungen in Deutschland als Demokratieinnovationen gelten, die vor allem seit den vergangenen zwei Jahrzehnten die kommunale und Landespolitik in Deutschland beeinflussen können.

Die Frage, welche Effekte direktdemokratische Arrangements haben, ist in diesem politisch brisanten Fall eindeutig und sie ist in der wissenschaftlichen Forschung etabliert (Frey, 1994; Blume & Voigt, 2012). Sie bleibt aber umstritten; mitunter ist gar vom „Irrweg der Volksgesetzgebung“ (Decker, 2016) die Rede. Wem nützen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen? Parallel zum rechtspopulistischen Kapern direkter Demokratie (prominent im Rahmen des „Brexit“ 2016) wurde auf deren soziale Selektivität zugunsten privilegierter Milieus hingewiesen (Töller et al., 2011; Schäfer & Schoen, 2013, S. 108–115). Differenziert sind die Studien hinsichtlich der Effekte auf staatliche Ausgaben, insofern direktdemokratischen Initiativen ausgabensteigernde Effekte zugeschrieben werden (Blume & Voigt, 2012) bzw. Finanzreferenden ausgaben senkende Effekte haben können (Emmenegger et al., 2022). Zu klären bleibt – insbesondere außerhalb der Schweiz (s.u.) – weiterhin, welches konkrete direktdemokratische Instrument in welchem politischen Kontext und Regierungssystem zu welchem Thema welche Effekte haben kann. Zu dieser umfassenden Debatte trägt der folgende Artikel bei. Irritierend ist die eingangs skizzierte Beobachtung, dass Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* durch direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen politisiert und häufig zugunsten des staatlichen Besitzes entschieden werden. Dies widerspricht der Annahme einer, wenn nicht durchgehenden, so doch weitgehenden Ökonomisierung und Privatisierung im Feld der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen (Schaal, Lemke & Ritzi, 2014; Engartner, 2016). Der Artikel geht also der Frage nach, ob direktdemokratische Verfahren als institutionelle Veto-Positionen gegen Bestrebungen der Kommodifizierung und Privatisierung fungieren und unter welchen Bedingungen sie dies tun. Der Untersuchungszeitraum ist 1985–2022. Wir decken damit sowohl die privatisierungsintensiven (1990–2005) als auch die Jahrzehnte ab (2005 ff.), in denen Rekommunalisierungen diskutiert wurden. Wir gehen auf zwei Forschungsdesiderate ein: Erstens wurden die letzten entsprechenden Daten 2008 publiziert (Mittendorf, 2008). Zweitens wurden die entsprechenden direktdemokratischen Bestrebungen bislang nicht zur allgemeinen Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivität ins Verhältnis gesetzt. Der Mehrwert für die oben genannte Debatte besteht gegenüber vorherigen Studien (Mittendorf, 2008; Solar, 2016) zunächst in der Erfassung einer neuen Phase kommunaler Privatisierungs- und Kommunalisierungsbestrebungen. Die Daten der Bürgergehren und -entscheide aus den letzten 30 Jahren werden präsentiert. Insofern wir die

direktdemokratischen Abstimmungen in Relation zur generellen Privatisierungsaktivität in Deutschland setzen, relativieren wir auch den gängigen (und hier replizierten) Befund, dass direktdemokratische Verfahren als institutionelle Veto-Position gegen Entstaatlichungen fungieren. Wir halten fest, dass derartige Begehren und Entscheide einen so kleinen Teil der Privatisierungsaktivität abdecken, dass die Nicht-Nutzung des Instruments ein wesentlicher Befund ist.

Wir gehen wie folgt vor: Im folgenden Abschnitt skizzieren wir den Forschungsstand zu direktdemokratischen Verfahren. Anschließend widmen wir uns Privatisierungen und Kommunalisierungen wie auch der Verbreitung entsprechender Aktivitäten in Deutschland. Hier entwickeln wir unsere Forschungshypothesen. Der dritte Abschnitt stellt die Häufigkeiten und Verbreitung direktdemokratischer Initiativen und Abstimmungen zu *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* in Ländern und Kommunen dar. Abschließend diskutieren wir unser Forschungsergebnis und den zukünftigen Forschungsbedarf.

2 Direkte Demokratie und Staatsausgaben

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wie auch andere Formen der direkten Demokratie werden oftmals als demokratische Innovationen beschrieben (z. B. Kersting, 2017, S. 83 ff.), die sich auf unterschiedliche Demokratiekonzepte (repräsentativ, deliberativ, partizipativ) in Bürgerschaft und Politik beziehen lassen (Heinelt & Egner, 2022). Im Rahmen der Demokratisierungsbestrebungen im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung wurden auf der Ebene der Länder und der Kommunen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen teils neu verankert, teils ausgebaut. Die einzelnen institutionellen Festlegungen für Volksbegehren und -entscheide (Länder) wie auch für Bürgerbegehren und -entscheide (Kommunen) unterscheiden sich in ihren Details (z. B. Quoren, Fristen, zulässige Entscheidungsbereiche). Im Kern sind aber direktdemokratische Instrumente im deutschen Regierungssystem ausgebaut worden (Schiller & Mittendorf, 2002; Mittendorf 2009; Magnin, Eder & Vatter, 2016). Damit wurde eine neue Veto-Position im deutschen Regierungssystem etabliert, die Politisierung erlaubt und Verhandlungszwänge generiert (Holtkamp & Brockmann, 2016). Politische Konflikte im Mehrebenensystem erfahren insbesondere durch Initiativen und Begehren ein zusätzliches Kontingenzzmoment. Institutionentheoretisch (Mahoney & Thelen, 2009) ist jedoch festzuhalten, dass sich direktdemokratische Verfahren an das bestehende parlamentarische Regierungssystem anlagern (*Layering*), dieses aber nicht grundsätzlich konvertieren oder transformieren.

Ein Debattenschwerpunkt befasst sich vorwiegend mit Polity-Strukturen und institutioneller Ausgestaltung von Begehren und Entscheiden. Dabei geht es zumeist um die Wirkung oder Angemessenheit unterschiedlicher Ausgestaltungsmerkmale (z. B. Geitmann, 2002; Eder, 2010) oder die allgemeine Wirkung im politischen Prozess (z. B. Gabriel & Walter-Rogg, 2006) sowie um praktische Anwendbarkeit in Einzelfällen (z. B. Paust, 2001). Andere Texte befassen sich mit Einzelfallstudien zu konkreten Abstimmungen oder der Nutzungspraxis in einzelnen Kommunen (Schmidt, 2020; Schmidt & Neumann, 2022). Plausibel ist vor diesem Hintergrund, dass Bürgerbegehren zu Privatisierung oder (Re-)Kommunalisierung mit

höheren Restriktionen weniger wahrscheinlich eingeleitet bzw. zulässig erklärt werden. Vor allem stellen dabei die teilweise hohen Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag und Restriktionen bezüglich der Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu wirtschaftlichen Betätigungen der Stadt eine oft schwer zu überwindende Restriktion dar, die im Verlauf von Gemeindeordnungsrevisionen jedoch tendenziell erleichtert werden (Geitmann, 2002; Neumann, 2015; Rehmet et al., 2018). Dennoch kommen Bürgerbegehren in fast allen Bundesländern in diesem Themenfeld (in den Stadtstaaten in der Regel per Volksbegehren) zur Anwendung.

Zu den Effekten direktdemokratischer Initiativen und Abstimmungen¹ liegen insbesondere zum Schweizer Regierungssystem Befunde vor. In der Output-Dimension wird berichtet, dass sich das Dienstleistungsangebot eher an Bedarfen und Zahlungsbereitschaft der Bürger:innen orientiert und die Staatsausgaben wie -einnahmen im OECD-Vergleich als Effekt möglicher und durchgeführter fakultativer und obligatorischer Referenden niedrig liegen (vgl. zum zugrunde liegenden Medianwählermodell z. B. Kirchgässner, Feld & Savioz, 1999), auch wenn das Agenda-Setting in Initiativen expansive Politiken fördern könnte. Staatsausgaben, Sozialausgaben und Verwaltungsausgaben werden durch direktdemokratische Abstimmungen verringert, die Staatsverschuldung geringer und die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, ist höher. Eine besondere Stellung nimmt das obligatorische Finanzreferendum ein. Dieses wirkt im besonderen Maße auf die Verringerung der Staatsausgaben (Frey, 1994, S. 341; Freitag, Vatter & Müller, 2003; Kirchgässner, 2010, S. 12–16; Kirchgässner, 2016; Freitag & Vatter, 2017, S. 45; Emmenegger, Leemann & Walter, 2022). Diese Befunde deuten darauf hin, dass direkte Demokratie in einem systematischen Verhältnis zum Prinzip der Allokationseffizienz steht. Diese Effekte direktdemokratischer Abstimmungen gehen dabei nicht allein *direkt* aus dem eigentlichen Abstimmungsergebnis hervor, sondern sie werden indirekt dadurch hervorgerufen, dass bereits deren Ankündigung und Antizipation auf Regierungshandeln und das Lobbying von Interessengruppen wirkt (Freitag & Vatter, 2017; Emmenegger et al., 2022). Anders formuliert: Politikwandel kann bereits durch die Drohung mit einer Initiative erfolgen.

3 Privatisierungsadvers und nicht relevant: Hypothesen

Allerdings sind die Befunde des direktdemokratischen Regierungssystems der Schweiz nicht umstandslos auf Deutschland zu übertragen. Statt einer langen, kontinuierlichen, institutionell verankerten und regelmäßig praktizierten demokratischen Praxis sind im deutschen Kontext direktdemokratische Abstimmungen historisch relativ neu, gelegentlichsmäßig und – insbesondere mit Blick auf das Schweizer obligatorische Finanzreferendum – bleiben in wichtigen Politikfeldern außen vor. In den deutschen Ländern und Kommunen wurden seit den 1990er Jahren wichtige Veto-Positionen etabliert, die initiativ genutzt werden können. Es handelt sich aber um eine institutionelle Anlagerung von Demokratieinnovationen, die das parlamentarisch-repräsentative Regierungssystem nicht grundlegend verändern (direktdemokratisches *Layering*). Mit Blick auf die international vergleichende Forschung zu direkter Demokratie sind es besonders die okkasionellen Initiativen, die mit Ausgabensteigerungen (Blume &

¹ Aus Platzgründen beschränken wir uns in diesem Artikel auf die Output-Dimension direktdemokratischer Abstimmungen.

Voigt, 2012) bzw. eher mit Distributionserwartungen einhergehen. Versteht man Privatisierung nun als eine Veränderung von Eigentumsformen in Richtung Kommodifizierung, Ökonomisierung und Allokationseffizienz (s.u.), dann ergibt sich durch institutionelle Reformen (Einführung direktdemokratischer Verfahren) eine Gelegenheit, einer entsprechenden Mehrheitsmeinung Ausdruck zu verleihen.² Daraus folgt:

Hypothese 1:

In Regierungssystemen mit direktdemokratischem Layering sind Veto-Positionen verankert, die, wenn sie durch entsprechende Bestrebungen aktiviert werden, gegen eine Politik der Privatisierung und für (Re-)Kommunalisierung wirken.

Die Literatur zu direktdemokratischen Verfahren hat darauf aufmerksam gemacht, dass direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen mit erheblichen gesellschaftlichen Selektivitäten zuungunsten sozialer Milieus einhergehen, die durch eher niedriges Einkommen, prekäre Beschäftigung, niedrigen formalen Bildungsgrad und geringes Interesse an institutioneller Politik geprägt sind (Töller et al., 2011; Schäfer & Schoen, 2013, S. 108–115). Gleichzeitig erfordern direktdemokratische Verfahren zwecks Einleitung Initiative, Unterschriften und politische Mobilisierung. Das direktdemokratische Layering im deutschen Regierungssystem weist also – so lässt sich das Argument pointieren – eine deutliche soziale Schlagseite auf. Wiederum im Vorgriff auf den folgenden Abschnitt zur Privatisierung ist für die Hypothesenentwicklung einzubeziehen, dass Entstaatlichung über einen langen Beobachtungszeitraum eine politische Auseinandersetzung gewesen ist, die zwei soziale Gruppen benachteiligt hat: Erstens die Beschäftigten mit einem einfach substituierbaren Qualifikationsprofil (z. B. bei Wäschereien, Gebäudereinigung, Catering, Logistik) und zweitens soziale Gruppen, die auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen sind. Dazu gehören beispielsweise vulnerable Gruppen in Gesundheit und Pflege, auf dem Wohnungsmarkt oder in der Mobilität. Diese weisen eine geringe Ressourcenausstattung für politische Initiativen und ein geringes Interesse an etablierter institutioneller Politik auf. Insofern gehen wir von folgender Hypothese aus:

Hypothese 2:

Weil Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse mit einer erheblichen sozialen Selektivität zuungunsten politisch benachteiligter Milieus einhergehen, werden Privatisierungen nicht durch direktdemokratische Verfahren thematisiert und zur Entscheidung gebracht.

Es handelt sich dann in der Sprache der Policy-Forschung um eine „Nicht-Entscheidung“ (Bachrach & Baratz, 1963): Die negativ betroffenen sozialen Milieus (hier: von Privatisierungsentscheidungen) haben geringe Kapazitäten für das politische Agenda-Setting, etwa weil es ihnen an *Political Efficacy* fehlt, weil sie nicht kollektiv organisiert sind, weil sie politische Entscheidungen als „Umstände“ wahrnehmen oder weil sie individuelle oder familiäre *Coping*-Strategien als hinreichend wahrnehmen. Kurzum: Diese sozialen Milieus sind nicht in der Lage, ein *Issue* auf der politischen Tagesordnung zu platzieren. Das *Issue* wird nicht hinreichend salient, um für eine direktdemokratische Initiative und ggf. Abstimmung hinreichend politisch zu mobilisieren, auch dann, wenn es eine Mehrheitsmeinung gegen eine

2 Mehr noch: Die Interessengruppenforschung macht darauf aufmerksam, dass der Einfluss kapitalistischer Interessengruppen auf *Policies* sich dann systematisch verringert, wenn eine öffentliche und breite Gegenmobilisierung erfolgt (Bernhagen, Dür & Marshall, 2015).

bestimmte Politik gibt (s.u.). Zu diesem Effekt mag auch beitragen, dass aufgrund von Quorumsregelungen oftmals eine Dethematisierung des *Issues* seitens Verwaltungsspitze und Ratsmehrheit stattfindet in der rationalen Erwartung, dass hierdurch der Anteil der Unterschriften bzw. Ja-Stimmen unterhalb der Quorumsrestriktionen bleibt. Darüber hinaus könnten u.a. die Komplexität des Themas und die zumeist nicht unmittelbar absehbaren individuellen (monetären) Betroffenheiten die Salienz des Themas verringern (Vatter & Nabholz, 1995). Direktdemokratische Begehren und Entscheide sind somit – so unsere Ausgangsvermutungen – bei Eigentumskonflikten um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sowohl privatisierungsadvers als auch irrelevant. Wenn es zu einer nennenswerten Mobilisierung führt, richtet sie sich in der Regel jedoch gegen die Privatisierung bzw. in Richtung einer (Re-)Kommunalisierung.

Diesen Hypothesen wird methodisch durch ein *Mixed-Method Design* nachgegangen. Der folgende Abschnitt definiert Privatisierungsformen, beschreibt die politische Konstellation bei Privatisierungen und gibt einen Überblick über die quantitative Verbreitung von Privatisierungen wie auch Kommunalisierungen im Untersuchungszeitraum (1985–2022, wobei der Zeitraum entsprechend der Entwicklung von Privatisierungsprozessen seit Mitte der 1980er Jahre gewählt wurde). Zu den einschlägigen Volksentscheiden auf der Länderebene werden vorliegende Studien ausgewertet. Für die kommunale Ebene der Bürgerbegehren und -entscheide werden 8.690 Fälle der Open-Access-Datenbank des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF, 2023) untersucht.³ Die Befunde zur Privatisierungsaktivität werden mit den Befunden zu den einschlägigen direktdemokratischen Initiativen und Abstimmungen ins Verhältnis gesetzt, also insbesondere mit Blick auf Hypothese 2 miteinander verglichen.

4 Erst Privatisierung, dann (Re-)Kommunalisierung und von beidem einiges

In den politischen Auseinandersetzungen um eine angemessene, sozial gerechte und alloka-tionseffiziente öffentliche Versorgung und Leistungserbringung in den (in unterschiedlichen Variationen) kapitalistisch und wohlfahrtsstaatlich organisierten OECD-Staaten hat sich in den 1980er Jahren eine neoliberale Debatte etabliert. Die diskursive, wirtschaftliche, politische und administrative Wirkmächtigkeit hat sich zwischen den 1980er und den 2010er Jahren auch in Deutschland gezeigt. Mit den Stichworten „Ökonomisierung“ und „Privatisierung“ wird auch im Kontext des deutschen öffentlichen Sektors ein Trend der Kommodifizierung von Gütern und Dienstleistungen beschrieben (z. B. Schaal, Lemke & Ritzi (Hrsg.) (2014).; Schimank & Volkmann, 2017).

Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind in diesem Zusammenhang ein politisches *Issue* und Querschnittsthema (sie erstrecken sich über unterschiedliche Politikfelder), das zwischen den Polen Privatisierung und Ver-

3 Die Suche in der Datenbank Bürgerbegehren erfolgte schlagwortbasiert. Suchbegriffe waren etwa: *besitz*, *eigentum*, *kauf*, *kommunal*, *öffentlich*, *privat*, *veräußer*, aber auch „Cross-Border-Leasing“, „Public-Private-Partnership“, „Öffentlich-Private Partnerschaft“, also einschlägige Termini in der Privatisierungsdebatte. Die Entscheidung für die Aufnahme in das Sample wurde auf Grundlage des Themas des Begehrens getroffen. Zwei Codierer waren beteiligt.

staatlichung angesiedelt ist. Nachrangig sind in der Debatte zivilgesellschaftliche Besitz- und Verfügungsrechte, wie etwa freigemeinnützige Einrichtungen, Genossenschaften oder *Commons*. Privatisierung umfasst die gänzliche oder teilweise Veräußerung von Gütern, Infrastrukturen oder Organisationsanteilen (z. B. Stadtwerke, Telekommunikationsunternehmen), die zuvor in staatlichem Besitz waren. Unterschieden wird hier zwischen materieller (Verkauf an ein Unternehmen/einen Investor) und formaler Privatisierung. Im letztgenannten Fall (prominent bei der DB AG) bleiben Gesellschaftsanteile und Aktien in staatlicher Hand, aber die Organisationsform wird aus dem Rechtskreis der öffentlichen Verwaltung in das Privatrecht übertragen. Eine weitere Form ist die funktionale Privatisierung. Hierbei werden staatliche Aufgaben auf Zeit (etwa 15, 25 oder gar 99 Jahre) an private Unternehmen vergeben, etwa der Bau und Betrieb von Verkehrswegen. Als Verstaatlichung gilt demgegenüber der Kauf von Gesellschaftsanteilen privater Unternehmen, von Gütern und Infrastrukturen oder die Übernahme bislang privat erbrachter Dienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften. Kommunalisierung bezeichnet die Verstaatlichung durch kommunale Körperschaften (Sack, 2019, S. 17–30).

Privatisierung ist eine Form der Kommodifizierung von *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* und ein politisches Spiel. Ausgangspunkte der Entstaatlichung sind einerseits die Finanzengpässe öffentlicher Haushalte und andererseits das Streben nach einer höheren Allokationseffizienz bei der Leistungserbringung (Megginson & Netter, 2001). Ein Treiber der Privatisierung war die Finanznot der öffentlichen Gebietskörperschaften, insbesondere bei den Städten und Gemeinden (Fuest & Thöne, 2008). Die im Jahr 2009 konstitutionalisierte „Schuldenbremse“ (GG Art. 109, 3, 1) hat die austeritäre Fiskalpolitik verankert, pikanterweise zum Zeitpunkt der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalkrise, an dem deren Effizienz zunehmend bestritten wurde (Fuest et al., 2019). In den 1990er und 2000er Jahren sahen sich Bund, Länder und Kommunen mit einem institutionellen Trilemma im öffentlichen Sektor befasst: Finanznot ging einher mit der Unwilligkeit, Steuern zu erhöhen. Zugleich musste ein erheblicher Sanierungsstau bewältigt und ein gesetzlich verankertes Dienstleistungsniveau gewährleistet werden. Privatisierungen waren hier ein Ausweg (Flinders, 2005). Dies galt besonders (aber nicht ausschließlich) bei Städten und Gemeinden.

Das politische Spiel vollzieht sich klassisch zwischen wirtschaftsliberalen Parteien, wettbewerbsorientierten Institutionen, Interessengruppen kapitalistischer Unternehmen und organisierter Steuerzahler:innen und neo-klassischen Wissensproduktionsgemeinschaften einerseits und sozialdemokratisch/sozialistischen Parteien, Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, Nicht-Regierungs-Organisationen und post-keynesianisch orientierten Netzwerken von Wissenschaftler:innen (Breen & Doyle, 2013; Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014; Sack, 2019, S. 327–337). Stabil sind die Befunde, dass organisatorische (nicht funktionale) Privatisierung erstens mit der Reduzierung der Beschäftigung und der Entstehung von Kern- und Randbelegschaften einhergeht (Megginson & Netter, 2001; Brandt et al., 2008; Greer, Schulten & Böhlke, 2012). Insbesondere niedrig qualifizierte und entlohnte Tätigkeiten wie etwa (Gebäude-)Reinigung, Catering oder Logistik werden ausgelagert. Damit sinkt das Lohnniveau der betroffenen Beschäftigungsgruppen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt (Fachkräftemangel, „Arbeitnehmermarkt“ und der Einführung des staatlichen Mindestlohns 2014, vgl. Lesch, 2017) hat sich diese Situation entschärft, wurde aber nicht grundsätzlich aufgehoben. Zweitens – hier sind die Befunde weniger konsolidiert – gehen Privatisierungen damit einher, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen weniger Zugang zu *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*

haben. Auch werden „weiche“, qualitative Leistungen reduziert, etwa die Betreuung von Patient:innen und Angehörigen in privatisierten Krankenhäusern (Sack, 2019, S. 304–308). Entstaatlichung ist also sozial selektiv und zwar insbesondere gegenüber denjenigen prekären Milieus, denen im deutschen Regierungssystem Repräsentationsdefizite attestiert werden (Schäfer & Zürn, 2021, S. 96–103).⁴

Festzuhalten ist zudem, dass in der Bevölkerung privatisierungsskeptische Auffassungen vorherrschend sind: In den repräsentativen, vom Deutschen Beamtenbund und bei Forsa beauftragten Bürgerbefragungen „Öffentlicher Dienst“ zu den Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger:innen im Feld der öffentlichen Dienstleistungen wurde 2007–2018 die Einstellung zu Privatisierung und Verstaatlichung durchgehend abgefragt.⁵ Die Zeitreihe zeigt, dass sich marktaffine Einstellungen im genannten Zeitraum a) leicht verringern (von 17 % der Befragten in 2007 auf 10 % in 2018) zugleich aber b) durchgehend eine deutliche Minderheitenposition in der Bevölkerung darstellen (Deutscher Beamtenbund, 2018, S. 8). Inwieweit die generellen privatisierungsadversen Haltungen mit entsprechenden Erfahrungen der Entstaatlichung, deren möglichen Versorgungsdefiziten und sozialen Folgen zusammenhängen, kann hier nicht geklärt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine „Privatisierung wider Willen“ erfolgte, also eine Politik, die sich gegen einen deutlichen Mehrheitswillen richtete.

Verstaatlichung und Kommunalisierung orientiert sich gegenüber Kommodifizierung und Allokationseffizienz an den – von einer Bevölkerungsmehrheit geteilten – Zielen der staatlichen Steuerungsfähigkeit durch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse einerseits wie auch einem Re-Distributionsziel andererseits (Vogel, 2007; Friedländer & Röber, 2016; Bieling & Möhring-Hesse, 2022).

Die quantitative Verbreitung von Privatisierung und Kommunalisierung in Deutschland ist nicht gut erfasst. Einig sind sich unterschiedliche Beobachter:innen, dass die Privatisierungsaktivitäten in Deutschland schon vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 deutlich zurückgingen und die 2010er Jahre eher von der Abkehr von Privatisierungen und Rekommunalisierungen geprägt waren (Herweg & Zohnhöfer, 2010; Reichard & Röber, 2019; Sack, 2019, S. 317–326; Zohnhöfer, Schmitt & Obinger, 2022). Die missliche Datenlage im föderalen und exekutiven deutschen Föderalismus mit kommunaler Selbstverwaltung liegt an den oben genannten unterschiedlichen Privatisierungsformen, vor allem aber an der hohen Zahl der Gemeinden (ca. 11.000) und Städte (ca. 2.000). Während zur Privatisierungstätigkeit des Bundes Daten vorliegen (Zohnhöfer, Schmitt & Obinger, 2022; Sack, 2019, S. 147–170), zeigt sich das Erhebungsproblem insbesondere auf der kommunalen Ebene.

Eine Vorstellung von der Größenordnung der Privatisierungstätigkeit ergibt sich aus verschiedenen Einzelstudien, die auf Befragungen von Kommunen und auf Beteiligungsberichten von Städten und Gemeinden beruhen. Eine Kommunalstudie identifizierte für den Beginn der 2000er Jahre bei den befragten Kommunen einen Anteil von 62 % materieller Organisationsprivatisierungen in der Energieversorgung, 53 % im Nahverkehr, 43 % in der Wasserver- und 39 % in der Abfallentsorgung (PricewaterhouseCoopers, 2002). Die sektorenspezifischen Schwerpunkte der Abfallentsorgung, der Energie- und Wasserversorgung und des ÖPNV werden durch weitere Studien bestätigt; es kommen der Wohnungsbau und der

4 Für das generelle Argument der Angewiesenheit sozial prekärer Gruppen auf Güter und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse s. a. Vogel, 2007 und Foundational Economy Collective, 2019.

5 Es gibt keine ähnliche Untersuchung für Deutschland. Im internationalen Vergleich wird die Verbreitung einer Privatisierungsskepsis in der Bevölkerung weitgehend bestätigt (Denisova et al., 2012; Ramirez & Lewis, 2018).

Bereich „Stadtmarketing, Tourismus, Wirtschaftsförderung“ dazu (Killian, Richter & Trapp, 2006, S. 80–83; Reichard, 2006, S. 84–87; Bogumil et al., 2007, S. 338; Papenfuß, 2013). Mit Blick auf vertragliche Partnerschaften (funktionale Privatisierung) ist festzustellen, dass der Bereich der „Schulen, Kindertagesstätten und Bildung“ mit 38 % der bekannten Projekte besonders wichtig war, neben dem Sektor „Freizeit, Kultur und Sport“ (20 %) und den öffentlichen Verwaltungsgebäuden (16 %) (Partnerschaft Deutschland, 2018, S. 8). Im Bereich der Mietwohnungsbestände begann 2004–2007 eine Hochphase materieller Privatisierungen; Kommunen, Bund und Länder haben jeweils erhebliche Bestände veräußert. 2012 wurden 91.000 Wohnungen aus öffentlichem Bestand verkauft (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012, S. 38). Auch im deutschen Krankenhaussektor war eine deutliche Dynamik in Richtung der *materiellen Privatisierung* zu identifizieren (Augurzyk, Beivers & Pilny, 2018, S. 208–209; Sack, 2019, S. 257–276; *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Trägerstrukturen deutscher Krankenhäuser

	2000		2020	
Privat	486	21,68 %	732	38,47 %
Freigemeinnützig	912	40,68 %	620	32,58 %
Öffentlich	844	37,64 %	551	28,95 %
	2.242		1.903	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Statista, 2023.

Seit Ende der 2000er Jahre wurde dann sowohl in den OECD-Staaten als auch in Deutschland ein Trend zur Rekommunalisierung diagnostiziert und diskutiert (Röber, 2009; Libbe, 2012; Röber, 2018; Wollmann, 2018, S. 420–422; Friedländer, 2013; Demuth, Friederiszick & Reinhold, 2018). Der Energiesektor ist hier derjenige Bereich, in dem Rekommunalisierung am prominentesten vertreten und am meisten verbreitet ist (Wagner & Berlo, 2015). Dies geht auf die mit der „Energiewende“ und der Förderungen Erneuerbarer Energien verbundenen Dezentralisierung der Produktions- und Versorgungsstrukturen und das Auslaufen entsprechender Konzessionen zurück (Röber, 2018, S. 1195–1196). Eine ähnlich breite Entwicklung ist jedoch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung trotz der prominenten Beispiele der Berliner und Potsdamer Wasserversorgung nicht zu beobachten. Auch der öffentliche Personennahverkehr ist kein Sektor, in dem Rekommunalisierungen quantitativ bedeutsam sind (Libbe, 2012, S. 23–26). Juri Demuth, Hans Friederiszick und Steffen Reinhold (2018) haben anhand 11.000 deutscher Städte und Gemeinden für die Jahre 2003, 2009 und 2015 untersucht, ob es im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung zu einer Rekommunalisierung bzw. „reverse privatization“ (Demuth, Friederiszick & Reinhold, 2018, S. 5) gekommen ist. Sie stellen fest, dass mehr als 1.000 lokale Gebietskörperschaften (8,5 % der untersuchten Städte und Gemeinden) bis 2009 rekommunisierten, und weitere ca. 500 (4,7 %) bis 2015 (Demuth, Friederiszick & Reinhold, 2018, S. 27). Wie auch im Energiesektor ist also auch in der Abfallentsorgung von einem relevanten Trend zur Rekommunalisierung auszugehen.

Worauf wir mit dieser Skizze des empirischen Materials hinauswollen: Der Umfang der Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten ist umfassend. Es dreht sich um Anteile,

die die 50%-Marke überschreiten bzw. um Fallzahlen in dreistelliger Höhe. Eigentumsveränderungen bei *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind also quantitativ erheblich.

4.1 Gesundheit, Wohnen und Energie: Volksbegehren und -entscheide

Von den 103 Volksbegehren, die seit 1966 in Deutschland initiiert wurden, hatten neun (8,74%) das Thema *Eigentumskonflikte um Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* (ab 2004). Davon scheiterten zwei; zwei weitere waren im Sinne des Begehrens durch Parlamentsbeschlüsse erfolgreich (Wirkrichtung: gegen Privatisierung). Fünf weitere gingen in Volksentscheide über. Nur eines der Begehren fand in einem Flächenland (Bayern) (Mehr Demokratie, 2023) statt. Von den 25 Volksentscheidungen, die seit 1968 in der Bundesrepublik Deutschland stattfanden, lassen sich fünf (20%) diesem *Issue* zuordnen. (Tabelle 2).

Volksentscheide wirken in den Ländern eindeutig gegen Privatisierung und für Verstaatlichung. Sie weisen eindeutige Mehrheiten auf und können, wenn sie gemeinsam mit anderen Wahlen stattfinden, das nötige Abstimmungsquorum erreichen. Der politische Mobilisierungsprozess beruht auf zivilgesellschaftlicher Initiative und weist eine einfache Konfliktkonstellation auf: Die Unionsparteien und die FDP wie auch Wirtschaftsverbände (etwa die Industrie- und Handelskammern, der Hauseigentümerverband „Haus und Grund“) sprechen sich für Privatisierung und gegen Verstaatlichung aus, zivilgesellschaftliche linke Aktionsbündnisse, Gewerkschaften, die Bündnisgrünen und die Linke beziehen die Gegenposition. Die Sozialdemokratie weist (insbesondere, wenn sie regiert) bei diesem *Issue* eine geringe programmatische Kohäsion auf und ist bei diesen direktdemokratischen Abstimmungen mit innerparteilichen programmatischen Konflikten und aufwendiger Kompromissfindung befasst. Kritische Voraussetzung ist die politische Initiative für eine direktdemokratische Abstimmung (Mittendorf, 2008; Solar, 2016; Sack, 2019, S. 320–325).

Tabelle 2: Volksentscheide zum Thema *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*

Datum	Land/ Stadtstaat	Thema	Initiator: in	Betei- ligung %	Zustim- mungs- voten %	Wirk- richtung
29.02.2004	Hamburg	„Gesundheit ist keine Ware“: Gegen Privati- sierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac Aktions- bündnis	64,91*	76,78	Gegen Privatisie- rung
13.02.2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner	Aktions- bündnis	27,5	98,2	Gegen Privatisie- rung

Datum	Land/ Stadtstaat	Thema	Intitiator: in	Betei- ligung %	Zustim- mungs- voten %	Wirk- richtung
		wollen unser Wasser zurück“				
22.09.2013	Hamburg	Für die Rekom- munalisierung der Hamburger Energie-Netze	Aktions- bündnis	68,7*	50,9	Für Ver- staat- lichung
03.11.2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“: Für die Rekom- munalisierung der Berliner Stromversor- gung	Aktions- bündnis	29,1	83,2	Für Ver- staat- lichung Vorlage scheitert am Zustim- mungs- quorum
26.09.2021	Berlin	„Deutsche Wohnen & Co. enteignen“: Für Vergesellschaf- tung der Berliner Bestände großer Im- mobilienkön- zerne, die mehr als 3.000 Wohn- ungen vermieten	Aktions- bündnis	73,5*	59,1	Für Ver- staat- lichung

* Volksentscheid zugleich mit Wahl.

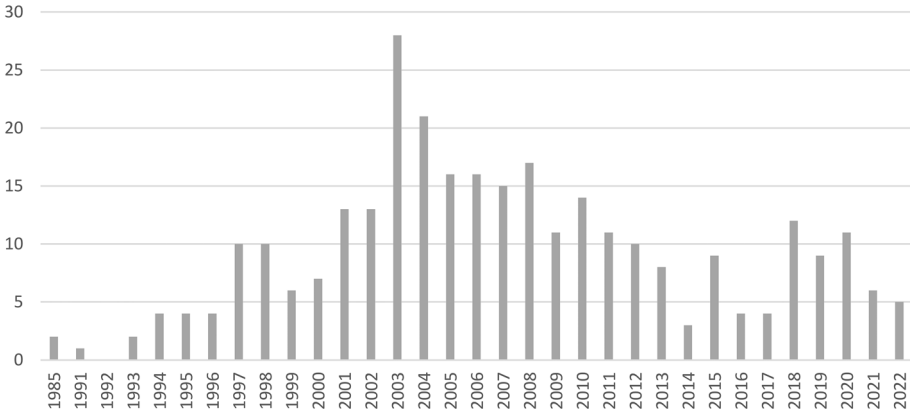
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Mehr Demokratie, 2023.

4.2 Stadtwerke, Freibäder und Wasser: Bürgerbegehren und -entscheide

Auf der kommunalen Ebene fanden ebenfalls direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen (hier Bürgerbegehren und -entscheide) zu den Eigentumskonflikten um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* statt. Auf Grundlage der Open-Access-Datenbank Bürgerbegehren (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023) zeigen sich 306 einschlägige Bürgerbegehren und -entscheide. Das waren 3,52% der insgesamt erfassten 8.690 Bestrebungen auf der kommunalen Ebene. Die Zielrichtung lässt sich zunächst binär codieren. „Kommunal orientiert“ sind diejenigen Bürgerbegehren, die sich gegen eine Privatisierung richten bzw. für eine Kommunalisierung aussprechen. Als „privat orientiert“ sind jene Bestrebungen codiert worden, die eine (Form der) Privatisierung anstreben bzw. eine Kommunalisierung abwehren.

Abbildung 1 zeigt die zeitliche Entwicklung direktdemokratischer kommunaler Initiativen und Abstimmungen seit Mitte der 1980er Jahre. Diese drehen sich bis zum Beginn der 2000er Jahre um Entstaatlichungen und richten sich weit überwiegend gegen geplante Privatisierungsvorhaben. Erst nach dem Jahrtausendwechsel beginnen Bürgerbegehren und -entscheide auch die (Re-)Kommunalisierung zu thematisieren, wobei hier die meisten Fälle darauf gerichtet sind, Aufgaben wieder in öffentliche Regie zu überführen (s. u.). Auf der lokalen Ebene sind die 2000er Jahre erkennbar die „Hochzeit“ der politischen Auseinandersetzung gewesen.

Abbildung 1: Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* erstrecken sich thematisch hauptsächlich auf infrastrukturell geprägte Leistungsbereiche (Energie, Entsorgung, Verkehr, Digitales) und die entsprechenden Politikfelder (Kommunale Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik) und Organisationen (z. B. Stadtwerke, kommunale Verwaltungen und Unternehmen) (Tabelle 3). Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder) sind der zweite große Bereich, in dem das *Issue* salient ist.

Tabelle 3: Themenbereiche der Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Themenbereich	Issue Eigentumskonflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt-fälle je Themenbereich	Anteil je Themenbereich
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	127	114	13	1.080	11,76 %
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	92	82	10	1.702	5,41 %

Themenbereich	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt-fälle je Themen-bereich	Anteil je Themen-bereich
Verkehrs- und Ent-sorgungsprojekte	32	28	4	1.689	1,89%
Wirtschaftsprojekte (inkl. Mobilfunk)	30	25	5	1.803	1,66%
Kulturprojekte	9	7	2	330	2,73%
Sonstiges	16	10	6	1.354	1,18%
	306	266	40	7.958*	3,84%

*Die Differenz zu 8.690 ergibt sich daraus, dass nicht für alle Themenbereiche Eigentumskonflikte festzustellen sind.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Tabelle 4: Bundesländervergleich bei Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Bundesland	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt je Bundesland	Anteil je Bundesland
Bayern	70	57	13	3.485	2,01%
Nordrhein-Westfalen	62	56	6	963	6,44%
Baden-Württemberg	31	25	6	805	3,85%
Schleswig-Holstein	26	19	7	572	4,55%
Hessen	24	22	2	526	4,56%
Niedersachsen	24	21	3	439	5,47%
Sachsen	17	17	0	354	4,80%
Thüringen	13	12	1	258	5,04%
Brandenburg	10	9	1	299	3,34%
Sachsen-Anhalt	9	9	0	277	3,25%
Rheinland-Pfalz	7	7	0	315	2,22%
Mecklenburg-Vorpommern	7	6	1	162	4,32%
Berlin	3	3	0	48	6,25%
Bremen	2	2	0	11	18,18%
Hamburg	1	1	0	157	0,64%

Bundesland	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamt je Bundesland	Anteil je Bundesland
Saarland	0	0	0	19	0,00 %
Gesamt	306	266	40	8.690	3,52 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Im Bundesländervergleich (*Tabelle 4*) sind Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein eher privatisierungsgeneigt, während im Saarland – mutmaßlich aufgrund der geringen Anzahl an Kommunen (52) – zu diesem *Issue* bislang kein Bürgerbegehren initiiert wurde (Mittendorf, 2008). In Bremen sind Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen dann Gegenstand eines obligatorischen Referendums, wenn sie von einer einfachen Mehrheit verabschiedet werden. Bei einer Zweidrittelmehrheit kann ein Volksentscheid erzwungen werden (Kost & Solar, 2018, S. 130).

Tabelle 5: Gemeindegrößen bei Bürgerbegehren Privatisierung/Kommunalisierung

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Issue Eigentums-konflikte	Kommunal orientiert	Privat orientiert	Gesamtfälle je Gemeindegröße	Anteil je Gemeindegröße
bis 5.000	48	37	11	3.193	0,13 %
5.001 – 10.000	39	29	10	1.424	2,74 %
10.001 – 20.000	40	37	3	1.337	2,99 %
20.001 – 50.000	44	36	8	1.180	3,73 %
50.001 – 100.000	40	37	3	546	7,33 %
100.001 – 200.000	43	40	3	362	11,88 %
200.001 – 500.000	34	32	2	480	7,08 %
Mehr als 500.000	18	18	0	168	10,71 %
Gesamt	306	266	40	8.690	3,52 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Wie auch bei den Volksbegehren und -entscheiden zeigt sich bei den kommunalen Abstimmungen ein Agglomerationseffekt: Es sind die Gemeinden ab 50.000 Einwohner:innen, in denen das *Issue* im Verhältnis zu den Gesamtfällen mehr zum Thema gemacht wird (*Tabelle 5*). Hier zeigt sich der bekannte Effekt der lokalen Politikforschung, dass mit der Agglomerationsdichte die Konfliktintensität und Politisierung der Auseinandersetzung wahrscheinlicher wird (Holtkamp, 2008). Auch mit Blick auf die überschaubare Zahl der Volksentscheide stellt sich für die kommunale Ebene die Frage nach der Ähnlichkeit der Wirkrichtung, also

nach den Effekten. Für die 121 durchgeführten Bürgerentscheide seit Mitte der 1980er Jahre zeigt sich folgendes Bild (*Tabelle 6*):

Tabelle 6: Richtung der Bürgerentscheide Privatisierung/Kommunalisierung

	Privatisierung	(Re-) Kommunalisierung
Für	16 (13,22 %)	17 (14,05 %)
Gegen	74 (61,16 %)	14 (11,57 %)
Gesamt	121 (100 %)	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Die Häufigkeitsverteilung ähnelt derjenigen der Volksentscheide, ist aber schwächer ausgeprägt: Ca. 61 % der Abstimmungen wirken gegen Privatisierungen, weitere 14 % für (Re-) Kommunalisierung (75 %).

Tieferegehende Analysen zu den erklärenden Faktoren bei den direktdemokratischen Initiativen und Abstimmungen zum *Issue* Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* sind mit dem vorliegenden Datensatz nicht leistbar und stehen derzeit aus. Zu den in der internationalen Privatisierungsforschung üblichen Indikatoren gehören beispielsweise Wirtschaftskraft, Schuldenquote und Parteienkonstellation (Breen & Doyle, 2013; Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014). Um statistisch belastbare Aussagen über die Determinanten der entsprechenden Entscheidungen zu treffen, wären für den hier genutzten Datenpool erhebliche Nacherhebungen notwendig (und sinnvoll). Im Rahmen dieses Artikels können diese nicht geleistet werden. Es liegt auch kein anderer Datensatz zu den direktdemokratischen Initiativen in Deutschland vor. Das ist unbefriedigend und verweist auf weiteren Forschungsbedarf.

5 Mehr Staat bei geringer Salienz: Konklusion

Der vorliegende Artikel fragt nach der Wirkung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem auf *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*. Damit trägt der Artikel zur Forschung über Formen direkter Demokratie im Rahmen von Regierungssystemen bei, in denen direktdemokratische Elemente institutionell angelagert werden, aber nicht – wie prominent in der Schweiz – integraler Bestandteil der politischen Entscheidungsfindung sind. Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung sind direktdemokratische Begehren und Entscheide als Veto-Positionen der Entstaatlichung identifiziert worden (Sack, 2019, S. 101, 117–120; allgemein zum Wirkmechanismus von Referenden als Veto-Position im Medianwählermodell: siehe Hug & Tsebelis, 2002). Darüber hinaus wurde die Datenbasis gegenüber vorliegenden Untersuchungen (Mittendorf, 2008; Solar, 2016) deutlich erweitert und systematisch auf die Empirie zu bundesdeutschen Privatisierungs- und (Re-) Kommunalisierungsereignissen bezogen.

Im Ergebnis lässt sich Hypothese 1 bestätigen: Wenn in einem direktdemokratischen Verfahren abgestimmt wird, dann wird weit überwiegend gegen Privatisierung und für (Re-) Kommunalisierung gestimmt. In einem Regierungssystem mit direktdemokratischem Layering kommen bei Nutzung der Veto-Positionen entsprechende Mehrheitspräferenzen zum Ausdruck. Vergleicht man jedoch das quantitative Aufkommen direktdemokratischer Bestrebungen zum Thema (306 Bürgerbegehren und -entscheide, neun Volksbegehren und -entscheide) seit Mitte der 1980er Jahre mit der Verbreitung der Privatisierungs- und später (Re-)Kommunalisierungsereignissen, wird deutlich, dass erstgenanntes mit dem zweitgenannten nicht annähernd Schritt hält. In 16 Ländern und 11.000 Kommunen wurden in 30 Jahren die Eigentumsverhältnisse im öffentlichen Sektor in erheblichem Umfang geändert. Hypothese 2 ist also in dem Sinne gesichert, dass Privatisierungen weit überwiegend nicht direktdemokratisch thematisiert und zur Entscheidung gebracht werden (*Non-decision*). Die Salienz des *Issues* reicht offenkundig nicht hin, um für direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen zu mobilisieren. Direkte Demokratie wirkt in ihrer Output-Dimension beim Thema *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* für mehr Staat (hier im Sinne von hierarchischer Zielsetzung wirtschaftlicher Betriebe zu Gunsten anderer Ziele als der Profitorientierung), gegen Kapitalismus (im Sinne alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringender kommodifizierender, profitorientierter marktlicher Steuerung) und sie ist in der Breite jedoch nicht relevant.

Warum das so ist, können wir mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht klären, das heißt, wir können Hypothese 2 nur teilweise plausibilisieren. (Zukünftig zu prüfende) Überlegungen gehen in folgende Richtungen: Das demokratietheoretisch begründete Argument, dass Privatisierung mit sozialer Selektivität bei Beschäftigten- und Nutzergruppen einhergeht, die wiederum nicht in der Lage (politische Ressourcen) oder aufmerksam (politisches Interesse) sind, um direktdemokratische Abstimmungen zu initiieren, ist weiterhin plausibel, mit den bisherigen Forschungsdaten aber nicht valide zu prüfen. Zusätzlich zu den oben genannten Indikatoren der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung wären bei weiteren, auch international vergleichenden Forschungen also (wenigstens als Proxy) Kennzahlen sozialer Gleichheit (Gini-Koeffizient) einzuführen. Hier schließt das demokratietheoretische Argument an, dass ggf. die Hürden und institutionellen Anforderungen für Abstimmungen so restriktiv sind, dass diese nicht erfolgreich initiiert werden können. Dem steht allerdings entgegen, dass entsprechende Entscheide tatsächlich auch durchgeführt wurden. Ein drittes Argument zielt auf die indirekten Effekte direktdemokratischer Bestrebungen: Weil von Proponent:innen der Privatisierung direktdemokratische Verfahren als Veto-Position genutzt werden können und eine wahrscheinliche politische Mobilisierung am *Issue* antizipiert wird, werden entsprechende Vorhaben frühzeitig nicht verfolgt oder aber in einem frühen Stadium Opponent:innen in eine Kompromissbildung eingebunden, also beispielsweise besondere betriebliche Personalüberleitungen vereinbart. Hier sind qualitative Daten zu politischen Kompromissen notwendig. Stellt man eine generelle „Privatisierung wider Willen“ in Rechnung, dann wären zwei weitere Vermutungen zu prüfen. Erstens kann nur mit Medienanalysen geklärt werden, ob die lokale Öffentlichkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung über *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* hinreichend informiert war (also die Chance hatte, Begehren zu initiieren). Zweitens ließe sich die Salienz des *Issues* auch durch quantitative Befragungsinstrumente klären, in denen ein Ranking politischer Einstellungen erfolgt. Von den hier vorgelegten Daten ausgehend, wäre es

überraschend, wenn es die *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* an die Spitze schaffen.

Im Ergebnis steht jedoch nicht allein weiterer Forschungsbedarf an. Rückblickend auf den Forschungsstand zur Schweiz stellt sich aus demokratiepolitischer Perspektive die Frage, ob zu wesentlichen wirtschaftspolitischen Fragestellungen (und die *Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*) nicht obligatorische Abstimmungen einzuführen sind, wie es etwa in Bremen der Fall ist (Kost & Solar, 2018, S. 130; Wollenschläger, 2014). Diese Überlegungen sehen sich aber dann auch damit konfrontiert, dass der Forschungsstand zur Schweizer Demokratie geringere Staatsausgaben und -leistungen diagnostiziert. Dies wirft dann wiederum Fragen für ein Verständnis sozialer Demokratie auf, für das ein allgemeiner Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ein grundlegender Aspekt von Gerechtigkeit ist. Obligatorische Referenden sind in dieser Perspektive also durchaus ein zweischneidiges Schwert.

Danksagung

Für wichtige Kommentare und Anregungen bedanken wir uns bei den Diskutant:innen des Kolloquiums des Instituts für Politikwissenschaft der Bergischen Universität Wuppertal. Katharina Hartmann und Jonas Katemann gilt für ihre Mithilfe unser besonderer Dank.

Literatur

- Augurzky, Boris, Beivers, Andreas & Pilny, Adam (2018). *Krankenhäuser in privater Trägerschaft 2018* (RWI Materialien Nr. 122). RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. <https://doi.org/10.4419/86788829>.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57 (3), 632–642. <https://doi.org/10.2307/1952568>.
- Bernhagen, Patrick, Dür, Andreas & Marshall, David (2015). Information or context: What accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? *Journal of European Public Policy*, 22 (4), 570–587. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008556>.
- Bieling, Hans-Jürgen & Möhring-Hesse, Matthias (2022). Öffentliche Infrastrukturen: gesellschaftliche Konflikte und staatliche Gewährleistung. *Bürger & Staat*, 72 (1/2), 4–11. Verfügbar unter: https://www.buergerundstaat.de/1_2_22/oeffentliche_infrastrukturen.pdf [17. April 2023].
- Blume, Lorenz & Voigt, Stefan (2012). Institutional details matter — More economic effects of direct democracy. *Economics of Governance*, 13 (4), 287–310. <https://doi.org/10.1007/s10101-012-0115-9>.
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stefan, Kuhlmann, Sabine & Ohm, Anna K. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell — eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Sonderband, Bd. 29, (2. Aufl.). Berlin: edition sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845267784>.
- Brandt, Torsten, Schulten, Thorsten, Sterkel, Gabriele und Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008). *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag.

- Breen, Michael & Doyle, David (2013) The Determinants of Privatization: a Comparative Analysis of Developing Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15 (1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.741439>.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012). *Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Decker, Frank (2016). *Der Irrweg der Volksgesetzgebung: Eine Streitschrift*. Bonn: Verlag JHW Dietz.
- Demuth, Juri, Friederiszick, Hans & Reinhold, Steffen (2018). *Reverse privatization as a reaction to the competitive environment: Evidence from solid waste collection in Germany*, ESMT Working Paper, No. 18–02. Berlin: European School of Management and Technology (ESMT).
- Denisova, Irina, Eller, Markus, Frye, Timothy & Zhuravskaya, Ekaterina (2012). Everyone hates privatization, but why? Survey evidence from 28 post-communist countries. *Journal of Comparative Economics*, 40 (1), 44–61. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2011.11.001>.
- Deutscher Beamtenbund (2018). *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst*. Verfügbar unter: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2018/forsa_2018.pdf [18. April 2023].
- Eder, Christina (2010). Direkte Demokratie in den deutschen Kommunen. Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Vergleich. In Markus Freitag & Adrian Vatter (Hrsg.), *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen* (S. 65–95). Berlin: Lit Verlag.
- Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André (2022). Direct democracy, coalition size and public spending. *Journal of Public Policy*, 42 (2), 224–246. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000306>.
- Engartner, Tim (2021). *Staat im Ausverkauf: Privatisierung in Deutschland* (2. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Flinders, Matthew (2005). The politics of public–private partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7 (2), 215–239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x>.
- Foundational Economy Collective (2019). *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Freitag, Markus, Vatter, Adrian, & Müller, Christoph (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (3), 348–369. <https://doi.org/10.1007/s11615-003-0068-2>.
- Freitag, Markus & Vatter, Adrian (2017). Mythen und Wahrheiten zur direkten Demokratie. In Aurel Croissant, Sascha Kneip, & Alexander Petring (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit: Festschrift für Wolfgang Merkel* (S. 37–51). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16090-6_2.
- Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *The American Economic Review*, 84 (2), 338–342.
- Friedländer, Benjamin (2013). *Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleitungen: Konzept—Entwicklungstendenzen—Perspektive* (Arbeitspapier Nr. 45). Leipzig: Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft.
- Friedländer, Benjamin & Röber, Manfred (2016). Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Entwicklungstendenzen in vier europäischen Ländern und organisationspolitische Perspektiven. *Verwaltung & Management*, 22 (2), 59–67. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/97264> [17. April 2023].
- Fuest, Clemens & Thöne, Michael (2008). *Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?* (Working Paper Nr. 08–2). FiFo-CPE Discussion Paper. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/23273> [17. April 2023].
- Fuest, Clemens, Gründler, Klaus, Potrafke, Niklas, Fratzscher, Marcel, Kriwoluzky, Alexander, Michelsen, Claus, Hüther, Michael, Bofinger, Peter, Feld, Lars P. & Reuter, Wolf H. (2019). Schul-

- denbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? *Wirtschaftsdienst*, 99 (5), 307–329. <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2451-7>.
- Gabriel, Oskar W. & Walter-Rogg, Melanie (2006). Im Brennpunkt: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 45 (2), 39.–56.
- Geitmann, Roland (2002). Beschnittene Anwendungsbereiche für Bürgerbegehren und -entscheid. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (S. 166–178). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_9.
- Greer, Ian, Schulten, Thorsten & Böhlke, Nils (2013). How does market making affect industrial relations? Evidence from eight German hospitals. *British Journal of Industrial Relations*, 51 (2), 215–239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2011.00885.x>.
- Heinelt, Hubert & Egner, Björn (2022). The Notion of Democracy Among Actors Involved in Local State-Society Relations. In Björn Egner, Hubert Heinelt, Patricia Sivia & Filipe Teles (Hrsg.), *Perspectives on local governance across Europe: Insights on local state-society relations* (S. 47–62). Cham: Springer International Publishing.
- Herweg, Nicole, & Zohnhöfer, Reimut (2010). Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat: Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms? In Christoph Egle & Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition* (S. 254–278). Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92434-2_11.
- Holtkamp, Lars (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars, & Brockmann, Nils A. (2016). Direkte Demokratie. In Lars Holtkamp (Hrsg.), *Direkt-demokratische Hochburgen in Deutschland. Stadtforschung aktuell* (S. 11–55). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2_2.
- Hug, Simon & Tsebelis, George (2002). Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), 465–515. <https://doi.org/10.1177/095169280201400404>.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). Datenbank Bürgerbegehren. <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/> [17. April 2023].
- Kersting, Norbert (2017). Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In Norbert Kersting (Hrsg.) *Urbane Innovation. Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07321-3_4.
- Killian, Werner, Richter, Peter & Trapp, Jan H. (2006). *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: Ed. Sigma.
- Kirchgässner, Gebhard (2010). *Direkte Demokratie* (CREMA Working Paper Nr. 2010–16). Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).
- Kirchgässner, Gebhard (2016). Direct Democracy: Chances and Challenges. *Open Journal of Political Science*, 6 (2), 229–249. <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2016.62022>.
- Kirchgässner, Gebhard, Feld, Lars P. & Savioz, Marcel R. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn.
- Kost, Andreas & Solar, Marcel (2018). *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (1. Aufl. 2019). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21783-9>.
- Lesch, Hagen (2017). *Mindestlohn und Tarifgeschehen. Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen*. IW-Report 13/2017. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-mindestlohn-und-tarifgeschehen.html> [17. April 2023].
- Libbe, Jens (2012). Rekommunalisierung: Empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. *Verwaltung und Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung*, 18 (1), 21–33. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2012-1>.
- Magin, Raphael, Eder, Christina & Vatter, Adrian (2016). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf

- (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 345–362). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.). (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meggison, William L. & Netter, Jeffry M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 321–389.
- Mehr Demokratie (2023). Volksbegehren in den Ländern. <https://www.mehr-demokratie.de/themen/voiksbegehren-in-den-laendern/bisherige-voiksbegehren/> [17. April 2023].
- Mittendorf, Volker (2008). Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierungen und die Rolle der Gewerkschaften. In Torsten Brandt, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel & Jörg Wiedemuth (Hrsg.), *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik* (S. 310–329). Hamburg: VSA-Verlag.
- Mittendorf, Volker (2009). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Regelungen–Nutzungen–Analysen. In Hermann J. Heußner & Otmar Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge* (S. 327–342). Muenchen: Olzog.
- Neumann, Peter (2015). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der anwaltlichen Praxis: Rechtliche Voraussetzungen und prozessuale Durchsetzung. In Michael Quaas & Deutsches Anwaltsinstitut e.V. (Hrsg.), *Rechtsprobleme der Energiewende* (S. 229–284). Baden-Baden: Nomos.
- Obinger, Herbert, Schmitt, Carina & Zohlnhöfer, Reimut (2014). Partisan politics and privatization in OECD countries. *Comparative Political Studies*, 47 (9), 1294–1323. <https://doi.org/10.1177/0010414013495361>.
- Papenfuß, Ulf (2013). Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven. *dms – der moderne staat*, 6 (2), 361–370. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.06>.
- Partnerschaft Deutschland (2018). *Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland*. Stand: 31. Dezember 2018. Verfügbar unter: https://www.ppp-projekt Datenbank.de/fileadmin/user_upload/181231_ProjektDatenbank_PPP-Projekte_Dt_Stand_Ende_Dezember_2018_kurz.pdf [17. April 2023].
- Paust, Andreas (2001). *Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Ein Praxisleitfaden*. Bonn: Stiftung MITARBEIT.
- PricewaterhouseCoopers (2002). *Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister*. Kommunalstudie: Frankfurt a.M.
- Ramirez, Mark D. & Lewis, Paul G. (2018). Beliefs about corporate America and the structure of opinions toward privatization. *Political Behavior*, 40, 1011–1034. <https://doi.org/10.1007/s11109-017-9434-4>
- Reichard, Christoph (2006). Organisations-PPP. Typologie und praktische Ausprägungen. In Dietrich Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership* (S. 77–94). Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, Christoph & Röber, Manfred (2019). Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrick Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 263–274). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_24.
- Rehmet, Frank, Sterk, Thorsten, Mittendorf, Volker & Zeybek, Yazgüü (2018). *Bürgerbegehrensbericht 2018*. Berlin/Marburg/Wuppertal: Mehr Demokratie e. V.
- Röber, Manfred (2009). Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. *KWI Schriften*, 6, 81–98. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Röber, Manfred (2018). Rekommunalisierung. In Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_107.

- Sack, Detlef (2009). *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef (2019). *Vom Staat zum Markt: Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schaal, Gary S., Lemke, Matthias & Ritz, Claudia (Hrsg.) (2014). *Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland: Eine vergleichende Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schäfer, Armin & Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94–120.
- Schäfer, Armin & Zürn, Michael (2021). *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Schiller, Theo & Mittendorf, Volker (2002). Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_1.
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017). Ökonomisierung der Gesellschaft. In Andrea Maurer (Hrsg.) *Handbuch der Wirtschaftssoziologie* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19907-8_28.
- Schmidt, Christopher A. (Hrsg.) (2020). *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Tübingen – 1972 bis 2020*. Bd. 5. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748909361>.
- Schmidt, Christopher A. & Neumann, Peter (Hrsg.) (2022). *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Ludwigsburg 1981 bis 2020*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748934417>.
- Solar, Marcel (2016). *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11958-4>.
- Töller, Annette E., Pannowitsch, Sylvia, Kuscheck, Céline & Mennrich, Christian (2011). Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3), 500–520. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-3-503>.
- Statista (2023). Trägerstrukturen deutscher Krankenhäuser. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157072/umfrage/anzahl-der-krankenhaeuser-nach-traegerschaft/> [20. April 2023].
- Vatter, Adrian & Nabholz, Ruth (1995). Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest des Stimmbürgerverhaltens bei kantonalen Kreditvorlagen aus der Schweiz. *Politische Vierteljahresschrift*, 36 (3), S. 484–501.
- Vogel, Berthold (2007). *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft* (1. Aufl.). Hamburg: Hamburger Edition.
- Wagner, Oliver, & Berlo, Kurt (2015). *The wave of remunicipalisation of energy networks and supply in Germany: The establishment of 72 new municipal power utilities*. ECEEE 2015 Summer Study. 559–569.
- Wollenschläger, Ferdinand (2014). Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i. V. m. Art. 70 Abs. 2). In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013* (S. 239–262). Baden-Baden: Nomos.
- Wollmann, Hellmut (2018). Public and Personal Social Services in European Countries from Public/Municipal to Private – And Back to Municipal and „Third Sector“ Provision. *International Public Management Journal*, 21 (3), 413–431. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1428255>.
- Zohnhöfer, Reimut, Schmitt, Carina & Obinger, Herbert (2022). Wirtschaftspolitik. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 1–25). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05678-0_22-1.

Anschriften der Autor*innen:

Dr. Volker Mittendorf, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: mittendorf@uni-wuppertal.de.

Joel Werner Müller, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: joel.mueller@uni-wuppertal.de.

Prof. Dr. Detlef Sack, Lehrgebiet „Demokratietheorie und Regierungssystemforschung“, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de.

Vanessa Warwick, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: v.warwick@uni-wuppertal.de.

Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?

Nils C. Bandelow, Ilana Schröder

Zusammenfassung: Deliberative Verfahren sind regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsfindung über Neu- und Ausbauprojekte im Schienenfernverkehr. Die subjektiven Einschätzungen aus 29 Interviews mit Verfahrensbeteiligten und viele Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen zeigen, dass der Hauptzweck der Verfahren in der Praxis im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren. Die materiellen Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik sind oft gering. Eine wichtige Bedeutung liegt in der Vermeidung von Eskalationsprozessen. Dafür ist zentral, dass die Verfahren vor einer konfliktverschärfenden Personalisierung des Prozesses beginnen und dass sie so strukturiert sind, dass gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten gefördert wird.

Schlagworte: NIMBY, Devil Shift, Bahnpolitik, Eskalationsforschung, Vertrauen

Deliberative Processes in Infrastructure Policy – Democratization, De-escalation or Optimization of Policies?

Abstract: Deliberative procedures are a regular part of decision-making on new and expansion projects in long-distance rail transport. The subjective assessments from 29 interviews with participants in the process and many background discussions and participant observations show that the main purpose of the processes in practice is seen in the balancing of knowledge differences. In doing so, the project developers concentrate primarily on communicating political, legal, technical, economic and ecological planning backgrounds. For those affected locally, the procedures can offer the possibility of communicating subjective knowledge about social spatial structures. The material effects of deliberative procedures in infrastructure policy are often small. An important significance lies in the avoidance of escalation processes. To this end, it is essential that the procedures begin before the process is personalised in a way that aggravates conflict, and that they are structured in a way that promotes mutual trust between the participants.

Keywords: NIMBY, devil shift, railway policy, escalation research, trust

1 Einleitung

Bei der Entscheidungsfindung über größere Infrastrukturprojekte kommen regelmäßig Partizipationsverfahren zum Einsatz. Diese Verfahren können sich auf Quasi-Beteiligung beschränken, indem Betroffene nur informiert werden. Zunehmend finden sich aber auch Ansätze, die partizipative Beteiligung im Verständnis der Beteiligungsleiter (Arnstein, 1969) anstreben, etwa beim Dialogforum Schiene Nord (Lindloff et al., 2017). Die Potentiale deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik können auf unterschiedlichen Ebenen liegen: Demokratietheoretisch würde man sie unter anderem auf der Inputseite des politischen Prozesses vermuten, wenn ergänzend zu repräsentativen Verfahren durch direkte Partizipation eine Annäherung zwischen Betroffenheit und Beteiligung am Entscheidungsprozess erreicht wird (Fischer, 1993; Massa, 2019). Die politische Prozessanalyse und im Anschluss an die Eskalation des Konflikts um Stuttgart 21 auch zunehmend die Vorhabenträger¹ der Verfahren betonen vor allem mögliche Potentiale bei der Vermeidung von (gewaltsamen) Konflikten (Bandelow & Thies, 2014; Heidrich & Bandelow, 2019). In den Dialogforen selbst dominiert wiederum das Ziel der Optimierung von Politikinhalten (Lisetska, 2017).

Welche dieser Ziele dominieren aus der Sicht der Beteiligten? Unter welchen Bedingungen werden diese Ziele erreicht? Macht es einen Unterschied, ob deliberative Verfahren analog durchgeführt werden, oder ob (zumindest ergänzend) auch digitale Beteiligungsformate zum Einsatz kommen? Ziel dieses Beitrags ist es, möglichst pluralistische Sichtweisen von direkt Beteiligten auf die Anforderungen und Wirkungen deliberativer Verfahren zu erheben und vor dem Hintergrund theoretisch abgeleiteter Ziele und Herausforderungen zu systematisieren.

Dazu entwickeln wir zunächst einen theoretischen Analyserahmen, der die unterschiedlichen Erwartungen und Konzepte aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf die Deliberationsverfahren zusammenbringt. Unter Nutzung der theoretischen Konzepte wurden 29 Interviews mit direkt Beteiligten an unterschiedlichen Bahninfrastrukturprojekten geführt. Diese Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und systematisch ausgewertet. Ergänzt wurden die Ergebnisse der Interviews durch 15 informelle und nicht wörtlich transkribierte Gespräche mit Planungsverantwortlichen eines größeren Bahnprojekts. Die Ergebnisse fassen wir mit Thesen zu den prozessualen und inhaltlichen Auswirkungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik zusammen.

2 Theoretische Instrumente zur Analyse wahrgenommener Potentiale und Herausforderungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik

Die subjektiven Ziele und Erwartungen an Dialogverfahren werden von den beteiligten Personen nicht immer explizit reflektiert. In Interviews mit Betroffenen gibt es die Herausforderung, dass subjektive Erwartungen spezifisch und fallbezogen formuliert werden. Das wäre etwa der Fall, wenn als Ziel die Berücksichtigung konkreter Aspekte in einem Verfahren

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

benannt oder auch ein spezifisches Ergebnis des Entscheidungsprozesses als Ziel formuliert wird. Verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen stellen Instrumente bereit, um solche idiosynkratischen Aussagen zu systematisieren und auf allgemeinere Debatten beziehen zu können. Diese theoretische Vorarbeit schließt nicht aus, dass Interviewpartner auch Aspekte zur Sprache bringen, die im Vorfeld nicht erwartet wurden.

Der theoretische Rahmen strebt an, möglichst vielfältige demokratiethoretische, prozessuale und inhaltliche Aspekte aufzunehmen. Aus demokratiethoretischer Perspektive sollen deliberative Beteiligungsverfahren in repräsentativdemokratischen politischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland dazu beitragen, mögliche Defizite der Interessenvermittlung über Parteien, Parlamente, Regierungen und Gerichte zu reduzieren. Bisher ist demokratiethoretisch umstritten, wie leistungsfähig deliberative Verfahren hier sind (Schüttmeyer, 2020). Für die Bewertung der Verfahren durch Interviewpartner ist diese demokratiethoretische Input-Perspektive relevant, da sie den Fokus auf die Beteiligungsmöglichkeiten und auf mögliche Hindernisse zur Beteiligung legt. Können durch deliberative Verfahren Personen einbezogen werden, die sonst nicht erreicht werden? Empfinden lokal Betroffene die Mitwirkungsmöglichkeiten als niedrigschwellig? Gibt es hier Unterschiede zwischen analogen und digitalen Beteiligungsformaten?

Für diese Fragen ist neben der Demokratietheorie auch die Perspektive der Politischen Ökonomie (Olson, 1965) zentral. Sie hilft dabei, mögliche unterrepräsentierte Gruppen repräsentativer Beteiligungsformen zu identifizieren. Konkret benennt Mancur Olson vor allem große, heterogene Gruppen. Dies gilt insbesondere, wenn der individuelle Nutzen der kleinen Gruppen groß und der großen Gruppen klein ist. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn großen Gruppen finanzielle Mittel der Interessenorganisation und systemische Ressourcen zur konfrontativen Durchsetzung von Zielen (Konfliktfähigkeit, Offe, 1969) fehlen. Auch wenn diese Sicht vor dem Hintergrund vielfältiger Prozesse im Rahmen repräsentativdemokratischer Strukturen heute noch weiter differenziert gesehen werden muss (Nullmeier, 2000; Bandelow, Kundolf & Lindloff, 2013), bleiben unterschiedliche Repräsentationschancen verschiedener Gruppen als Herausforderung bestehen. Eine verbreitete Sicht ist hier, dass Schienenprojekte wenige Anwohner besonders belasten, während der Nutzen (theoretisch) vielen Personen diffus zugerechnet werden kann (Vatter & Heidelberger, 2014; Sager, 2016; Lindloff et al., 2017; Sack, 2017; Vogeler & Bandelow, 2018; Dombrowski et al., 2020; Sager, Kaufmann & Hornung, 2022). In der Praxis durchaus bedeutsam ist auch die alternative Sicht, dass der Nutzen wenigen Personen zugutekommt und die Kosten spezifisch sind. Dieser Sicht entspricht es, wenn als Begünstigte etwa die Verantwortlichen der Vorhabenträger oder die Baufirmen gesehen werden und die Kosten etwa darin liegen, dass die Biodiversität oder Kulturgüter durch ein Infrastrukturprojekt bedroht werden. Subjektive Wahrnehmungen der Potentiale deliberativer Verfahren sollten daher berücksichtigen, welches Beteiligungsdefizit jeweils gesehen wird.

Neben der asymmetrischen Beteiligung von Betroffenen an Entscheidungsprozessen und einem Machtgefälle zwischen den Akteursgruppen können auch Informationsasymmetrien zu Demokratiedefiziten beitragen. Informationsasymmetrien fokussieren auf den Teil von Wissensbeständen, der zwischen den Beteiligten nicht strittig ist – bzw. nicht strittig wäre, wenn er allen bekannt wäre. Das beinhaltet etwa technische Aspekte der Umsetzbarkeit von Planungsalternativen, aber auch politisches Wissen über bestehende Pläne, Ziele und politische Potentiale von Konfliktparteien. Die Problematik unterschiedlicher Informationen wird von der Institutionenökonomie aufgegriffen. Informationsasymmetrien können demnach dazu

beitragen, Transaktionskosten zu erhöhen (Williamson, 1985). Die Aufgabe von Deliberationsverfahren liegt dann darin, konsensual wahrgenommene Informationen zwischen (potentiell) Betroffenen auszutauschen. Vor allem aus der Sicht von Vorhabenträgern kann es ein Ziel von Deliberationsverfahren sein, lokal Betroffene über Kosten, Raumwiderstände, rechtliche, politische oder andere Rahmenbedingungen ihrer Planung aufzuklären, um Widerstände zu reduzieren. Es ist eine der Fragestellungen des empirischen Teils, welche Bedeutung dies in der Praxis der Schienenfernverkehrsplanung hat.

Eine andere institutionenökonomische Perspektive befasst sich mit Informationsasymmetrien zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern in Verhandlungssituationen (Ross, 1973). Dies ist in der Einbahninfrastrukturpolitik vor allem für das besondere Verhältnis zwischen dem Bund als Auftraggeber und der Bahn als bundeseigenem Betrieb relevant (Döhler, 2019). Für Deliberationsverfahren sind diese Auftraggeberverhältnisse zentral, weil das Parlament in Abhängigkeit von dem jeweils gewählten rechtlichen Rahmen (Planfeststellungsbeschluss oder Gesetz nach dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG), siehe Bandelow, Schröder & Löwner, 2022) über unterschiedliche Einflussmöglichkeiten und Informationen verfügt. Deliberative Verfahren sind als frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in beide Verfahrenswege eingebunden. Die Möglichkeiten eines Interessenausgleichs für Forderungen lokal Betroffener können sich aber unterscheiden, wenn diese nicht nur mit der DB Netz AG als Auftragnehmer des Bundes konfrontiert sind, sondern eine direkte Entscheidungsmöglichkeit des Bundestags als Auftraggeber besteht. Mit der direkten Einbindung des Gesetzgebers sind allerdings Einschränkungen für die Nutzung des Klagewegs durch direkt Betroffene verbunden. Noch ist unklar, wie sich die 2018 durch das MgvG eingeführte Möglichkeit zur gesetzlichen Entscheidung auswirken wird, sofern diese langfristig politisch und europarechtlich Bestand haben sollte (Koch, Rademann & Fink, 2022). Für die Bewertung von Deliberationsverfahren durch Betroffene ist die agenturtheoretische Perspektive relevant, da sie den Fokus auf das mögliche Ziel einer Reduktion von Informationsasymmetrien legt. Dieser Aspekt wird hier vor allem der Input-Seite der Beteiligung zugeordnet, da Informationsasymmetrien mit Machtgefällen verbunden sind und wirksame Beteiligung erschweren. In der subjektiven Wahrnehmung von Prozessbeteiligten zeigt sich dieser Aspekt unter anderem bei der Bewertung der Transparenz und Ehrlichkeit in der Kommunikation.

Institutionenökonomisch erfasste Informationen umfassen allerdings nur einen Teil des subjektiven Wissens, das Grundlage der Deliberationsverfahren sein kann. Für die Entscheidungsprozesse sind nicht nur politische Ziele, technische Hintergründe und umweltbezogene Raumwiderstände relevant. Ein großer Teil des zu berücksichtigenden Wissens wird nicht konsensual wahrgenommen. Umstritten können unter anderem die grundsätzlichen Kriterien zur Bewertung von Planungsalternativen sein. So ist es etwa problematisch, „Gerechtigkeit“ als normatives Ziel vorzugeben, da unterschiedliche Gemeinwohlziele und Gerechtigkeitskonzepte zu verschiedenen Planungsalternativen führen (Jehling & Hartmann, 2017; Krüger, 2021). Gerade aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist es wichtig, die subjektive Bedeutung sozialer Raumverhältnisse für die Motive lokal Betroffener in den Blick zu nehmen (Eckardt, 2019). Menschen sind unabhängig von Raumwiderständen mit Orten verbunden (Manzo & Devine-Wright, 2021). Bahnprojekte haben gleichermaßen das Potential, Räume zu verbinden wie zu zerschneiden. Daher muss die Planung die sozial gewachsenen Einheiten und Bedürfnisse kennen, wenn sie die Zustimmung von Betroffenen maximieren und Konflikte minimieren will. Es ist zu bewerten, ob und unter welchen Be-

dingungen es aus Sicht der Beteiligten in den jeweiligen Verfahren gelungen ist, dieses soziale Wissen zu berücksichtigen.

Für die subjektive Bewertung von Deliberationsverfahren durch Betroffene ist von Bedeutung, ob und in welchem Ausmaß Entscheidungsprozesse um Infrastrukturprojekte als Interessenkonflikte oder als Wertkonflikte wahrgenommen werden. Mit diesen Kategorien sind unterschiedliche Kommunikationsmodi und Eskalationspotentiale verbunden. Während Interessenkonflikte durch Bargaining bewältigt werden können, verwiesen Wertkonflikte auf das Argumentieren als Modus von Deliberationsverfahren (Elster, 2000). Beide Modi können in Verbindung mit kooperativer, kompetitiver oder konfrontativer Interaktionsorientierung genutzt werden (Saretzki, 2009). Im Vergleich zu Interessenkonflikten ist aber die Lösung von Wissenskonflikten anspruchsvoller, insbesondere wenn Konflikte nicht auf konsensual deutbaren Informationen, sondern auf unterschiedlichen Werten und Wahrnehmungsmustern beruhen, da dann Kompromisse über Ausgleichszahlungen oder Ersatzleistungen erschwert sind. Die Überlagerung von Interessenkonflikten mit Informationsasymmetrien und normativen Konflikten ist typisch für komplexe Probleme (Scharpf, 2000).

Neben den ursprünglichen Differenzen als Basis für potentielle Konflikte, die durch deliberative Verfahren bearbeitet werden sollen, spielen prozessuale Faktoren eine zentrale Rolle für die Potentiale und Wirkungen dieser Verfahren. Viele Faktoren können in unterschiedlichen Kombinationen dazu beitragen, dass Infrastrukturprojekte zu (gewaltsam) eskalierenden Konflikten führen (Heidrich & Bandelow, 2019). Der Erfolg von deliberativen Verfahren hängt wesentlich von Zeitfaktoren ab. Es gibt verschiedene Dynamiken, die zu Eskalationen von Konflikten im Zeitverlauf beitragen können. Eine erste Ursache ist die psychologisch erklärbare Tendenz aller Konfliktbeteiligter zur Interpretation von Wissen vor dem Hintergrund ihrer bestehenden Überzeugungen (Schulz-Hardt et al., 2000). Der Bias bei der Suche und Interpretation von Informationen kann dazu führen, dass sich bestehende Differenzen im Zeitverlauf verstärken. Dieser psychologische Effekt kann durch soziale Prozesse verstärkt werden: Menschen tendieren dazu, sich in Konflikten mit anderen Menschen zusammenzuschließen, die ihre grundsätzlichen Ziele teilen (Sabatier, 1988). Diese Zusammenschlüsse sind zwar oft rationalistisch motiviert, um die Durchsetzungschancen der eigenen Ziele zu verbessern, können aber zu Kommunikationsblasen mit einer Tendenz zur Stärkung der bestehenden Grundüberzeugungen führen (Bandelow, 1999). Neben übereinstimmenden Überzeugungen können auch andere Gemeinsamkeiten zu Gruppenbildungen führen und weitere Abgrenzungen produzieren (Hornung, Bandelow & Vogeler, 2019; Rychlik, Hornung & Bandelow, 2021).

Die Wahrnehmungsverzerrungen bei politischen Konflikten können wachsende Herausforderungen für Deliberationsverfahren produzieren. Dies gilt in besonderer Weise, wenn nicht nur Sachinformationen verzerrt werden, sondern auch eine Personalisierung von Konflikten entsteht. Die amerikanische Sozialpsychologie und in ihrer Folge auch die Policy-Forschung sprechen hier von Devil Shift, also der Überschätzung der Stärke von Gegnern und der Überschätzung einer „Bösartigkeit“ der Gegenseite (Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987). Im Verlauf von Konflikten unterstellen sich also Konfliktparteien gegenseitig, verdeckte Agenden zu haben, sich nicht an übergeordnete Werte zu halten und Prozesse zu dominieren. Die eigene Seite wird wiederum durch einen Angel Shift idealisiert, man sieht also bei den Mitgliedern der eigenen Gruppe nur gemeinwohlorientierte Motive (Vogeler & Bandelow, 2018).

Ein möglicher Hintergrund der Wahrnehmungsverzerrungen liegt in der systematischen Stärkung und Emotionalisierung sozialer Identitäten im politischen Prozess. Grundsätzlich können alle politischen Konflikte über den Verweis auf jeweils saliente soziale Identitäten erklärt werden (Hornung, Bandelow & Vogeler, 2019). In eskalierten Konflikten lassen sich aber stärkere Inter-Gruppen-Konflikte beobachten. Dies gilt nicht nur für den hier empirisch beobachteten Fall von Verkehrsinfrastruktur, sondern aktuell auch bei Infrastrukturkonflikten um die deutsche Energiewende (Zilles & Marg, 2022).

Der prozesstheoretische Verweis auf das im Zeitverlauf von Planungsprozessen wachsende Risiko einer Konfliktverschärfung durch Wahrnehmungsverzerrungen und Personalisierungen verdeutlicht, dass deliberative Verfahren nicht nur inhaltliche Funktionen haben, sondern auch sozial von großer Bedeutung sind. Ihr Erfolg hängt von vielen Faktoren ab: Die Betroffenen benötigen ausreichende Ressourcen zur Beteiligung, die Regeln müssen klar sein, und idealerweise muss ein Konsens über gemeinsame Vergleichskriterien für Ergebnisse bestehen (Jenkins-Smith et al., 2018, S. 152–153). Von besonderer Bedeutung ist zudem gegenseitiges Vertrauen von Konfliktbeteiligten (Wolf & Dooren, 2021).

Insgesamt sind die möglichen Wahrnehmungen von Herausforderungen und Potentialen deliberativer Verfahren vielfältig. Sie umfassen die Problematik der (wirksamen) Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die Deeskalation des Prozesses und die Verbesserung von Politikergebnissen. Im weiteren Verständnis lassen sich Beteiligungsziele und Deeskalationsziele als prozessuale Aspekte der Politics-Dimension zuordnen, während die Politikergebnisse als Policy-Dimension davon systematisch unterschieden werden können. Für beide Politikdimensionen sind die jeweiligen Voraussetzungen und Formen der Beteiligung relevant. Die jüngere Möglichkeit der Ergänzung analoger Beteiligung durch digitale Instrumente spielt in der älteren Forschung nur selten eine Rolle. Zudem ist zu beachten, dass die schnell fortschreitenden technischen und sozialen Möglichkeiten (etwa die Gewöhnung an digitale Kommunikation als Folge der Pandemiapolitik) zu schnell verändernden Situationen führen. So dürften die vor einigen Jahren noch naheliegenden technischen Bedenken gegenüber den Voraussetzungen für die Nutzung von Online-Tools bei digitalen Beteiligungsverfahren (Renn et al., 2014) heute kaum noch gültig sein. Die Konzepte und Erwartungen gegenüber deliberativen Verfahren insgesamt lassen sich aber teilweise auch nutzen, wenn unterschiedliche Plattformen dieser Verfahren beurteilt werden sollen.

3 Methode

Die empirische Untersuchung von Erfahrungen zu deliberativen Verfahren in der Schieneninfrastrukturplanung entstand aus einem Forschungsprojekt heraus, in dem ein webbasiertes Tool zur bürgerorientierten Trassenplanung entwickelt wurde (Löwner et al., 2020). Das Tool ermöglicht es Beteiligten an Bahnprojekten in der Phase der Trassenfindung auf Basis einer farblich kategorisierten, topographischen Karte eigene Streckenalternativen zu zeichnen und vorzuschlagen. Zur technisch korrekten Trassenplanung gibt das Tool Informationen über unterschiedliche Raumwiderstände und Planungsparameter wie Kurvenradien und Höhenlagen. Die Beteiligten können dadurch erkennen, wie Streckenalternativen technisch und ökologisch bewertet werden. Außerdem können sie ihre Wünsche und Ideen über die Ein-

sendung von Vorschlägen kommunizieren. Dadurch soll sowohl das bereits diskutierte Ungleichgewicht von Wissen minimiert als auch die Transparenz von deliberativen Verfahren erhöht werden.

Um die Wahrnehmung deliberativer Verfahren aus der Sicht der Beteiligten zu erforschen und dafür entwickelte Tools optimieren zu können, führten wir von September 2020 bis November 2021 semi-strukturierte Interviews mit 29 Personen, die in unterschiedlichen Funktionen und mit diversen fachlichen und institutionellen Hintergründen an Schienenplanungsverfahren beteiligt waren. Die Interviews zielten auf Erfahrungsberichte von direkt Beteiligten zu unterschiedlichen Formen deliberativer Verfahren, ihren Herausforderungen, Chancen und gewünschten Effekten. Diese Themen wurden insbesondere in Hinblick auf digitale Informations- und Teiligungsformate erörtert. Zusätzlich zu den Interviews, fließen in diesen Aufsatz Erkenntnisse aus 15 mehrstündigen Gesprächen mit Schienenverkehrspersonal der Deutschen Bahn ein, die im Zuge des Forschungsprojekts zum Trassenplanungstool geführt wurden. Dieses Datenmaterial ist Teil privater, projektbezogener Gespräche und wurde nicht systematisch erfasst. Verweise auf diese Gespräche werden mit einem Sternchen (*) kenntlich gemacht. Weitere Hintergrundinformationen wurden aus der Beobachtung des Dialogforums Schiene Nord und der informellen und teilweise standardisierten Befragung der Beteiligten gewonnen (Lindloff et al., 2017).

Insgesamt erfasst die Analyse Erfahrungen aus 10 Projekten und Planungsbereichen. Darunter sind der Bahnausbau im Rahmen des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit (VDE) Nr. 8 in Bamberg, der Ausbau der Dresdner Bahn in Berlin-Lichtenrade, der Rhein-Ruhr-Express (RRX) in den Abschnitten Düsseldorf und Duisburg, der Brenner-Nordzulauf, das Bahnprojekt Hannover-Bielefeld, die Strecke Hanau-Würzburg/Fulda, das Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21, die Fehmarnbeltquerung, die Fehmarnsundquerung und die Schiene Nord. Die Auswahl der Projekte und Interviewten erfolgte zu Beginn über die Suche nach medienpräsenten Schieneninfrastrukturprojekten.

Auf Basis dieser Recherche kontaktierten wir Beteiligte an Dialogforen und Vertretungen von Bürgerinitiativen, Verbänden und politischen Ämtern. Die Auswahl interviewter Stakeholder erweiterte sich nach dem Schneeballprinzip durch Kontaktempfehlungen in vorherigen Interviews. Die Interviews präsentieren Erfahrungen und Meinungen von Akteuren aus Stadtverwaltung, Kommunal-, Landes- und Bundespolitik, Bürgerinitiativen, Naturschutz- und Umweltverbänden, und Eisenbahn- und Verkehrsunternehmen (siehe Auflistung in *Tabelle 1*). Alle Interviewten waren an mindestens einem Verkehrsprojekt politisch, planerisch, vermittelnd oder als gesellschaftliche Interessenvertretung beteiligt. Das umfasst neben repräsentativdemokratisch gewählten Gemeindevertretungen und Personal der Deutschen Bahn zum Beispiel Personen, die Dialogverfahren moderiert oder begleitet haben und Vorstände von Verbänden. Über ein Drittel der Interviewten, von denen alle an mindestens einem Dialogforum teilgenommen haben, weisen einen akademischen Hintergrund in den Rechtswissenschaften, dem Ingenieurs- oder Bauwesen auf und verfügen demnach über fachspezifisches Wissen. Das steht im Kontrast zu der Annahme von Planern, dass Trassenplanung im Diskurs mit Beteiligten die Partizipation von „Laien“ bedeutet, denen technische, planerische und rechtliche Rahmenbedingungen für Schienenplanungen unbekannt seien.*

Tabelle 1: Interviewte nach fachlichen Hintergründen und Positionen

1	Baureferat, Gemeinderat
2	Vorsitz BI
3	Ingenieurwesen, Städtebau, Verkehrsreferat
4	Jura, Stadtratsmitglied
5	Vorsitz BI
6	Vorsitz BI
7	Regionaler Vorsitz BUND
8	MdL, Stadtratsmitglied
9	Ingenieurwesen, Unterstützung von MdB
10	MdB, bahnpolitische Vertretung
11	Vorsitz Dialogforum
12	Ingenieurwesen, technische Projektleitung bei der DB
13	Ingenieurwesen, regionaler Vorsitz VCD
14	Unterstützung von MdB
15	MdB
16	Regionaler Vorsitz NABU
17	Verkehrsplanung
18	Volkswirtschaft, regionaler Vorstand für Städtebau
19	Jura, Leitung einer Gemeinde
20	Ingenieurwesen, Vertretung regionaler Handwerkskammer
21	Volkswirtschaft, Jura, Vertretung regionaler Handwerkskammer
22	Regionaler Vorstand VCD
23	Bautechnik
24	Leitung einer Gemeinde
25	Aktiv bei ProBahn
26	Gemeinderat
27	Ingenieurwesen, ehemals bei der DB und anderen Verkehrsunternehmen
28	Ingenieurwesen, ehemals bei der DB und anderen Verkehrsunternehmen
29	Ingenieurwesen, Städtebau, ehemals bei der DB

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Interviewten wurden telefonisch und per E-Mail kontaktiert und zu einem digitalen Interview über kostenlose Videokonferenzanbieter eingeladen. Sie wurden vorab über den Hintergrund und das Ziel der Gespräche informiert. Alle Interviewten haben der Auswertung und Verwendung der Interviews in anonymisierter Form für wissenschaftliche Zwecke zugestimmt. Die Online-Interviews wurden gemeinsam von den Autoren geführt und dauerten im Durchschnitt 62 Minuten. Teilweise waren technische Projektpartner zugeschaltet, um Details des digitalen Beteiligungstools zu erklären. Die Gespräche hatten einen informellen Charakter und dienten nach einer kurzen Vorstellung des Forscherteams, des Forschungsprojekts und des Ziels des Interviews, dem Vorstellen und freien Erzählen der Interviewten über Ihre Erfahrungen mit deliberativen Verfahren. Die Interviews folgten drei übergeordneten Leitthemen:

1. An welchen Verkehrsprojekten und Bürgerpartizipationsformaten waren Sie beteiligt? Was lief gut? Was war verbesserungswürdig?
2. Was sind Ihrer Meinung nach technische Anforderungen an ein webbasiertes Planungstool?
3. Was sind Ihrer Meinung nach prozessuale Anforderungen an ein webbasiertes Planungstool?

Während diese Fragen die Richtung der Interviews gewiesen haben, wurden sie nicht streng eingehalten, wenn die Interviewten über ein anderes für den Forschungskontext relevantes Thema sprechen wollten. In ihren Antworten waren die Interviewten vollkommen uneingeschränkt und wurden zu einem freien Erzählen über ihre Erfahrungen motiviert. Es wurden kontextbezogene Rückfragen gestellt. Während der Interviews wurden Gesprächsprotokolle angefertigt. Jedes Protokoll ist nach den Leitfragen der Interviews strukturiert, um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen. Mit der Einwilligung der Interviewten wurde zudem der Ton aufgezeichnet. Die Interviews wurden transkribiert, sodass uns als Datmaterial Protokolle, Audioaufnahmen und Transkriptionen vorliegen.

Da es das Ziel dieses Aufsatzes ist, die Formen und Effekte deliberativer Verfahren aus der Sicht von Beteiligten darzustellen, fokussiert sich die Analyse der Interviews auf die erste Leitfrage nach den Erfahrungen mit Bürgerpartizipationsverfahren. Die Auswertungskriterien orientieren sich dabei an folgenden Gesichtspunkten: Form und Umsetzung von deliberativen Beteiligungsverfahren innerhalb eines Planungsprozesses; Aspekte, die positiv aufgefallen sind; Herausforderungen und Kritik; Wünsche und Verbesserungsvorschläge. Aussagen zu diesen Themen wurden für jedes Interview qualitativ ausgewertet und miteinander verglichen.

Die Auswertung positiver sowie negativer Ergebnisse durch und während deliberativer Verfahren ermöglichen es, die von Beteiligten wahrgenommenen Effekte von deliberativen Verfahren auf der Policy- und der Politics-Ebene abzuleiten. Die Effekte auf der Policy-Ebene beschreiben die Wirkungen deliberativer Verfahren auf die Inhalte von Infrastrukturplanungen. Das umfasst etwa die Informationsbasis und Entscheidungen in der Diskussion über Trassenalternativen. Effekte auf der Politics-Ebene betreffen die Wirkungen deliberativer Verfahren auf den Kommunikations- und Beteiligungsprozess und damit einhergehende Interessen und Konflikte. Die Auswertung der Interviews resultiert in der Formulierung von Thesen zu den Policy- und Politics-Effekten.

4 Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik

Die 29 Interviewten haben Erfahrungen und Eindrücke zu diversen dialogischen Verfahren geschildert. Dazu gehören sowohl Formen, die vor allem der Kommunikation und Information dienen. Beispiele sind Auftakt- und Informationsveranstaltungen, analoges und digitales Informationsmaterial in Form von Flyern, Newslettern und Webseiten und öffentlich einsehbare Protokolle von gemeinsamen Sitzungen. Hinzu kommen stärker partizipative Formate wie persönliche und digitale Fragestunden, runde Tische, Workshops, Koordinierungskreise zwischen Planern, politischen Vertretungen und lokal Betroffenen, die gemeinsame Erstellung von Kriterienkatalogen, Umfragen und klassische Dialogforen. Die Erfahrungen der Interviewten waren sich über Projekte, Regionen und Verfahren hinweg ähnlich und präsentieren einen weitgehenden Konsens über die Herausforderungen und Missstände deliberativer Verfahren in der Infrastrukturplanung als auch über ihr Potential und ihre Effekte.

Die Gespräche mit lokal Beteiligten und mit der Vertretung der Deutschen Bahn machten mehrere Konflikttypen deutlich. Von allen Seiten werden Wissenskonflikte als Ausgangspunkt deliberativer Verfahren beschrieben. Der rechtlichen Verpflichtung folgend, eine frühe Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten durchzuführen, dienen deliberative Verfahren in erster Linie dem Informieren von Betroffenen, um das Wissen seitens der planerischen und politischen Instanzen über Entscheidungen, Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Zeitpläne mit den Akteuren vor Ort auszutauschen. In der Praxis erfolgt das etwa über die Bereitstellung von Informationsmaterial, projektbezogene Internetseiten, die Organisation von Auftaktveranstaltungen und in seltenen Fällen persönliche Aufklärungsgespräche zwischen dem zuständigen Schienenverkehrsunternehmen und den Betroffenen. Diese Formate verfolgen das Ziel, Konflikte zu minimieren, die aus Wissensungleichgewichten resultieren. Dabei spielt nicht nur der technische Wissensvorsprung seitens der Planenden eine Rolle, sondern auch das Wissen von lokal Betroffenen über regionale und soziale Spezifika des jeweiligen Planungsraums. Wissen umfasst auf beiden Seiten nicht nur konsensual geteilte Aspekte, sondern auch subjektive Bewertungen und Gewichtungen von Informationen. Das wird unter anderem bei dem VDE-Projekt in Bamberg deutlich. Hier bedeutet der Ausbau der Schienenwege für die Betroffenen zum Beispiel nicht nur mehr Lärmbelastung, sondern, durch den spezifischen Fall der Weltkulturerbe-Stadt, dass die vorgeschlagene Lösung von Lärmschutzwänden aufgrund der dadurch beeinträchtigten Optik nicht akzeptabel ist (siehe Interview 8). Der doppelseitige Effekt deliberativer Verfahren auf Wissensungleichgewichte und die Vorteile durch gegenseitigen Wissensaustausch wurde in Interviews wie folgt beschrieben:

I 19: „Ich sehe das [Beteiligungsverfahren] nicht bloß als etwas, was dem Bürger, dem Bürgermeister oder den Gemeinden Vorteile bringen kann. So es kann durchaus auch der Bahn Vorteile bringen. Weil die Bahn natürlich im Beteiligungsverfahren so ein bisschen die Sensibilitäten mitbekommt. Und vielleicht das eine oder andere dann schon relativ rechtzeitig berücksichtigen kann. [...] Da ist ja klar, wenn die dann über die Verhältnisse vor Ort besser Bescheid wissen. Wenn sie auch wissen, oh, da gibt es Kritik, da gibt es Widerstände. Dann kann man das auch besser handeln, als wenn man erst im Nachhinein davon erfährt.“

I 11: „Unsere Stärke war ja, dass die vielen Beteiligten einfach wussten, wo die Probleme sind. Also die Bürgerinitiative weiß, wo die Probleme sind und die Macher und Vorhabenträger wissen im Grunde, wie sie Lösungen dafür finden.“

Entscheidend bei der Kommunikation und dem Ausgleich von Wissensvorsprüngen ist jedoch nicht nur das ob, sondern auch das wann und wie. Während Transparenz und Ehrlichkeit in allen Interviews gewünscht werden, wird die übliche Information der Bürger über bereits getroffene Entscheidungen oft als unzureichend empfunden. Dass Bürgerpartizipation auf der Ebene der Planungsausführung erfolgt und nicht bereits bei der Frage danach, ob etwas geplant wird, führt in vielen Beteiligungsprozessen zu Missfallen. In den Interviews hieß es dazu:

I 24: „Die Kommunikation von der Bahn als der Auftragnehmer an alle Beteiligten war, suboptimal, sag ich jetzt mal ganz vorsichtig, weil man von Anfang an kommuniziert hat, wir planen eine Strecke und 2040 ist es fertig. Und da waren alle auf den Barrikaden.“

I 7: „Weil dieses Thema ja, das Warum, was uns sehr betrifft natürlich, weil wir sind die Betroffenen, ist ja in dem Dialogforum eigentlich ausgeschlossen. Und es geht darum, dass in dem Dialogforum eigentlich nur über das Wie und Wo wird die Trasse gemacht wird. Aber durch die Betroffenheit vergeht halt immer sehr viel Diskussion, die zu nichts führt außer zu Zeitverschwendung in dem Forum, sage ich jetzt mal so, weil wir natürlich immer wieder bei den Argumenten der Bahn natürlich konfrontiert werden mit dem Gedanken, dass wir sagen: Wir verstehen nicht, warum.“

Dieses Missverständnis resultiert aus einem zweifachen Kommunikationsproblem während deliberativer Verfahren. Die erste Herausforderung sind die oft unklar kommunizierten Rollen und Zuständigkeitsverhältnisse zwischen der Deutschen Bahn und der Bundesregierung. Da das Schienenverkehrsunternehmen auch damit beauftragt ist, die öffentliche Kommunikation und Beteiligung zu organisieren, ist die Vertretung der Deutschen Bahn der direkte und meist einzige Kontakt für die lokal Betroffenen, der über die politischen Entscheidungen und Pläne informiert ist. Obwohl die Bundesregierung die Auswahl und Umsetzung von geplanten Schienenprojekten beschließt, wird die Deutsche Bahn wegen ihrer dominanten Rolle in Planungen vor Ort oft nicht nur als ausführende, sondern auch als entscheidende Instanz wahrgenommen. Das wurde in einem Interview wie folgt beschrieben:

I 24: „Die Bürger fühlen sich von der Bahn ja nicht ausreichend informiert und das Vertrauensverhältnis der Bahn gegenüber ist schlecht. [...] Es heißt immer nur die Bahn, die Bahn. Die Bahn macht den Bauplan, die Bahn möchte bauen, ist auch ein Kommunikationsfehler gewesen. Inzwischen haben es viele verstanden, der Auftrag kommt vom Bund: Bahn plane! Das hat man am Anfang zu wenig kommuniziert und deswegen wird dann immer über die Bahn sehr viel geschimpft, die Bahn ist nur der Auftragnehmer vom Bund.“

Zusätzlich und aufbauend auf der Fehlkommunikation über die Handlungsspielräume der Deutschen Bahn, der Bundespolitik und der Beteiligten, betrifft die zweite Herausforderung den selten kommunizierten Entscheidungsprozess von beschlossenen Projekten. Während Bedarfsfragen im Rahmen des vom Bundesverkehrsministerium aufgestellten und vom Bundeskabinett verabschiedeten Bundesverkehrswegeplans entschieden werden (Heuser & Reh, 2014), wird der Mangel der Begründung dieser Entscheidungen seitens der Bürger als intransparent wahrgenommen. Dazu berichtete ein Mitglied von ProBahn von folgenden Erfahrungen:

I 25: „Das war eine Planungsrunde, die die Deutsche Bahn initiiert hatte. Und die hatten sozusagen ihre Anforderungen in Stein gemeißelt dabei. Und auf der Basis wurden die Diskussionen geführt. Und man merkte, mindestens anderthalb Jahre lang in dem Verfahren, dass sozusagen derjenige, der die Anforderungen gestellt hatte, eigentlich mit am Tisch hätte sitzen müssen. [...] Wenn man das sozusagen transparent offengelegt hätte, wie das zu der Entscheidung gekommen ist, dann glaube ich hätte man mehr Verständnis bekommen. Es war nicht nachvollziehbar. Am besten wäre es gewesen, man hätte jemanden in der Runde drin gehabt, der sozusagen den Hintergrund kennt, der die vorbereitenden Schritte quasi miterlebt hätte, der das dann hätte rechtfertigen oder vertreten können.“

In demselben Interview wurde ein Planungsprozess positiv hervorgehoben, in dem ein ehemaliger Verkehrsminister auf Nachfrage des Dialogforums eine zusätzliche Szenarienstudie für Zukunftsprognosen in Auftrag gegeben hat, um die Bedarfsentscheidung neu zu diskutieren. Auch wenn Prognosen und Schätzungen auf Grund des hypothetischen Charakters teilweise kritisiert und von Betroffenen nicht als überzeugendes Entscheidungskriterium wahrgenommen werden, wird die Entscheidung von Bundesverkehrswegen seitens repräsentativdemokratischer Instanzen nicht grundsätzlich abgelehnt, soweit Argumente transparent und nachvollziehbar kommuniziert werden. In einem Interview wurde dazu Folgendes hervorgehoben:

I 8: „Das war auch immer die Frage, die Prognosen. Kann man diesen Prognosen vertrauen. [...] Es wurden auch extra Gutachten eingeholt und die kamen tatsächlich zu einem anderen Ergebnis, dass die Prognosen zu hochgerechnet waren. [...] Aber die Berechnungen sind, wahrscheinlich, wenn man sie jetzt wieder neu in Auftrag gibt, sehr mit heißer Nadel gestrickt.“

I 7: „Ob [Projekt] gebraucht wird oder was die Politik an Prognosen und an Szenarien an die Wand schmeißt, das können wir akzeptieren oder können es in Frage stellen. [...] Was wir fordern können, ist, dass dieses Projekt in der Region landschaftsverträglich durchgeführt wird und dass die Begründung korrekt ist. Und diese korrekte Begründung fehlt uns.“

Diese Interviewausschnitte zeigen, dass deliberative Verfahren, die primär zur Lösung von Wissensungleichheiten und -konflikten genutzt werden, scheitern, wenn sie sich nur auf den zukünftigen Planungsablauf und nicht auch auf Möglichkeiten, Grenzen sowie vergangene Entscheidungsprozesse aller beteiligten Parteien fokussieren. Neben wissensbezogenen Konflikten, basieren Auseinandersetzungen in Partizipationsverfahren auf entgegengesetzten, inhaltsbezogenen Positionen. Das betrifft etwa konträre Meinungen der beteiligten Parteien zu der Notwendigkeit, den erwarteten Effekten oder der Umsetzung spezifischer Projekte. Der Fokus deliberativer Verfahren auf Wissenskonflikte kann dadurch erklärt werden, dass die zugrundeliegenden Interessensdifferenzen zwischen politisch beschlossenen Projekten und den persönlichen Bedürfnissen der lokal Betroffenen weder innerhalb von Dialogforen, noch von der Deutschen Bahn rechtlich gelöst werden können. Deliberative Verfahren haben demnach keine systematischen Effekte auf die fachliche Grundlage von Entscheidungen. Wenn das nicht deutlich kommuniziert wird, kann bei Beteiligten die Vorstellung einer Verbindlichkeit der Partizipationsdialoge entstehen, die es rechtlich nicht gibt. Solche Fälle wurden uns wie folgt beschrieben:

I 10: „Und es gab dann auch, was ursprünglich nicht vorgesehen war, zu verschiedenen Varianten, Abstimmungen. Und dann hat die deutliche Mehrheit eine Variante errungen, die dann gesagt hat: „Wir wollen überhaupt keine Züge an dem Flughafen haben, sie sollen fahren wie bisher.“ Und dann hat damals [Parteineame] in der Landesregierung gesagt: „Das interessiert uns gar nicht. Für uns steht das fest, dass die Züge fahren.“ Und da war natürlich die Empörung groß. So nach dem Motto: „Warum ladet ihr uns eigentlich vier, fünf Abende, Wochenenden, wie auch immer ein, um dann hinterher zu sagen, was wir jetzt hier mehrheitlich empfehlen, interessiert gar nicht.“ Also da ist nochmal deutlich geworden, wie wichtig es ist, dass bei derart nicht so ganz formalen Beteiligungsprozessen auch die Spielräume, die die Beteiligten haben, auch klar werden.“

I 14: „Da haben sich die Leute ehrenamtlich jetzt, ich weiß nicht, drei, vier Jahre an Wochenenden Stunden um die Ohren gehauen, sich Studien ohne Ende reingezogen, verkehrsrechtliche Prognosen, sich mit Planfeststellungsbeschlüssen sehr intensiv auseinandergesetzt und einfach viel Zeit investiert. Und im Endeffekt ist vieles davon, jetzt nicht alles, aber vieles davon einfach, wie gesagt, wird nicht umgesetzt.“

Mit diesem Mangel an Verbindlichkeit deliberativer Verfahren geht außerdem einher, dass zugrundeliegende Interessenskonflikte über Infrastrukturprojekte nur gelöst werden können, wenn sie eng an repräsentative Entscheidungsgremien angebunden sind. Insbesondere in

diesen Fällen ist es möglich, neue Wege des Interessenausgleichs zu schaffen und einzelne Aspekte zu berücksichtigen. Eine Kompromissentscheidung, die in diesem Kontext erfolgt ist, kann etwa bei der Fehmarnbeltquerung beobachtet werden. Hier wurden die Wünsche der Betroffenen über Dialogforen und Landesvertretungen auf die politische Agenda gesetzt, wodurch ein übergesetzlicher und zuvor nicht vorgesehener Lärmschutz verabschiedet wurde. Eine an diesem Verfahren beteiligte Person äußerte sich dazu wie folgt:

I 15: „Die Bahn kann da aus ihrem Korsett nicht raus. Die hat bestimmte Vorgaben, was den Lärmschutz anbelangt, was den Erschütterungsschutz anbelangt. In diesem Vorgang können sie sich bewegen. Und wenn, wie jetzt bei der Fehmarnbelt-Geschichte, wir irgendwo bei 250 Millionen zusätzlich übergesetzlich im Lärmschutz ausgeben, dann kann es die Bahn nicht sagen. Dann muss das der Deutsche Bundestag sagen und die Vertreter. Und darum finde ich das gut. Und wir haben da wirklich einen langen Prozess hinter uns.“

Während deliberative Verfahren eine starke Tendenz zur Entscheidungsfindung auf Kosten Unbeteiligter haben, kann die Bindung an repräsentativdemokratische Vertretungen und Verfahren in Einzelfällen neue Wege des Interessenausgleichs ermöglichen. Neben der Bundesregierung und der Nutzung des Rechtsweges können auch Leitungen von Gemeinden oder in Dialogforen gewählte Repräsentanten ein Sprachrohr für unbeteiligte, aber lokal Betroffene sein. Dazu hat sich eine Gemeindevertretung wie folgt geäußert:

I 19: „Bei Gemeinden hat es bloß darüberhinausgehende Auswirkung immer, weil ja, der Bürgermeister ist für alle da. Ich bin nicht bloß da für die Bürger, die Grundstücke östlich von [Gemeindenname] haben, oder südlich. Ich bin auch noch da für die Bürger, die westlich von [Gemeindenname] Grundstücke haben oder ihre Grundstücke bewirtschaften.“

Um einen inklusiven Dialog auf Augenhöhe zu ermöglichen, müssen jedoch zu Beginn die fachlichen Grundlagen und Handlungsspielräume in Planungsprozessen transparent mit den Beteiligten kommuniziert werden. Passiert das nicht, ruft die Wahrnehmung einer unehrlichen und nicht ernstgemeinten Beteiligung weitere Konflikte hervor. Hier spielt der Aufbau beziehungsweise der Verlust von gegenseitigem Vertrauen eine wichtige Rolle. Aus der Sicht von lokal Beteiligten wird Vertrauen als wichtige und vor allem langfristige Voraussetzung für Deeskalation wahrgenommen. Vertrauen muss dabei bei regelmäßiger Kommunikation erarbeitet werden und kann schnell verloren gehen. Auch die Wiederherstellung von Vertrauen bei bereits vorhandenen Konfliktdynamiken wird von den Interviewten als möglicher Lösungsweg gesehen. Dazu sagte der Vorsitz einer Bürgerinitiative:

I 6: „Wenn das Vertrauen da wäre, wäre es auch wieder leichter.“

In mehreren anderen Gesprächen wurde die Wichtigkeit der Vertrauensbildung als langfristige Schaffung einer persönlichen Beziehung zwischen den Konfliktparteien betont:

I 10: „Man muss jedes Mal wieder eine Ebene in der Zusammenarbeit, in der Kommunikation finden, irgendwie Vertrauen im besten Fall auch aufbauen.“

I 11: „Und das ist ein langer Prozess und da spielt Vertrauen eine ganz große Rolle. Dieses Vertrauen, da brauchen Sie Zeit zu. Das können Sie nicht von heute auf morgen. [...] Das Vertrauen in Verfahren reicht alleine nicht, wenn Sie kein Vertrauen in die beteiligten Personen [haben] und das Vertrauen in die beteiligten Personen setzt voraus, dass sie über einen langen Zeitraum miteinander arbeiten können.“

I 18: „Vertrauen entsteht nicht von jetzt auf gleich. Vertrauen muss erarbeitet werden und geht schnell verloren.“

In dem Fall von Vertrauensverlust oder Misstrauen können die zugrundeliegenden Wissens- und Interessenskonflikte verschärft werden und auf einer persönlichen Ebene eskalieren. Ein Projektleiter für Beteiligungsverfahren hat seine Erfahrungen mit unterschiedlichen digitalen und analogen Prozessen wie folgt zusammengefasst (eigene Hervorhebung):

I 17: „Der Vorhabenträger plant und das erste Mal wird die breite Bevölkerung mit diesem Vorhaben konkret konfrontiert, wenn nämlich das Anhörungsverfahren im Zuge der Planfeststellung stattfindet. Und dadurch dann hat sich natürlich auch so eine Verhärtung der Fronten ergeben. Das ist halt der böse Vorhabenträger und wir, als Umweltverbände oder als Bürgerinitiativen, wir sind die Guten, ja. Und wir kennen uns vor Ort aus und wir wissen, wie die Stimmungslage vor Ort ist. Das weiß nicht der Vorhabenträger und deshalb vertrauen wir dem Vorhabenträger nicht. Du kannst uns viel erzählen, weil du sitzt irgendwo in was weiß ich, in Garmisch-Partenkirchen und das Vorhaben ist in Flensburg. Das betrifft dich ja überhaupt nicht. Und ich glaube, in diesen alten Rollen und Denkschemata befinden sich noch sehr viele. Und das muss uns gelingen, diese alte Denke aufzubrechen.“

Das zeigt, dass aus als unzureichend vertrauensvoll wahrgenommenen deliberativen Prozessen Personalisierungskonflikte zwischen den lokal Beteiligten auf der einen Seite und den planenden und entscheidenden Akteuren auf der anderen Seite entstehen können. Diese Personalisierungskonflikte gehen häufig mit der Unterstellung einer absichtlichen Bösigkeit der Gegenseite einher. So unterstellen lokal Betroffene der Vertretung der Deutschen Bahn zum Beispiel die Nutzung einer Strategie der Alternativlosigkeit, um den Beteiligten zu vermitteln, dass eine von den Vorzugstrassen abweichende Alternativstrecke nicht möglich sei. Auf der anderen Seite unterstellt das Personal der Deutschen Bahn den Betroffenen, dass sie die Projektumsetzung grundsätzlich ablehnen und eine einseitige Fokussierung auf NIMBY-Argumente (not in my backyard) verfolgen (Di Nucci & Brunnengräber, 2017), was einen konfliktarmen und argumentationsbasierten Dialog verhindert.* In Interviews mit Betroffenen wurde der Vorwurf der Alternativlosigkeit etwa wie folgt kommuniziert:

I 26: „Bei unserem konkreten Projekt ist es einfach so, dass die Bahn immer behauptet, dass ein Ausbau der Bestandsstrecke, und für unseren Planungsabschnitt hätte es viele Vorteile, nicht möglich ist, weil Kriterien nicht erfüllt werden.“

I 25: „Man hat uns immer gesagt, wir haben keinen Handlungsspielraum. Die Anforderungen sind gesetzt. Wenn man dann mit Verantwortungsträgern, also Mitgliedern des Bundesverkehrsausschusses zum Beispiel gesprochen hatte, also [Name eines Ansprechpartners], mit dem haben wir mal beide geredet. Das gleiche mit [Name eines Ansprechpartners]. Natürlich hat die Bahn an der Stelle Spielraum, Entscheidungsspielraum. Uns gegenüber wurde immer gesagt, nein, es gibt da genau diese Anforderungen und davon wird man keinen Millimeter abweichen.“

Hinter den beidseitigen Vorwürfen der Konfliktparteien steht oft die Problematik der wahrgenommenen Intransparenz von deliberativen Verfahren und das fehlende Ernstnehmen der Gegenseite. Insbesondere die Annahme, dass Bürgerbeteiligung als „Alibi“ benutzt wird, um bereits im Vorfeld getroffene politische Entscheidungen nach außen zu legitimieren, verschärft eine feindliche und vorwurfsvolle Haltung. Im Kontext des Konflikts um Stuttgart 21 hat eine Person ihre Erfahrungen wie folgt beschrieben:

I 18: „Ich bin ziemlich enttäuscht nach dem das Ganze abgeschlossen ist. [...] Dass die Bürgerbeteiligung nicht ernsthaft gemeint war, sondern dass bereits Vorstellungen da waren bei der Bahn, wo die Trasse verlaufen soll. Und dass die Bürgerbeteiligung eigentlich nur der Rechtfertigung dient und um Widerstände zu brechen.“

Um personalisierten Konflikten entgegenzuwirken und Beteiligungsprozesse zu deeskalieren, muss aus der Sicht der Betroffenen eine Vielzahl an Kriterien beachtet werden. Das erfordert nicht nur kurzfristige Handlungen, wie das Bereitstellen von zusätzlichem Informationsmaterial oder Fragestunden, sondern eine langfristige, strategische Planung der Beteiligungsprozesse. Der Vorsitz eines jahrelangen Dialogforums fasste seine Erfahrungen wie folgt zusammen:

I 11: „Die Auswahl der Personen muss stimmen. Das heißt, sie müssen Gegner, die Macher und Befürworter haben und sie müssen Entscheider am Tisch haben. Das heißt, Leute, die Kompromisse schließen können und dazu auch die Vollmacht haben. Und danach müssen sie auch die Dramaturgie der Sitzungen ausrichten. Das heißt, sie werden die

Entscheider nur dann auf Dauer bei sich haben können, wenn diese davon überzeugt sind, dass sie nicht ihre Zeit vergeuden. Das heißt, die Sitzungen müssen sehr gut und sehr genau vorbereitet werden. Die Sitzungen müssen, und zwar transparent vorbereitet werden. Es darf nicht das Gefühl entstehen, dass da irgendjemand mit irgendjemandem. Und sie dürfen nicht zu lange dauern. Und sie dürfen sich auch nicht an Nebensächlichkeiten festbeißen.“

Die Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass in der Infrastrukturplanung unterschiedliche Konflikttypen vorliegen. Die Effekte deliberativer Verfahren in Infrastrukturplanungen auf die unterschiedlichen Konfliktdimensionen sind in der unteren Box zusammengefasst.

Politics-Effekte von deliberativen Verfahren

- a. Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik werden in erster Linie eingesetzt, um Wissenskonflikte zu lösen.
- b. Deliberative Verfahren können Interessenkonflikte nur lösen, wenn sie eng an repräsentative Entscheidungsgremien angebunden sind.
- c. Das größte Hindernis für Deeskalation durch deliberative Verfahren sind Personalisierungskonflikte.

Policy-Effekte von deliberativen Verfahren

- d. Deliberative Verfahren haben keine systematischen Effekte auf die fachlichen Grundlagen von Entscheidungen. Sie führen aber vereinzelt zur Berücksichtigung neuer Aspekte.
- e. Deliberative Verfahren haben eine starke Tendenz zur Entscheidungsfindung auf Kosten Unbeteiligter. Die enge Bindung mit repräsentativdemokratischen Verfahren kann in Einzelfällen neue Wege des Interessenausgleichs ermöglichen.
- f. Deliberative Verfahren können nur dann Entscheidungsblockaden durch Personalisierungskonflikte verhindern, wenn sie viele Voraussetzungen erfüllen, die alle auf frühzeitige und umfassende Vertrauensbildung zielen.

5 Fazit

Deliberative Verfahren sind regelmäßiger Bestandteil der Infrastrukturpolitik. Sie erfüllen vielfältige Funktionen und haben unterschiedliche Formen. Dabei sind sie oft eingebettet in gesellschaftliche Großkonflikte wie die Energiewende oder die Mobilitätswende. Der Beitrag hat die multiplen prozessualen und inhaltlichen Potentiale und Herausforderungen für die Nutzung solcher Verfahren zunächst theoretisch diskutiert. Auffällig ist, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Disziplinen Beiträge zum möglichen Verständnis der Sichtweisen von Beteiligten und damit letztlich der Wirkungen der Verfahren leisten kann.

Als empirisches Beispiel nutzte der Beitrag die Entscheidungsfindung über Neu- und Ausbauprojekte im Schienenfernverkehr. Eine rechtliche Grundlage ist die verpflichtende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Die konkrete Ausgestaltung hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehört unter anderem die Frage, ob die seit 2018 mögliche Letztentscheidung des Parlaments genutzt wird. In jedem Fall stehen die Verfahren vor großen Herausforderungen.

Die subjektiven Einschätzungen aus 29 Interviews mit Verfahrensbeteiligten und viele Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen zeigen, dass der Hauptzweck der Verfahren in der Praxis im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren.

Deliberative Verfahren führen in der Infrastrukturpolitik zu unterschiedlichen materiellen Ergebnissen: Oft kommt es nur zu minimalen Änderungen der Planungen der Vorhabenträger. In Einzelfällen, etwa bei der Schiene Nord, resultiert aus deliberativen Verfahren ein Planungsvorschlag, der politisch erfolgreich, aber durch den Verzicht auf umfassenden Neubau zur Bewältigung der erwarteten Bedarfe verkehrlich umstritten ist.

Der Bewertung des Erfolgs von Deliberationsverfahren kann weniger daran gemessen werden, dass sie objektiv bessere Planungen ermöglichen. Eine solche Bewertung ist angesichts der Ungewissheiten und der subjektiv verschiedenen Maßstäbe nicht möglich. Ein wichtiges Kriterium ist aber der Einfluss der Deliberationsverfahren auf mögliche Eskalationsprozesse. Vor allem im Anschluss an die Erfahrungen mit dem Projekt Stuttgart 21 gehört die Reduktion von Konfliktniveaus zu den wesentlichen Zielen der Deliberationsverfahren. Ob dies erreicht wird, hängt wesentlich von zwei Faktoren ab: Erstens müssen Verfahren zu einem Zeitpunkt eingesetzt werden, an dem noch keine Personalisierungskonflikte entstanden sind. Solche Personalisierungen entwickeln sich in Infrastrukturplanungen erst nach Wissens- und Interessenkonflikten durch den Verlust von Vertrauen in die jeweilige Gegenseite. Diese personenbezogenen Konflikte erhöhen das Eskalationspotential und daraus resultierende Blockaden, Proteste und Rechtswege gegen den Planungsprozess, da der Gegenseite eine beabsichtigte Bösartigkeit vorgeworfen wird.

Zweitens ist es notwendig, Deliberationsverfahren so zu gestalten, dass sie nicht nur Wissensaustausch ermöglichen, sondern vor allem auch gegenseitiges Vertrauen herstellen. In den Interviews haben Beteiligte als Lösungsvorschläge für Personalisierungskonflikte und damit für die Deeskalation von Planungsprozessen keine zusätzlichen deliberativen Verfahren, sondern Änderungen des Kommunikationsprozesses als Voraussetzung gesehen. Hier fielen eine Vielzahl an umfassenden Forderungen wie Transparenz, Ehrlichkeit, Offenheit, Kommunikation auf Augenhöhe, leicht verständliches Informationsmaterial, Ergebnisoffenheit und Frühzeitigkeit.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass bei der Bewertung von Deliberationsverfahren in der Infrastrukturpolitik in der Praxis psychologische Perspektiven der Prozessanalyse einen wesentlichen Beitrag zur Ergänzung der dominierenden demokratietheoretischen Betrachtungen leisten können. Deliberative Verfahren sollten nicht nur im Hinblick auf die Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung unterrepräsentierter Personen und Perspektiven genutzt werden, sondern auch als Instrument zur Deeskalation bewertet werden.

Neben dem technischen Ziel der Deeskalation kann zukünftige Forschung zu den neuen Formen (zum Beispiel digitaler) Deliberation bei Infrastrukturprojekten deutsche wissenschaftspolitologische Ansätze (Nullmeier, 1993) mit angelsächsischen Diskursanalysen (Stone, 2012; Jones, McBeth & Shanahan, 2022), kommunikationstheoretischen (Entman, 1993) und psychologischen Konzepten (Hogg, Abrams & Brewer, 2017) verbinden. Dies würde es ermöglichen, die Konstruktion von Identitäten, Rollen, Narrativen und anderen sprachlichen Mitteln der Definition von Wissen zu erfassen und mögliche diskursive Machtverschiebungen

durch digitale Deliberationsverfahren zu erfassen. Methodisch würde dies eine begleitende Beobachtung der Verfahren nahelegen, die erst nach der praktischen Etablierung der modernen Verfahren möglich sein wird.

Finanzierung

Die Forschung für diesen Aufsatz wurde gefördert aus dem mFUND-Projekt „InnoPart - Innovative Partizipation: Moderne räumliche Informationssysteme zur beteiligungsorientierten Planung von Infrastrukturmaßnahmen“ durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, Kennziffer 19F2086A).

Literatur

- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Bandelow, Nils C. (1999). *Lernende Politik. Advocacy Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*. Berlin: Edition Sigma.
- Bandelow, Nils C., Kundolf, Stefan & Lindloff, Kirstin (2013). *Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik: Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Erfolgsstrategien*. Baden-Baden: Nomos.
- Bandelow, Nils C., Schröder, Ilana & Löwner, Marc-Oliver (2023). Virtuelle Bürgerbeteiligung beim Schienenbau: Katalysator für Konfliktentwicklungen? In Detlef Sack, Holger Straßheim & Karsten Zimmermann (Hrsg), *Renaissance der Verkehrspolitik* (S. 355–382). Wiesbaden: Springer.
- Bandelow, Nils C. & Thies, Barbara (2014). Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens. *Politische Psychologie*, 4 (1), 24–37.
- Di Nucci, Maria Rosaria & Brunnengräber, Achim (2017). In Whose Backyard? The Wicked Problem of Siting Nuclear Waste Repositories. *European Policy Analysis*, 3 (2), 295–323. <https://doi.org/10.1002/epa2.1028>.
- Döhler, Marian (2019). Wag the Dog: Governing German Rail from a Principal-Agent Perspective. *European Policy Analysis*, 5 (2), 210–231. <https://doi.org/10.1002/epa2.1049>.
- Dombrowski, Uwe, Karl, Alexander, Vogeler, Colette S., Bandelow, Nils C., Supke-Zeilinga, Kristin, Huke, Petra, Körner, Dirk, Wendler, Jens, Brandel, Thilo, Aplowski, Andreas, Anders, Stephan, Braune, Anna, Schneider, Mario & Ruiz Durán, Christina (2020). *Zukunft Baupartizipation. Handlungsleitfaden für die erfolgreiche Integration von Stakeholdern bei industriellen Bauvorhaben*. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Eckardt, Frank (2019). Heimat ohne Tamtam. In Edoardo Costadura, Klaus Ries, & Christiane Wiesefeldt (Hrsg), *Heimat global* (S. 197–218). Bielefeld: transcript.
- Elster, Jon (2000). Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies. *Journal of Constitutional Law*, 2 (2), 345–421.
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.

- Fischer, Frank (1993). Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Pläydoyer für die partizipatorische Policy-Analyse. In Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (S. 451–470). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heidrich, Sebastian & Bandelow, Nils C. (2019). Wenn der Bagger rollt: Warum politische Konflikte um große Infrastrukturprojekte gewaltsam eskalieren. *Politische Vierteljahresschrift*, 60 (3), 539–560. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00175-9>.
- Heuser, Tilmann & Reh, Werner (2016). Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes. In Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik* (S. 237–264). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_13.
- Hogg, Michael A., Abrams, Dominic & Brewer, Marilyn B. (2017). Social Identity: The Role of Self in Group Processes and Intergroup Relations. *Group Processes & Intergroup Relations*, 20 (5), 570–581. <https://doi.org/10.1177/1368430217690909>.
- Hornung, Johanna, Bandelow, Nils C. & Vogeler, Colette S. (2019). Social Identities in the Policy Process. *Policy Sciences*, 52 (2), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9340-6>.
- Jehling, Mathias & Hartmann, Thomas (2017). Gerechtigkeit und Infrastrukturplanung. *Politische Studien*, 68 (475), 80–88.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 135–170). Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Michael D., McBeth, Mark K. & Shanahan, Elizabeth (Hrsg.) (2022). *Narratives and the Policy Process: Applications of the Narrative Policy Framework*. Bozeman, MT: Montana State University Library.
- Koch, Felix Julian, Rademann, Jenny & Fink, Simon (2022). Can Parliament Govern the Transport Transition? How the German Bundestag Scrutinizes Rail Projects. *Energy, Sustainability and Society*, 12 (1). <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00346-4>.
- Krüger, Timmo (2021). Energiekonflikte und Demokratiekrise. Eine radikaldemokratische Perspektive auf das Ringen um Gemeinwohlziele der Energiewende. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (4), 539–563. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00289-w>.
- Lindloff, Kirstin, Lisetska, Katharina, Eisenmann, Thomas & Bandelow, Nils C. (2017). Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy Recht und Management*, 10 (1), 89–115. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.05>.
- Lisetska, Katharina (2017). *Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturvorhaben durch informelle Bürgerbeteiligung*. Bingen: PMC Media.
- Löwner, Marc-Oliver, Bandelow, Nils C., Gerke, Markus, Hillen, Florian, Klein, Lisa, Schmidt, Alena & Siefer, Thomas (2020). Towards Innovative Participation-Oriented Planning of Infrastructure Measures. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences XLIII-B4–2020*, 55–61. <https://doi.org/10.5194/isprs-archives-XLIII-B4-2020-55-2020>.
- Manzo, Lynne & Devine-Wright, Patrick (Hrsg.) (2021). *Place Attachment: Advances in Theory, Methods, and Applications*. London and New York: Routledge.
- Massa, Agostino (2019). Coping with the „Nimby Syndrome“: Political Issues Related to the Building of Big Infrastructures in Liberal Democracy Countries. *Security and Defence Quarterly*, 23 (1), 48–62. <https://doi.org/10.35467/sdq/103348>.
- Nullmeier, Frank (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (S. 175–196). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Nullmeier, Frank (2000). Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen. In Ulrich Willems & Thomas von Winter (Hrsg), *Politische Repräsentation schwacher Interessen* (S. 93–109). Opladen: Leske + Budrich.
- Offe, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In Gisela Kress & Dieter Senghaas (Hrsg), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme* (S. 155–189). Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Olson, Mancur (1965). *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Renn, Ortwin, Köck, Wolfgang, Schweizer, Pia-Johanna, Bovet, Jana, Benighaus, Christina, Scheel, Oliver & Schröter, Regina (2014). Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende. Neun Thesen zum Einsatz und zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 11 (5), 281–287.
- Ross, Stephen A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Pricipal's Problem. *American Economic Review*, 63 (2), 134–139.
- Rychlik, Jasmin, Hornung, Johanna & Bandelow, Nils C. (2021). Come Together, Right Now: Storylines and Social Identities in Coalition Building in a Local Policy Subsystem. *Politics & Policy*, 49 (5), 1216–1247. <https://doi.org/10.1111/polp.12431>.
- Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 (2–3), 129–168.
- Sabatier, Paul A., Hunter, Susan & McLaughlin, Susan (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly*, 40 (3), 449–476. <https://doi.org/10.2307/448385>.
- Sack, Benjamin C. (2017). Gewinnen, Verlieren und lokale Betroffenheit bei Volksabstimmungen: Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit im zeitlichen und räumlichen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (1), 75–97. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2017-1-77>.
- Sager, Fritz (2016). Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Verkehrspolitik: Eine Einführung. In Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik* (S. 119–136). Wiesbaden: Springer VS.
- Sager, Fritz, Kaufmann, David & Hornung, Johanna (2022). Infrastrukturpolitik. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhöfer (Hrsg), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 1–26). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05678-0_29-1.
- Saretzki, Thomas (2009). From Bargaining to Arguing, from Strategic to Communicative Action? Theoretical Distinctions and Methodological Problems in Empirical Studies of Deliberative Policy Processes. *Critical Policy Studies*, 3 (2), 153–183. <https://doi.org/10.1080/19460170903385650>.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schulz-Hardt, Stefan, Frey, Dieter, Lüthgens, Carsten & Moscovici, Serge (2000). Biased Information Search in Group Decision Making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78 (4), 655–669. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.78.4.655>.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2020). Repräsentative Demokratie und politische Partizipation. In Astrid Lorenz, Christian Pieter Hoffmann & Uwe Hitschfeld (Hrsg), *Partizipation für alle und alles?* (S. 183–202). Wiesbaden: Springer VS.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton & Company.
- Vatter, Adrian & Heidelberger, Anja (2014). Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich. In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmär Jung, Hans-Joachim Lauth & Fabian Wittreck (Hrsg), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013* (S. 9–54). Baden-Baden: Nomos.

- Vogeler, Colette S. & Bandelow, Nils C. (2018). Mutual and Self Perceptions of Opposing Advocacy Coalitions: Devil Shift and Angel Shift in a German Policy Subsystem. *Review of Policy Research*, 35 (5), 717–732. <https://doi.org/10.1111/ropr.12299>.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York; London: Free Press; Collier Macmillan.
- Wolf, Eva Elizabeth Anne & Dooren, Wouter Van (2021). Fatal Remedies. How Dealing With Policy Conflict Can Backfire in a Context of Trust-Erosion. *Governance*, 34 (4), 1097–1114. <https://doi.org/10.1111/gove.12630>.
- Zilles, Julia & Marg, Stine (2022). Protest and Polarisation in the Context of Energy Transition and Climate Policy in Germany: Mindsets and Collective Identities. *German Politics*, (early view), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2059469>.

Anschriften der Autor*innen:

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Technische Universität Braunschweig, Institute of Comparative Politics and Public Policy, Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig,
E-Mail: nils.bandelow@tu-braunschweig.de.

Ilana Schröder, Technische Universität Braunschweig, Institute of Comparative Politics and Public Policy, Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig,
E-Mail: ilana.schroeder@tu-braunschweig.de.

Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann

Daniel Oppold, Ortwin Renn

Zusammenfassung: Politisch Verantwortliche, die vor gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen wie der Entwicklung einer wirksamen Klimapolitik stehen, sind aufgrund der Komplexität und Tragweite der Materie mehr denn je auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger*innen angewiesen. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. In diesem Beitrag zeigen wir auf, welche Potenziale in der prozeduralen Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung liegen und wie diese Kombination in der Praxis gelingen kann. Dazu bereiten wir zunächst die theoretischen und praktischen Kernmerkmale der verbreiteten Beteiligungsinstrumente Bürger*innenrat und Runder Tisch auf. Anschließend analysieren wir zwei empirische Fallstudien, in denen jeweils sowohl eine Stakeholdergruppe als auch eine nach dem Zufallsprinzip geloste Bürger*innengruppe im Rahmen eines Gesamtprozesses gemeinsam Empfehlungen für klimapolitische Maßnahmenkataloge erarbeitet haben. Unsere Analyse zeigt, dass integrierte Gesamtbeteiligungsprozesse bei einer sorgfältigen Strukturierung der Interaktionen zwischen Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürger*innen sowie einem toleranten Umgang mit auftretenden Dissensen sachlich fundierte und politisch wirksame Ergebnisse erzielen können.

Schlagworte: Bürgerrat, Stakeholder-Beteiligung, Runder Tisch, Klimapolitik

Participatory Climate Policymaking: Conditions for a successful integration of stakeholder and citizen participation

Abstract: Political decision-makers, who face challenges for society such as the development of an effective climate policy, are more dependent than ever on the participation of stakeholders and citizens due to the complexity and scope of the matter. This is especially true at the municipal level. In this paper, we show what potential lies in the procedural integration of stakeholder and citizen participation and how this combination can succeed in practice. To this end, we first review the theoretical and practical core features of the widespread participation instruments of citizens' assemblies (mini-publics) and stakeholder Round Tables. Following this conceptual part, we analyze two empirical case studies in which both a stakeholder group and a randomly selected group of citizens jointly developed recommendations. Our analysis shows patterns and preconditions of participation theory and practice that may influence the success of such integrated efforts for bringing citizens and stakeholders together.

Keywords: citizens' assembly, stakeholder participation, round table, climate policy

1 Einleitung: Bürger*innen- und Stakeholderbeteiligung in der Klimapolitik

Die Transformation in Richtung Klimaneutralität fordert besonders die Kommunen heraus. Denn dort müssen viele der internationalen und nationalen Ziele umgesetzt und in lebensnahe Handlungen und Veränderungen übersetzt werden. Die Partizipation von Bürger*innen und Stakeholdern ist dabei entscheidend. Denn in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften können die tiefgreifenden Veränderungen, die auf dem Weg in eine klimaneutrale und nachhaltige Zukunft zu gestalten sind, nicht von oben verordnet werden. Vielmehr müssen sie im Dialog mit und auf Grundlage des Wissens der Einwohner*innenschaft, der Wirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gestaltet werden (Rall, Hansen & Pauleit, 2019). Neben den etablierten und institutionalisierten Beteiligungsformen, z. B. im Planungsrecht, nutzen Kommunen deswegen zunehmend neue Ansätze wie „Runde Tische“, Bürger*innenforen oder zufallsbasierte deliberative Verfahren, z. B. in Form von „Bürger*innenräten“ (OECD, 2020; Bächtiger et al., 2014; Löw Beer, 2022). Sie ergänzen das bereits erprobte Instrumentarium dialogorientierter Bürger*innenbeteiligung, mit dem Betroffene und organisierte Interessen als „Stakeholder“ in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden.

Da die Nutzung beider Stoßrichtungen dialogorientierter Beteiligung weder bei den rechtlich vorgeschriebenen noch bei den informellen Verfahren klar geregelt ist, ist eine sorgfältige und professionelle Gesamtprozessplanung notwendig, um die Verfahren in das bestehende Demokratiegefüge einzubinden und so ihre Wirksamkeit sicherzustellen. Einer Kombination bzw. funktionalen Integration unterschiedlicher Beteiligungsformen und der Verknüpfung mit bereits laufenden öffentlichen und politischen Diskursen zum Thema sowie dem legalen politischen Entscheidungsprozess kommen dabei besondere Bedeutung zu. Gelingt dies, können kommunale Entscheidungen zum Klimaschutz an inhaltlicher Qualität und Akzeptanz gewinnen. Darüberhinaus ist zu erwarten, dass konkrete Folgeprozesse und Projekte in der Kommune entstehen sowie Verhaltensänderungen und eigene Beiträge zur Klimaneutralität in ansässigen Organisationen, Firmen und Privathaushalten bewirkt werden (Curato et al., 2017). Eine zentrale Herausforderung für das Gelingen von Beteiligung (nicht nur) an klimapolitischen Entscheidungen und das Design der Verfahren, besteht darin, die Interessen der organisierten Bürger*innenschaft, die wir hier als Stakeholder bezeichnen, mit den Werten und Zukunftsbildern der breiten Bevölkerung in Einklang zu bringen. Zum anderen gilt es, die Ziele einer effektiven Klimaschutzpolitik nicht durch die Verfahren zu verwässern oder zu verlangsamen.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie die Integration der Partizipation von Bürger*innen und Stakeholdern in konsultativen Beteiligungsprozessen in der Praxis gelingen kann. Hierzu werden wir zunächst unser Verständnis von Bürger*innenbeteiligung erläutern und die Beteiligungskonzepte *Bürger*innenrat* und *Runder Tisch*, die für die Beteiligung von (nicht-organisierten) Bürger*innen bzw. Stakeholdern häufig zum Einsatz kommen, anhand ihrer Kernmerkmale genauer vorstellen. Dabei heben wir die unterschiedlichen Beteiligungslogiken hervor, die diese Formate prägen: Zum einen die Berücksichtigung von Interessen und Werten pluraler Gruppen innerhalb der Gesellschaft und zum anderen die Logik einer gemeinsamen (Re-)Konstruktion des Gemeinwohls durch eine möglichst diverse Auswahl Betroffener, wie sie etwa durch Zufallsgremien erreicht werden kann (Hendriks,

Dryzek & Hunold, 2007; Kahane et al., 2013). Beide Perspektiven sind einerseits aus demokratietheoretischer Sicht bedeutsam, mit Blick auf die Anforderungen möglichst fairer und umfassender Inklusion im Rahmen deliberativer Aushandlungsprozesse. Zugleich zieht die Kombination einer Vielfalt von Interessen im Verbund mit gemeinwohlorientierten Perspektiven partizipationspraktische Erwägungen nach sich. Dementsprechend werden wir in den Blick nehmen, warum die Verbindung dieser beiden Beteiligungslogiken aus theoretischer Sicht vielversprechend erscheint und für die Weiterentwicklung der Beteiligungspraxis neue Möglichkeiten eröffnet. Welche Optionen gibt es, um gemeinsame Interessen, aber auch Konflikte zwischen den zufällig ausgewählten Bürger*innen und den Vertreter*innen von Interessengruppen konstruktiv zu adressieren? Mit Blick auf den deliberativen Anspruch des Gesamt-Beteiligungsvorhabens ist es nicht ausreichend, lediglich beide Voten nebeneinander zu stellen. Ziel ist vielmehr eine gegenseitige Verständigung beider Beteiligungsgruppen (Ehs & Mokre, 2021). Anhand zweier Fallstudien illustrieren wir, wie diese prozedurale Verknüpfung bereits erprobt wurde und werden dieses Vorgehen abschließend diskutieren. Das erste Fallbeispiel ist der „Erlanger Klimaaufbruch“ (2020). Das zweite ist die Entwicklung des Klimaplanes in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2012. In beiden Fällen wurde versucht, die Beteiligung organisierter Interessen mit der Einbindung wissenschaftlicher Expertise und den Perspektiven von zufällig ausgewählten Bürger*innen iterativ zu verzahnen und eine funktionale Anbindung des Beteiligungsprozesses an die Arbeit politischer Gremien sowie der Verwaltung zu gestalten. Unser Beitrag schärft den Blick auf kreative prozedurale Lösungswege zur Integration verschiedener Beteiligungsformate. Wir beabsichtigen damit, sowohl den theoretischen Diskurs rund um partizipative und deliberative Demokratie zu bereichern, aber auch für die Organisator*innen von Beteiligungsprozessen hilfreiche Hinweise für ihre Praxis zu geben.

2 Die prozedurale Verknüpfung von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung

2.1 Formelle und informelle Beteiligungsverfahren

Welche Beteiligungsformate sind mit Blick auf die eingangs genannten Anforderungen an eine Integration von Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürger*innen unter der Bedingung eines effektiven Klimaschutzes vielversprechend? Um sich dieser Frage zu nähern, müssen zunächst einige Begrifflichkeiten geklärt werden: Unter Beteiligung von Stakeholdern und Bürger*innen sollen nachfolgend alle Verfahren und Instrumente verstanden werden, bei denen Personen bzw. organisierte Gruppen (sog. Stakeholder) an der kollektiv wirksamen Willens- und Entscheidungsfindung aktiv mitwirken (Benighaus & Renn, 2016, S. 17). Reine Informationsveranstaltungen sind nach dieser Definition keine Beteiligungsverfahren. Das gilt auch für Umfragen oder den Einsatz von Marketinginstrumenten, wie Fokusgruppen oder Laborexperimente. Beteiligung erfordert die Offenheit für einen Willensbildungsprozess, in dem die Teilnehmenden zu Problemen und Lösungsoptionen Stellung beziehen und direkt oder indirekt, z.B. durch die Erstellung schriftlicher Gutachten, am Prozess der kollektiven Entscheidungsfindung mitwirken (Landwehr, 2012).

In der demokratietheoretischen Literatur gibt es eine Reihe von Konzepten, die sich mit der Partizipation von Personen außerhalb der rechtlich institutionalisierten Organe für kollektiv verbindliche Entscheidungen beschäftigen. Wir rekurren zum einen auf die Tradition der *participatory governance* (Fischer, 2012; Fritsch & Newig, 2012; Heinelt, 2018; Heinelt, Egner & Sack, 2022; Kern & Alber, 2009; Walk, 2008) und zum anderen auf die Tradition der *deliberative democracy* (Gutmann & Thompson, 2004; Bächtiger et al., 2018; Barber, 2003; Mansbridge, 2012). In unserem Verständnis bezieht sich „deliberativ“ auf die Art der Argumentation in einem diskursiven Kontext, der auf einen verständigungs- und gemeinwohl-orientierten Diskurs auf der Basis eines fairen und kompetenten Austauschs von Argumenten abzielt, wobei die Zusammensetzung dieser deliberierenden Gremien nach den Prinzipien der *participatory governance* ausgestaltet werden, was eine möglichst inklusive Einbindung von Stakeholdern und Bürger*innen und die gleichzeitige Berücksichtigung der Bedarfe der jeweiligen Beteiligengruppen umfasst (Renn, 2004).

Ausgehend von diesem Verständnis von Bürger*innenbeteiligung lassen sich folgende Typen von Teilnahmeverfahren unterscheiden (WPKS, 2021; Renn, 2022):

- (1) formelle Entscheidungsverfahren, die bindende Wirkung für die Gesetzgeber*innen haben. Beispiele sind Volksentscheide und Referenden, wie sie z. B. auf kommunaler Ebene oder in den Ländern in Deutschland geregelt sind;
- (2) gesetzlich vorgeschriebene Konsultationsverfahren, wie Anhörungen oder das Scoping-Verfahren bei Umweltprüfungen (SUP/UV), etwa im Planungs- und Infrastrukturrecht, die eine Mitwirkung von Individuen und Gruppen an öffentlichen Planungen und Gesetzesvorlagen vorsehen;
- (3) sowie informelle, rechtlich nicht-vorgeschriebene Verfahren, die als Ergänzung oder Bereicherung der politischen Entscheidungsabläufe dienen. Solche informellen Verfahren kommen häufig in der Frühphase der politischen Entscheidungsfindung oder zur Begleitung und inhaltlichen Anreicherung eines politischen Prozesses zum Einsatz. Beispiele für diese nicht gesetzlich vorgeschriebenen informellen Verfahren sind etwa Bürger*innenforen, Planungszellen, Runde Tische, oder Bürger*innenräte. Bei diesen Verfahren besteht kein Rechtsanspruch auf Übernahme der Ergebnisse. Allerdings wird erwartet und durch entsprechende Prozessplanung sichergestellt, dass die Empfehlungen von den politischen Mandatsträger*innen berücksichtigt, transparent weiterverwendet und – wenn möglich – auch in die politische Beschlussfassung integriert werden.

Im Folgenden steht die dritte Gruppe der informellen Teilnahmeverfahren im Fokus. Diese verfolgen das Ziel, im Vorfeld von Entscheidungsprozessen die Präferenzen von Stakeholdern und Bürger*innen zu Handlungsoptionen einzuholen und an die jeweiligen politischen Entscheidungsträger*innen als Ratschlag zu übergeben. Die meist sehr heterogenen Gruppen sollen auf der Grundlage ihrer unterschiedlichen Wahrnehmungen des zu behandelnden Problems deliberativ innovative Ideen entwickeln. Hauptzweck dieser Verfahren ist es, den demokratisch legitimierten Gremien zu erleichtern, sachgerechte, aber auch den Werten der betroffenen Bevölkerung entsprechende Entscheidungen zu treffen (Fishkin, 2018).

Im klimapolitischen Kontext dienen solche Verfahren zur Verbesserung der Entscheidungsqualität, des Einbezugs lokalen und erfahrungsorientierten Wissens sowie der Identifikation der Bevölkerung mit den energiepolitischen Maßnahmen (Bächtiger et al., 2014; WPKS, 2021). Dabei können gesetzliche Vorhaben (etwa Ausbauraten für erneuerbare Energien), planungsrechtliche Genehmigungsverfahren (etwa für Windparks oder Über-

landleitungen) oder Verhaltensmaßnahmen (etwa Fahrverbote für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren) von den beteiligten Personen diskutiert und bewertet werden. Informelle Verfahren finden auf allen politischen Ebenen statt, sind aber vor allem im kommunalen und regionalen Rahmen verbreitet (Benighaus & Renn 2016).

2.2 Deliberative Beteiligung von Bürger*innen: Das Modell Bürger*innenrat

Die Beteiligung von nicht-organisierten Bürger*innen wird in der Praxis meist am Ideal einer möglichst *inkluisiven Bürger*innenbeteiligung* ausgerichtet. Die Literatur umfasst eine Vielzahl von innovativen Verfahren, die dem Modell der deliberativen Bürger*innenbeteiligung entsprechen (Überblick in: Bächtiger et al., 2018; Renn & Schweizer, 2020; OECD, 2020). Als besonders aussichtsreich erscheint das Format des Bürger*innenrats (Bosse, Knoppik & Wiedmann, 2021; WPKS, 2021). Es zielt durch die Rekrutierung der Teilnehmenden per Zufallsauswahl und ihr Prozessdesign darauf ab, die konsultative Einbindung von Perspektiven der Bevölkerung in die inhaltliche Ausgestaltung lokaler (Nachhaltigkeits-)Politik zu ermöglichen. Darüber hinaus sollen diese Prozesse Selbstwirksamkeitserfahrungen für die Beteiligten ermöglichen und zur Stärkung der demokratischen Kultur beitragen (Curato et al., 2017; Renn, 2020). Als prominenteste Variante gilt die „citizens‘ assembly“ in Irland, die auf nationaler Ebene unter anderem dafür eingesetzt wurde, um Referenden zum Abtreibungsrecht und zur gleichgeschlechtlichen Ehe vorzubereiten (Farrell, Suiter & Harris, 2019). Aufbauend auf Pilotprojekten in einzelnen Bundesländern und ermutigt durch die bereits abgeschlossenen Vorhaben in Frankreich, Großbritannien und Irland, kamen Bürger*innenräte auch in Deutschland bereits auf nationalstaatlicher Ebene zum Einsatz. Die meisten Bürger*innenräte werden aber auf der kommunalen Ebene umgesetzt. Trotz mitunter erheblicher konzeptioneller Unterschiede in den Prozessverläufen sowie den behandelten Themen, teilen sie folgende Kernmerkmale (Carson, 2008; Setälä, 2011; Oppold & Renn, 2022 Ryan & Smith, 2014):

Die Teilnehmenden von Bürger*innenräten werden nach dem *Zufallsprinzip* rekrutiert. Meist wird dazu das öffentliche Einwohnermelderegister genutzt. Durch die Zufallsauswahl der Teilnehmenden wird beabsichtigt, eine möglichst diverse Teilnehmer*innenschaft zu gewinnen und damit eine wichtige Grundvoraussetzung für das Verfahren zu schaffen: Denn die Teilnehmenden sind nicht als Interessenvertreter*innen geladen, sondern sollen auf Grundlage ihres lokalen Erfahrungswissens im Prozess zusammenarbeiten. In der Praxis stößt das Losprinzip allerdings an eine natürliche Grenze: Die Freiwilligkeit der Teilnahme. Wenn Eingeladene – aus unterschiedlichen Gründen – die Einladung zum Bürger*innenrat ausschlagen, verringern sich die erwünschten Effekte der Zufallsauswahl. Diesem Problem muss durch geeignete Einladungsstrategien begegnet werden, um die Rücklaufquote zu erhöhen. Zusätzlich kommen im Auswahlprozess oftmals auch vorab definierte Diversitätskriterien bei der Platzvergabe zum Einsatz.

Ein weiteres Wesensmerkmal von Bürger*innenräten ist ihre *konsultative Anbindung an die repräsentative Demokratie*. Als nicht-formalisierte Beteiligungsform verfügen Bürger*innenräte von sich aus über keine unmittelbare Wirkkraft auf politische Entscheidungsprozesse (Mansbridge, 2012; Kuyper & Wolkenstein, 2019). Die Anbindung an die Prozesse der repräsentativen Demokratie ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für Bürger*innenräte, die aktiv im Vorfeld eines solchen Prozesses erarbeitet und geklärt werden muss. Erst durch

die Mandatierung vonseiten eines/r Auftraggebers/in, wie z. B. eines/r Bürgermeisters/in und/oder Rats, wird ein verlässlicher Wirkungsrahmen für den Bürger*innenratsprozess geschaffen. Hierfür werden zumeist Lenkungskreise, Organisations- bzw. Steuerungsgruppen ins Leben gerufen, die im Vorfeld eines Bürger*innenrats über zentrale Prozessfragen entscheiden. Weiter spielen zusätzliche, den Bürger*innenrat einrahmende Prozesselemente, wie z. B. Pressekonferenzen, Informations- und Präsentationsveranstaltungen eine wichtige Rolle. Sie tragen dazu bei, dass der Beteiligungsprozess und seine Ergebnisse bekannt werden. Die Mandatierung „von oben“ stellt in der Praxis eine zentrale Hürde für Bürger*innenräte dar. Beteiligungsprozesse, die ansonsten wie Bürger*innenräte ausgestaltet sind, aber unabhängig von staatlichen Institutionen initiiert und umgesetzt werden, laufen Gefahr, nur geringen Einfluss auf politische Prozesse auszuüben.

In Bürger*innenräten arbeiten die Teilnehmenden in Arbeitsformaten zusammen, die von *professionellen Prozessbegleitenden* konzipiert und umgesetzt werden. Diese gestalten den kommunikativen Interaktionsraum, innerhalb dessen die Teilnehmenden deliberieren und ihre gemeinsamen Empfehlungen erarbeiten (Landwehr, 2014). Dasselbe gilt für die vor- und nachgelagerten Veranstaltungen, die Bürger*innenräte flankieren: So gestalten die Moderierenden meist auch die Planungssitzungen sowie Präsentationsveranstaltungen und Workshops zur Besprechung der Ergebnisverwendung. Die methodische Vielfalt sowie die Abfolge unterschiedlicher Arbeitsmodi, die dabei zum Einsatz kommen, sind in der Praxis groß. Je nach Gruppengröße, Fragestellung, Kontext vor Ort sowie der Ergebniserwartung aber auch der individuellen Arbeitsansätze der Moderierenden, sind in Bürger*innenräten sehr unterschiedliche kreative Methoden der Zusammenarbeit zu beobachten, die jeweils unterschiedliche Funktionalitäten aufweisen (von Schneidmesser et al., 2023). Die Prozessbegleitenden und ihre „Prozessexpertise“ spielen für die Qualität des Verfahrens eine entscheidende Rolle.

Je nach Fragestellung bzw. Mandatierung eines Bürger*innenratsprozesses, ist auch die *Einbindung von Expert*innen*, Betroffenen oder Vertreter*innen unterschiedlicher Positionen in Bürger*innenräten wichtig (Leino et al., 2022). Bei thematisch fokussierten Prozessen, wie z. B. bei Klima-Bürger*innenräten, ist die Integration von Expert*innenwissen mittlerweile zum Standard avanciert. Daneben kann auch auf nicht-wissenschaftliche Expertisen, wie z. B. die widersprüchlichen Perspektiven von Betroffenen oder Stakeholdern einer Thematik zurückgegriffen werden. Im Bürger*innenratsprozess werden diese Akteure zumeist vor der Deliberationsphase angehört. Den zufällig gelosten Bürger*innen sollen auf diese Weise zentrale Informationen, Konfliktdimensionen und Argumentationslinien verdeutlicht werden (Roberts et al., 2020).

2.3 Stakeholderbeteiligung: Das Modell Runder Tisch

Neben der allgemeinen Betroffenheit der breiten Bürger*innenschaft, tangieren lokale Klimaschutzstrategien und -maßnahmen auch die Interessen von Gruppen und Organisationen in besonderer Weise. Klassische Stakeholder sind z. B. Vereine, Verbände, ortsansässige Einzelunternehmen oder auch Wirtschaftskammern sowie zivilgesellschaftliche Gruppierungen und Organisationen. Sie sind zentrale Multiplikator*innen, potenzielle Beschleunigende oder Bremsende für lokale Klimaschutzbestrebungen, weshalb ihnen eine zentrale Rolle zukommt. Zum einen, um ihr Wissen über lokale Zusammenhänge konstruktiv für die Identifizierung und Bewertung von Lösungsräumen zu nutzen und zum anderen, um ihre Interessen und

Anliegen bei der Beurteilung von Handlungsoptionen einzubeziehen. Durch die Mitwirkung von Stakeholdern können (un-)erwünschte Nebenwirkungen von Handlungsoptionen genauer bestimmt und auch innovative Handlungspfade identifiziert werden, die den Interessen und Werten der beteiligten Organisationen und Individuen möglichst nahekommen. Darüber hinaus können durch den gegenseitigen Abstimmungsprozess die vereinbarten Lösungen effektiver umgesetzt werden.

Bei der Identifizierung von Stakeholdern ist anders als bei nicht-organisierten Bürger*innen die Auswahl selektiv. Innerhalb einer Kommune ist meist nur eine überschaubare Zahl an Interessengruppen vorhanden. Mithilfe eines systematischen Mappings relevanter Stakeholder können relevante Akteure wie Wirtschafts- und Umweltverbände identifiziert und für die Mitwirkung gewonnen werden (Benighaus & Renn, 2016).

Wie bei der Beteiligung von Bürger*innen setzen Kommunen in zunehmendem Maß auch bei der Beteiligung der Stakeholder auf methodische Formate, wie z. B. Runde Tische, gemeinsame Arbeitsgruppen oder Begleitgremien. Im Wesentlichen lassen sich aber alle Formate der Beteiligung von organisierten Gruppen unter der Formatlogik des „Runden Tisches“ zusammenfassen. Dessen Hauptmerkmale bestehen aus:

- (1) *Gleichberechtigte Teilnahme*: Unabhängig von der Größe und Bedeutsamkeit einer Organisation hat jede teilnehmende Gruppe nur eine Stimme. Bei den Verhandlungen am Runden Tisch haben die Vertreter*innen aller Gruppen gleiche Rechte und Pflichten.
- (2) *Keine Abstimmung am Ende*: Die Beratungen am Runden Tisch enden in einer gemeinsam getragenen Erklärung. Dort werden die Konsense zu den behandelten Themen zusammengetragen und die aufgetretenen Dissense erläutert. Es gibt keine Abstimmungen, auch keine Mehrheits- und Minderheitsvoten. Bei auftretenden Dissensen unterzeichnen die Gruppen, die der einen oder der anderen Position zustimmen, getrennt voneinander die jeweiligen Positionserklärungen. Dadurch erhalten die Entscheidungsträger*innen einen klaren Überblick, wie sich Interessengruppen positionieren.
- (3) *Stetiger Austausch mit den formalen Entscheidungsträger*innen*: In den meisten Fällen sehen sich die Runden Tische als Beratungsorgane für Entscheidungsträger*innen. Diese sind daher meist nicht selbst Teil des Runden Tisches, werden aber bei Beratungen als Gäste oder als Diskussionspartner*innen hinzugezogen, um mögliche Reaktionen auf die Vorschläge einzuholen und gegebenenfalls die Empfehlungen zu ergänzen. In einzelnen Anwendungsfällen hat es auch Runde Tische mit gleichberechtigter Teilnahme der Entscheidungsträger*innen gegeben. Aus rechtlichen Gründen ist es aber nicht zulässig, dass demokratisch legitimierte Entscheidungsträger*innen außerhalb der Gremien, in denen sie ihre Entscheidungen treffen, verbindliche Zusagen tätigen.
- (4) *Moderation durch professionelle Prozessbegleiter*innen*: In der Regel werden Runde Tische von professionellen Prozessbegleiter*innen geleitet. Ihre Aufgabe ist es, die Verhandlungen effektiv, effizient und fair anzuleiten, mögliche Konsense oder Kompromisse vorzubereiten und auftretende Konflikte so weit wie möglich zu entschärfen. Die Prozessbegleitung ist strikt an das Gebot der Neutralität gebunden. Ihre Moderationsrolle ist durch das Ideal des „honest broker“ (Pielke, 2007) geprägt.
- (5) *Orientierung nach dem Modell des rationalen Handelns*: Runde Tische richten sich meistens nach dem sog. Harvard-Modell des Handelns (Fisher, Ury & Patton, 2003; Raiffa, 1982; Susskind & Fields, 1992). Wesentliche Kennzeichen dieses Konzeptes sind: (i) Überführung von Positionen in Interessen, (ii) gemeinsames *fact finding* durch

Rekurs auf Sachverständige, die von allen beteiligten Parteien als Expert*innen anerkannt werden; (iii) Fokus auf neue Win-Win-Lösungen oder Kompromisse, bei denen die jeweils unterlegene Partei von den anderen Parteien kompensiert werden kann (Kaldor-Hicks Lösung) und (iv) Verzicht auf emotionale Äußerungen oder moralische Abwertungen von Parteien, die an den Verhandlungen teilnehmen (Schweizer, 2008, S. 155 ff.; Renn & Schweizer, 2020).

Runde Tische sollen durch argumentativen Austausch eine Einigung im Sinne des gemeinsamen Interesses der beteiligten Verhandlungspartner*innen erleichtern, anders als bei Bürger*innenräten, die für die Gesellschaft als Ganzes gemeinwohlorientierte Lösungen erkunden, schaffen und bewerten sollen. Insofern werden bei Runden Tischen durchaus andere Lösungsräume erkundet und andere Optionen diskutiert als bei den Verfahren mit zufällig ausgewählten Bürger*innen. Dass beide Formate zu ähnlichen Ergebnissen kommen, ist nicht ausgeschlossen, aber aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen, Zielsetzungen und Fokusse eher unwahrscheinlich.

2.4 Kombinationsmöglichkeiten von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung

Kombinierte Verfahren, die sowohl eine Stakeholder-Gruppe und eine geloste Gruppe von Bürger*innen umfassen, ermöglichen es, die unterschiedlichen Stärken beider Verfahrenslogiken zu nutzen. Es bieten sich drei bereits erprobte Variationsoptionen an:

Die erste Option besteht darin, den Runden Tisch als das dominante Beteiligungsorgan einzuberufen, das durch Bürger*innenräte als Zulieferer weiterer Sichtweisen ergänzt wird. In diesem Modell können die Teilnehmenden am Runden Tisch bei strittigen Themen, bei denen sie die Präferenzen der Bürger*innen als besonders relevant ansehen, Bürger*innenräte in Auftrag geben. Diese Ergebnisse werden dann an den Runden Tisch zurückgespielt und dort als Input für die eigene Bewertung von Handlungsoptionen weiterverarbeitet. Bürger*innenräte haben hier einen instrumentellen Charakter zur Unterrichtung des Runden Tisches.

Die zweite Option kehrt dieses Verhältnis um: Die Bürger*innenräte sind hier das dominante Gremium, das Fokusgruppen, wie z. B. Runde Tische einsetzen kann, um über die Interessen der organisierten Gruppen informiert zu sein. Häufig werden die Vertreter*innen der organisierten Gruppen auch wie bei einem Gerichtsverfahren geladen, um die unterschiedlichen Standpunkte der jeweiligen Gruppe vor den Bürger*innen zu erläutern (Bryson et al., 2013). Die letztendlichen Empfehlungen werden aber von den Bürger*innenräten erarbeitet und dem auftraggebenden Gremium übergeben.

Bei der dritten Option stehen Runder Tisch und Bürger*innenrat innerhalb eines übergreifenden Gesamtprozesses gleichwertig nebeneinander. Dies erfordert einen entweder *iterativen* oder *konsekutiven* Austausch der beiden Beteiligungsgremien. Beide Verfahrenslogiken zielen darauf ab, die Prozesse beider Beteiligungsgruppen miteinander zu verbinden, sodass die Verabschiedung einer gemeinsamen Stellungnahme möglich wird. Bei einer *iterativen* Verknüpfung der beiden Beteiligungsgruppen, tagen bspw. ein Bürger*innenrat und ein Runder Tisch mehrmals in abwechselnder Reihenfolge unabhängig voneinander. In jeder Iterationsschleife werden die Arbeitsstände der jeweils anderen Gruppe begutachtet und als (Mit-)Ausgangspunkt für den eigenen Arbeitsprozess genutzt. Ebenso können die beiden

Beteiligungsprozesse durch gegenseitige Botschafter*innen miteinander verknüpft werden. So können z.B. zu Beginn der Arbeit der Bürger*innengruppe Teilnehmende der Stakeholdergruppe den Arbeitsstand oder strittige Punkte aus deren vorangegangener Sitzung berichten. Bei einer *konsekutiven* Verknüpfung der Beteiligungsprozesse tagen beide Gruppen in der Deliberations- bzw. Verhandlungsphase zunächst unabhängig parallel voneinander. Die Verknüpfung beider Beteiligungsgruppen erfolgt in einer finalen Phase, in der beide Gremien zusammengeführt werden und ein gemeinsamer Empfehlungskatalog verabschiedet wird.

Während die Optionen 1 und 2 eine Integration entweder nach der Logik des Runden Tisches oder nach der Logik des Bürger*innenrats erfordern und damit die Form der Konfliktauflösung schon weitgehend vorbestimmt ist, bleiben die Mechanismen der Integration bei der Option 3 offen. Daraus folgen wichtige beteiligungspraktische Fragen: Wer setzt sich bei Konflikten zwischen den beiden Gremien durch? Wie lassen sich die jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen miteinander verbinden? Wie können Interessen und Präferenzen miteinander harmonisiert werden?

2.5 Potenziale der Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung

Bei vielen (lokal-) politischen Zukunftsfragen, zu denen informelle Partizipationsprozesse eingesetzt werden, lässt sich nur schwer eingrenzen wer von anstehenden Entscheidungen betroffen sein wird. Für klimapolitische Fragestellungen, wie z.B. zur Entwicklung von Klimaschutzstrategien und -maßnahmenpaketen trifft das in besonderer Weise zu. Denn sie betreffen letztlich alle. Informelle Beteiligungsprozesse, die in diesem Kontext genutzt werden, um die Entscheidungsfindung der gewählten Gremien zu bereichern, verfolgen deshalb oftmals noch ein weiteres Ziel: Sie sollen dazu beitragen, dass anstehende Entscheidungen durch die inhaltliche Anreicherung aus Bürger*innen- und Stakeholdersicht zusätzlich legitimiert werden. So soll es gelingen, möglichst rasch in die Handlungsphase zu gelangen, in der auch eigenmotivierte und selbstorganisierte Klimaschutzbeiträge „bottom-up“ von Individuen und zentralen Multiplikator*innen erfolgen (Wamsler et al., 2020). Aus theoretischer und beteiligungspraktischer Sicht erscheint hierfür die Verbindung der Merkmale und prozessinhärenten Logiken von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligungsformen vielversprechend. Drei Vorteile heben wir hervor:

Maximierung der Legitimationsbasis

Informelle Partizipationsprozesse ziehen die Legitimation für ihren Einsatz vorrangig aus der speziellen Zusammensetzung ihrer Teilnehmer*innenschaft, die in Abgrenzung zum Repräsentationsprinzip durch Wahlen oder andere institutionalisierte Formen der Autorisierung von Macht steht. Im Falle von Stakeholderbeteiligungen soll die Gruppenzusammensetzung die Ansichten und Interessen zentraler Akteure berücksichtigen. In erster Linie geht es darum, damit inhaltlich bessere Entscheidungen zu ermöglichen, zumindest dann, wenn diese Akteure exklusiv über wichtiges Wissen verfügen (Bell, Morse & Shah, 2012). Zudem erhöht die Einbindung der Stakeholder die Akzeptanz von Entscheidungen (Bayley & French, 2008) und sie sind zusätzlich auch als Multiplikator*innen gefragt, die relevante Diskursarenen beeinflussen. In ähnlicher Weise beabsichtigen auch Bürger*innenbeteiligungsprozesse, wie Bürger*innenräte, die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung durch den Zugang

zu speziellem Wissen zu bereichern. In diesem Fall steht allerdings das „Alltagswissen“ aus der Lebensrealität der zufällig ausgelosten Bürger*innen im Fokus sowie deren Abwägung von Ziel- oder Gewichtungskonflikten vor dem Hintergrund ihrer kollektiven Gemeinwohlvorstellungen (Renn, 2023, S. 227 f.). Dabei setzen sich die meisten Zufallsgremien dieser Art nur aus einem verhältnismäßig kleinen, aber möglichst divers zusammengesetzten Ausschnitt der gesellschaftlichen Grundgesamtheit zusammen, die mit dem Selbstverständnis einer „mini-public“ die Möglichkeit zur deliberativen Auseinandersetzung mit dem Thema erhalten (Beauvais & Warren, 2019). Die Rückkopplung mit der breiten Bevölkerung als demokratischem Souverän erfolgt erst durch nachfolgende Schritte, wie z.B. öffentliche Präsentationsveranstaltungen und mediale Verbreitung der Empfehlungen. Die Tatsache, dass diese Empfehlungen von Mitbürger*innen verfasst wurden, erhöht die Chance der Identifikation mit den Inhalten der Empfehlung. Zudem ermöglicht der alltagssprachliche Wortlaut – im Unterschied zu einer wissenschaftlich geprägten Fachsprache – der Ergebnisse eine sprachlich-kommunikative Vereinfachung auch komplexer Zusammenhänge. Es liegt nahe, dass sich durch die prozedurale Kombination von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung beide Legitimationslogiken parallel nutzen lassen: Auf der einen Seite können Politik und Verwaltung die erwünschten Wissenszugewinne und die erarbeiteten Optionen zum Interessenausgleich zur eigenen Entscheidungsfindung konstruktiv nutzen, zum anderen können sie die vom Allgemeinwohl inspirierten Empfehlungen sowie mögliche innovative Vorschläge der Bürger*innen als Leitlinien für die Auflösung von Zielkonflikten und zur Verbesserung ihrer Kommunikation mit der Bevölkerung einsetzen.

Erhöhung der Wirkungswahrscheinlichkeit

Die Wirkungskraft informeller Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligungsverfahren ist definitionsgemäß beschränkt und reicht meist in ihrem Auftrag nicht über die konsultative Beteiligungsstufe hinaus. Gleichzeitig hängt aber die Art und Weise der Ergebnisverwendung durch das auftraggebende repräsentativ-demokratische Gremium auch von Nebeneffekten wie etwa der Reichweite und Sichtbarkeit des Verfahrens in der breiten Bevölkerung, der medialen Berichterstattung sowie der öffentlichen Verlautbarungen der relevanten Interessensverbänden ab (Quick & Bryson, 2022). Die Kombination der Beteiligung von Bürger*innen und Stakeholdern erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Prozessergebnisse qualitativ umfassender, ausgewogener und damit für die Entscheidungsfindung relevanter sein werden als Ergebnisse, die nur von einer der beiden Gruppen erarbeitet werden. Durch die zusätzliche Einbindung wissenschaftlicher Expertise in den Beteiligungsprozess kann dieser Effekt noch gesteigert werden. Insgesamt kann so die öffentliche Wahrnehmungsschwelle eher überschritten werden, als wenn jede Beteiligungsmaßnahme für sich steht.

Verbindung von Interessenlogik und Gemeinwohlorientierung

Sowohl die Interessenlogik als auch die Gemeinwohllogik beschränken die Möglichkeiten dessen, was innerhalb der jeweiligen Diskurse geschehen kann. Diskursräume, innerhalb derer auf Grundlage vorher bereits feststehender Interessen verhandelt wird, können zwar Kompromisse und Interessenausgleiche hervorbringen, allerdings auch Verhandlungsstillstand oder gar die Verhärtung von Fronten hervorrufen. Dagegen ist es eher nicht zu erwarten, dass aus solchen Verhandlungsräumen kreative, unkonventionelle oder gänzlich neue Ideen

entstehen werden, oder dass in ihnen andere Perspektiven, die keine Fürsprecher*innen im Diskursraum haben, mitgedacht werden (Meshack, 2004). Gemeinwohlorientierte Diskurse, wie sie innerhalb von Bürger*innenräten und ähnlichen Bürger*innenbeteiligungsformen beabsichtigt sind, können aufgrund der noch nicht ausgeprägten und vorformulierten Meinungen der Teilnehmenden in freierer Form Ideen entwickeln bzw. Einschätzungen zu bereits existierenden Vorschlägen vornehmen. Dabei spielen idealerweise weniger die individuellen Einzelinteressen die entscheidende Rolle als das gemeinsame Ziel der Gruppe, die besten Argumente/Ideen/Vorschläge zu identifizieren (Taylor, Nanz & Taylor, 2020). Zugleich sind solche Bürger*innengruppen nicht in der Lage, Fachdiskurse zu führen oder die fachliche Expertise zu ersetzen – obwohl sie diese bei entsprechend guter Aufbereitung sehr wohl einordnen und bewerten können. Ihre Stärke liegt aber vielmehr in der Erschließung des lebensnahen und lokal-spezifischen Erfahrungswissens, das als Bewertungsgrundlage von Entscheidungs- und Handlungsalternativen sowie deren Akzeptanz eine wichtige Rolle spielt (Beauvais & Warren, 2019). Durch die Kombination und Verschränkung beider Beteiligungsformen können wichtige Lern- und Reflexionseffekte eintreten, wenn Stakeholder und Zufallsbürger*innen gemeinsam tagen und sie sich ihre unterschiedlichen Arbeitsprozesse und resultierenden Erkenntnisse gegenseitig vorstellen, erläutern und diese abgleichen.

3 Zwei empirische Fallstudien

Mit zwei Fallstudien illustrieren wir unsere Überlegungen. Das Teilnahmeverfahren „Klima-Aufbruch“ in der Stadt Erlangen (2022) band neben zentralen „Stakeholdern“ auch eine Gruppe geloster Bürger*innen in Form eines Bürger*innenrats in die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs ein. Dieses Verfahren war durch eine iterative Abfolge von Sitzungen der Stakeholdergruppe und des Bürger*innenrats geprägt. Das zweite Fallbeispiel ist die Erstellung eines Klimaplanes für Baden-Württemberg aus dem Jahr 2012. In diesem Prozess wurden unabhängig voneinander Bürger*innenforen, Runde Tische und zusätzlich Internet-Foren organisiert und durchgeführt. Gewählte Vertreter*innen dieser drei Teilnehmengruppen tagten anschließend in einem Integrationsausschuss, der in konsekutiver Logik gemeinsame Empfehlungen und Stellungnahmen für die Landesregierung formulierte.

3.1 Der Klima-Aufbruch in Erlangen 2022

Im November 2020 hat sich die Stadt Erlangen entschieden, „konsequent alle erforderlichen Institutionen, Infrastrukturen und Maßnahmen für das 1,5-Grad-Ziel zu schaffen und wirk-samen Klimaschutz zur Leitlinie für die Stadtpolitik zu machen“ (Stadt Erlangen, 2020, S. 59 ff.) Nach der Ausrufung des Klimanotstandes in Erlangen im Mai 2019 (Stadt Erlangen, 2019, S. 12 ff.) begann mit diesem Stadtratsbeschluss der „Klima-Aufbruch“, der „u.a. die Erstellung einer CO₂-Bilanz, die Entwicklung von CO₂-Szenarien und die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs unter Beteiligung zentraler Stakeholder und Bürger*innen“ (Bergk et al., 2022, S. 6) umfasst.

Die Stadt Erlangen konnte für die Umsetzung des Klima-Aufbruchs externe Unterstützung gewinnen: Das Institut für Energie- und Umweltforschung (ifeu) aus Heidelberg sowie

die Prozessbegleitungsagentur Green City Experience (GCX) aus München begleiteten den Prozess umfassend. Das ifeu wurde mit wissenschaftlichen Vorarbeiten und Beratungen, wie der CO₂-Bilanzierung, der Entwicklung von CO₂-Szenarien und Vorschlägen für adäquate Klimaschutzmaßnahmen beauftragt. In den Beteiligungsveranstaltungen mit Stakeholdern und Bürger*innen kam dem ifeu-Team eine zentrale Rolle zu, indem es permanent für fachliche Einschätzungen verfügbar war und zudem die Erstellung des Maßnahmenkataloges verantwortete. Green City Experience wurde von der Stadt Erlangen mit der methodischen Konzeption des Beteiligungsprozesses, deren Umsetzung und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit beauftragt. Die Gesamtprozessleitung lag in der Hand der Abteilung Klimaschutz und Nachhaltigkeit der Erlanger Stadtverwaltung. Gemeinsam gestalteten ifeu, GCX und die Stadtverwaltung den Beteiligungsprozess, innerhalb dessen eine Stakeholdergruppe und ein losbasierter Bürger*innenrat die Hauptrollen einnahmen. Die Anbindung des Prozesses an die Erlanger Stadtpolitik wurde einerseits durch die Beauftragung des Gesamtprozesses durch den Stadtratsbeschluss vom November 2020 sowie die Einrichtung eines politischen Lenkungskreises für den Prozess, der sich aus den klimapolitischen Sprecher*innen der Stadtratsfraktionen zusammensetzte, sichergestellt.

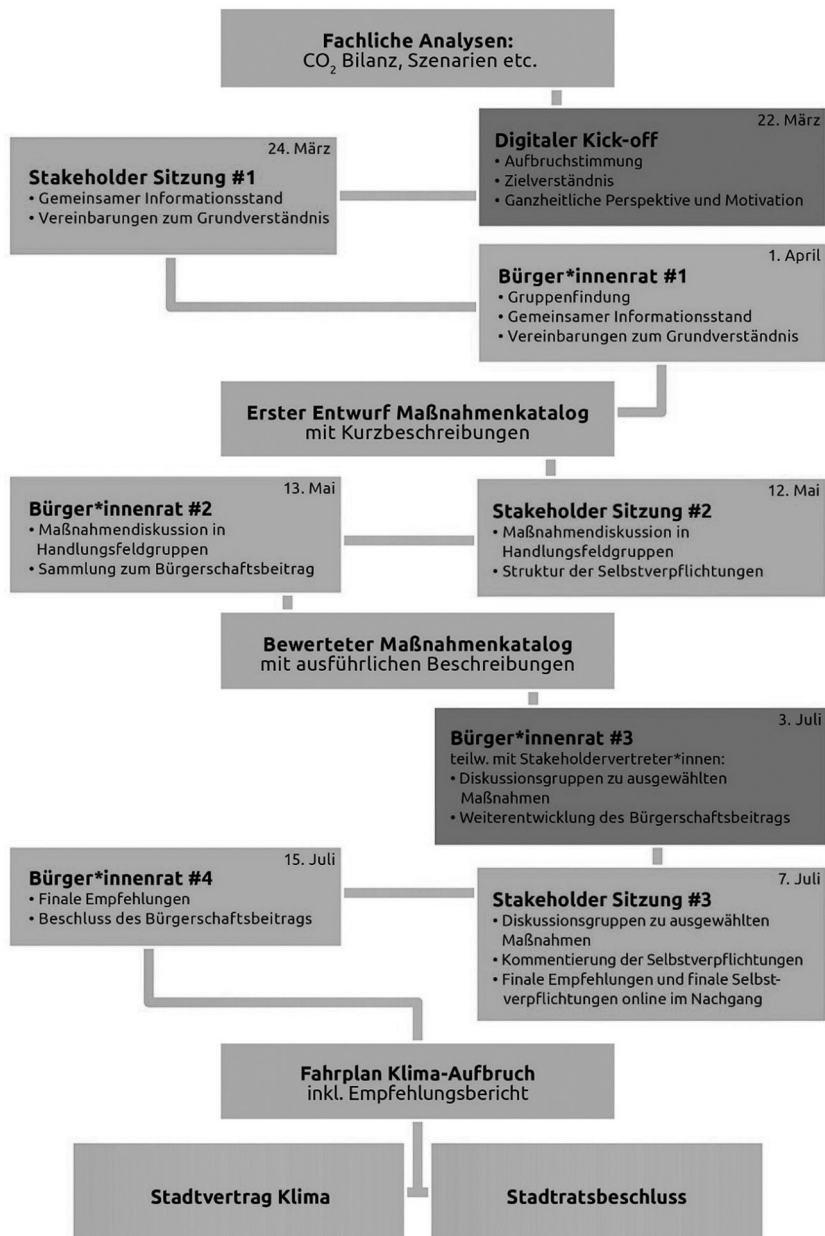
Der Bürger*innenrat, der im Rahmen des Klima-Aufbruchs zum Einsatz kam, umfasste 25 geloste Einwohner*innen Erlangens. Es wurden insgesamt 750 Personen aus dem städtischen Einwohnermelderegister ausgelost und vom Oberbürgermeister eingeladen. Aus den 144 Rückmeldungen der Eingeladenen wurden anschließend 25 Teilnehmende ausgewählt, wobei die Kategorien Alter, Geschlecht, Nationalität und Wohnort berücksichtigt wurden, um ein möglichst repräsentatives Abbild der Erlanger Stadtgesellschaft zusammenzustellen.

Die Stakeholdergruppe umfasste 36 Teilnehmende, die auf der Grundlage eines durch die Verwaltung erarbeiteten Stakeholder-Mappings eingeladen wurden. Dieses umfasste (1) Bildungseinrichtungen, Vereine und Initiativen; (2) Stadtverwaltung und (3) Unternehmen, Verbände und Interessenvertretungen. Die Akteure wurden von der Stadtverwaltung mit Blick auf ihr Einflusspotenzial und Interesse priorisiert und anschließend im Namen des Oberbürgermeisters eingeladen.

Innerhalb der fünfmonatigen Arbeitsphase des Klima-Aufbruchs (März bis Juli 2022) fanden jeweils drei Sitzungen des Bürger*innenrats und des Stakeholder-Gremiums statt. Beide Gruppen hatten zwei Aufträge: Einerseits sollten sie sich mit dem vom ifeu vorgeschlagenen Klimaschutz-Maßnahmenkatalog auseinandersetzen, ihn auf Umsetzbarkeit prüfen, bewerten und ergänzen. Andererseits sollten sie Selbstverpflichtungen für eigene Klimamaßnahmen ausarbeiten. Für die Stakeholder bestand der Anspruch darin, diese in den von ihnen vertretenen Unternehmen und Organisationen freiwillig umzusetzen. Für die Bürger*innen bestand der Anspruch darin, sich und andere Bürger*innen für Klimaschutzmaßnahmen zu inspirieren. Selbstverpflichtungen beider Gruppen flossen in den finalen „Stadtvertrag Klima“ ein, der diese als (symbolisches) Commitment aller Akteure zum Fahrplan Klima-Aufbruch festhält sowie die vom Stadtrat final verabschiedeten Maßnahmen umfasst. Sowohl Stadtrat als auch Bürger*innenrat und Stakeholdergruppe unterzeichneten den symbolischen Vertrag im Oktober 2022.

Beide Gruppen durchliefen nach einer öffentlichen Kick-off Veranstaltung am 22.03.2022 mehrere aufeinander bezogene Arbeitsphasen (*Abbildung 1*):

Abbildung 1: Arbeitsphasen „Klima-Aufbruch“ Erlangen



Quelle: Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen, 2021, S. 3.

In den ersten Sitzungen beider Gremien konnten diese sich intensiv mit dem Prozess und ihren Gremienkolleg*innen vertraut machen. Beide Gruppen erhielten verständlich aufbereitete

Informationen zu den bereits durchgeführten Status-Quo-Analysen und konnten diese diskutieren und erste Ideen für eigene Beiträge zum Klimaschutz zusammentragen. In der zweiten Sitzungsrunde setzten sich Stakeholder-Gruppe und Bürger*innenrat mit einem ersten Entwurf eines Maßnahmenkataloges auseinander, der vom ifeu ausgearbeitet worden war. Innerhalb ihrer Sitzungen hatten beide Gruppen Gelegenheit, die priorisierten Maßnahmenfelder zu bearbeiten und dabei Ergänzungen und Anpassungen vorzuschlagen. Der so durch Stakeholder und Bürger*innen erstmals bewertete Maßnahmenkatalog ist Grundlage für den dritten Arbeitszyklus: Dieser wurde von der dritten Sitzung des Bürger*innenrats eröffnet, zu deren Beginn auch die Mitglieder der Stakeholder-Gruppe eingeladen wurden, um gemeinsam über kontroverse Maßnahmen zu diskutieren. Die Stakeholder-Gruppe hatte vor ihrer dritten Sitzung Gelegenheit, die weiterentwickelte Version des Maßnahmenkataloges in ihren Organisationen zu besprechen. Schriftlich eingereichte Rückmeldungen aus diesen Gesprächen konnten mit den Expert*innen des ifeu im Plenum besprochen werden. Anschließend lag der Arbeitsschwerpunkt auf der Ausräumung divergierender Sichtweisen zwischen Bürger*innenrat und Stakeholder-Gruppe. Mithilfe von Widerstandsmessungen per systemischem Konsensieren (zur Methodik: Berger, 2019) wurden die Maßnahmenbündel Schritt für Schritt entweder in den Maßnahmenkatalog aufgenommen, nochmals angepasst oder verworfen. Abschließend wurden zudem die Selbstverpflichtungen aller Stakeholder verlesen, die vor der Sitzung selbstständig ausgearbeitet wurden. Zu diesem abschließenden Tagesordnungspunkt war auch die Erlanger Politik eingeladen. Die finale, vierte Sitzung des Bürger*innenrats hatte zum Ziel, möglichst viele Maßnahmen zu vergemeinschaften und damit auch von Seiten der Bürger*innen die Empfehlungen für den Maßnahmenkatalog zu verabschieden. Außerdem wurde auch der Prozess zur Erarbeitung der Selbstverpflichtungen zum Abschluss gebracht, indem die zwischen den Sitzungen von der Projektleitung aufbereiteten Formulierungsvorschläge diskutiert und vergemeinschaftet wurden. Der somit von ifeu, Bürger*innenrat und Stakeholder-Gruppe erarbeitete Katalog mit insgesamt 41 Maßnahmen wurde an den Stadtrat mit der Empfehlung zum Beschluss weitergereicht. Die Entscheidung über den Maßnahmenkatalog fiel Ende Oktober 2022 im Erlanger Stadtrat. Dieser entschied, zunächst 14 besonders wichtige Maßnahmen umzusetzen und zugleich die notwendigen Kapazitäten für die Umsetzung des Gesamtkatalogs zu schaffen.

3.2 Der Klimaplan in Baden-Württemberg 2012

Im Jahr 2012 beauftragte das Ministerium für Umwelt und Energie des Landes Baden-Württemberg die gemeinnützige Gesellschaft DIALOGIK mit der Initiierung eines umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprogramms für eine integrierte Landespolitik zum Klimawandel (Hilpert & Scheel, 2020; Renn, 2014). Ausgangspunkt für das Design der Beteiligung und deren Umsetzung im Bereich der Klimapolitik war die Synthese von *analytischen Verfahren* mit Hilfe verschiedener wissenschaftlicher Institute und von *deliberativen Verfahren* unter Einbezug von Stakeholdern (Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft) und zufällig ausgewählten Vertreter*innen der Bürger*innenschaft.

In einem ersten Schritt wurden wissenschaftliche Expert*innen damit beauftragt, mögliche Maßnahmen zum Klimaschutz auf ihre Wirksamkeit hin zu beurteilen und eine Liste von Maßnahmen samt ihren voraussichtlichen Wirkungen vorzubereiten. Die Liste umfasste insgesamt 110 Maßnahmen.

In einem zweiten Schritt wurden unterschiedliche Wissensträger*innen einbezogen, damit sie diese wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse ergänzen und mit ihrem eigenen Wissen und ihren eigenen Erfahrungen anreichern konnten. Dies umfasste:

- (1) Online-Bewertung: Vom 17. Dezember 2012 bis 1. Februar 2013 konnten alle Bürger*innen Baden-Württembergs die 110 Maßnahmen einzeln auf einer eigens angelegten Internetseite kommentieren und bewerten.
- (2) Stakeholder-Bewertung: 120 Vertreter*innen wichtiger Verbände tagten an sieben Runden Tischen zu den thematischen Schwerpunkten, die von den wissenschaftlichen Gutachter*innen empfohlen worden waren.
- (3) Betroffenen-Bewertung: Rund 180 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger*innen trafen sich in 29 Sitzungen und erarbeiteten gemeinsam ein Dokument mit 1.082 Empfehlungen.

In einem dritten Schritt trafen sich die Vertreter*innen aus der Wissenschaft, aus den Runden Tischen, aus den Bürger*innenforen und den Internetforen zu einem gemeinsamen Workshop, um die Maßnahmen gemeinsam zu beraten, eine Liste von konsensualen Empfehlungen und eine Liste mit weiterhin umstrittenen Maßnahmen zu erstellen. Dabei war nicht Konsens um jeden Preis das Ziel, sondern ein „Konsens über den Dissens“, also eine Liste mit Maßnahmen samt soliden Begründungen für und gegen jede Maßnahme, aufbauend auf einer gemeinsamen Wissensbasis und auf Transparenz über unterschiedliche Werte und Präferenzen.

Die Moderation des gemeinsamen Workshops der Vertreter*innen der drei Gremien durch einen der Autoren (O. Renn) führte zu folgenden Einsichten:

Die drei Gremien begannen die gemeinsamen Verhandlungen mit einer Mischung aus Neugierde und Skepsis. Vor allem am Runden Tisch gab es eine weit verbreitete Skepsis, dass die Empfehlungen der zufällig ausgewählten Bürger*innen sowie der Teilnehmenden der Internetforen die besonderen Belange der verschiedenen Interessengruppen nicht ernst genug nehmen würden und nicht über genügend Vorwissen verfügen, um einen sachlich fundierten und argumentativ ausgereiften Diskurs zu führen. Nachdem aber alle drei Gruppen ihre wesentlichen Ziele oder Einsichten vorgetragen hatten, zeigten sich alle Teilnehmenden von der Kompetenz und Reflexivität der vorgebrachten Argumente und Empfehlungen angetan. Nach diesen ersten Stunden der Irritation folgte ein sehr konstruktiver und auf ein überzeugendes Ergebnis hinzielender Austausch von Argumenten.

Die unterschiedliche Logik von gemeinsamem Interessensaustausch bei den Runden Tischen und einer über die Teilnehmenden hinausgehenden Orientierung am Gemeinwohl bei den Bürger*innen und Online-Teilnehmenden wurde von allen nicht nur als legitim anerkannt, sondern auch als eine Bereicherung des jeweils eigenen Standpunktes angesehen. Zwischen diesen beiden Logiken gab es unter den Teilnehmenden keine grundlegenden Konflikte der gegenseitigen Anerkennung oder der Legitimität auch von Einzelinteressen. Allerdings reklamierten die Teilnehmenden aus den Bürger*innenräten und dem Internet-Forum bei Konflikten um einzelne Empfehlungen einen klaren Vorrang von gemeinwohlorientierten Argumenten gegenüber einzelnen Interessenspositionen. Das Gemeinwohl müsse ihrer Ansicht nach Vorrang vor der Berücksichtigung von Einzelinteressen haben. Bei den Vertreter*innen des Runden Tisches war man hingegen stärker geneigt, die eigenen Interessen als Ausdruck des Gesamtwohls zu werten. Insofern wurde über einzelne Empfehlungen nicht nur im Sinne der Effektivität oder Angemessenheit, sondern auch im Sinne des Gemeinwohls gegenüber Partikularinteressen heftig gestritten. Allerdings hielten sich alle Teilnehmenden

dabei an die vorab vereinbarten Regeln einer fairen, respektvollen und konstruktiven Debatteführung.

Die jeweiligen Empfehlungen der drei Gremien wurden im Verlauf der Debatte in vier Kategorien eingeteilt. Die erste Kategorie umfasste alle Empfehlungen, die von allen drei Gremien gemeinsam als sinnvoll, effektiv und politisch geboten angesehen wurden. Über 50 Empfehlungen wurden in dieser Kategorie eingeordnet. Die zweite Kategorie umfasste alle Empfehlungen, die von einem oder zwei der drei Gremien als besonders relevant angesehen wurden und von den anderen beiden Gremien bzw. dem dritten Gremium toleriert wurden. Hier gab es zwar keine Zustimmung, aber auch keine explizite Ablehnung. In die dritte Kategorie fielen Vorschläge, die von einer Gruppe strikt abgelehnt wurden. Hier gab es also einen deutlichen Dissens. Die vierte Kategorie umfasste alle Vorschläge, die keine Gruppe mit Nachdruck vertrat, die aber auch nicht pauschal abgelehnt wurden. Häufig wurde hier gefordert, die Effektivität dieser Maßnahmen und ihre Nebeneffekte nochmals genauer zu überprüfen.

Die drei Gremien einigten sich darauf, der Landesregierung die Umsetzung der Vorschläge aus den Kategorien 1 und 2 zur politischen Umsetzung zu empfehlen. Zu den Vorschlägen der Kategorien 3 und 4 wurden dagegen empfohlen, diese nochmals zu überdenken bzw. wissenschaftlich überprüfen zu lassen. Einige Vertreter*innen des Runden Tisches kündigten zudem eine klare Oppositionshaltung an, sofern einige der Empfehlungen aus der Kategorie 3 politisch umgesetzt würden. Die Empfehlungen aus dem Workshop wurden dann noch an alle Mitglieder der drei Gremien zurückgespiegelt und nach einigen Korrekturen am 2. Mai 2013 an den Umweltminister Baden-Württembergs übergeben. Das Ministerium erarbeitete in den folgenden drei Monaten auf Basis der Empfehlungen eine ausführliche Stellungnahme und versandte diese an alle Beteiligten. Am 31. Juli 2013 wurde der Klimaschutzplan in Kraft gesetzt. Dabei wurden fast ausschließlich Empfehlungen der Kategorien 1 und 2 übernommen. Dies hat auch dazu geführt, dass der Klimaschutzplan ohne nennenswerte Widerstände oder Proteste politisch umgesetzt werden konnte.¹

4 Diskussion

Die Fallbeispiele zeigen, wie die [...] ...beteiligung in der Praxis umgesetzt werden kann. Dabei war Folgendes von zentraler Bedeutung:

- (1) *Geschützte Arbeitsphase*: Der Unterschiedlichkeit der Beteiligengruppen (Stakeholder bzw. geloste Bürger*innen) muss durch die Einrichtung geschützter und zielgruppen-gerecht gestalteter Diskursräume Rechnung getragen werden (Bobbio, 2019). In beiden Fallbeispielen wurde dieses Prinzip verfolgt. Die Hauptarbeitsphase beider Gruppen fand jeweils separat statt. Grund dafür sind die in der Regel bestehenden Wissensasymmetrien, divergierenden Diskursbereitschaften und Zielvorstellungen in beiden Gruppen. Die daraus folgenden Bedürfnisse muss das Prozessdesign berücksichtigen, um beide Gruppen an ihren jeweils unterschiedlichen Startpunkten abzuholen. So können die unterschiedlichen Ausgangslagen, Selbstverständnisse und Kollaborationslogiken für die

1 Das Verfahren wurde mehrfach als vorbildlicher Partizipationsprozess ausgezeichnet. Im Jahre 2021 wurde eine partizipative Weiterentwicklung des Klimaplanes beauftragt.

Bearbeitung der Aufgabenstellung zum Tragen kommen. Die unterschiedliche Gestaltung der Diskursräume von Stakeholdern und Bürger*innen schafft die Voraussetzungen für die später im Prozess stattfindende Zusammenführung der Arbeitsergebnisse auf Augenhöhe.

- (2) *Berührungspunkte der beiden Beteiligungsstränge:* Dem Aufeinandertreffen der beiden Beteiligungsgruppen kommt im Gesamtverlauf eine entscheidende Funktion zu. Sie bezwecken, wechselseitiges Verständnis für unterschiedliche Sichtweisen zu fördern und damit die Weiterentwicklung eigener Standpunkte und Argumente zu befördern. Im Fall des Klima-Aufbruchs Erlangen waren solche Berührungspunkte mehrfach eingeplant. Im Fall des Klimaplanes in Baden-Württemberg erfolgte die Zusammenführung erst in der Abschlussphase. In beiden Fällen konnten auf diese Weise Schnittmengen identifiziert werden, die von den jeweiligen Gremien unabhängig voneinander ausgearbeitet wurden und dennoch als inhaltlich kompatibel oder sogar als identisch wahrgenommen wurden. Dies kann in den gemeinsamen Sitzungen zur Ausbildung einer gruppenübergreifenden Identität als Berater*innen der Politik führen und die Bereitschaft erhöhen, aufeinander zuzugehen, wo noch Dissense oder auch Missverständnisse bestehen. Darüber hinaus bezweckt die Zusammenführung die Identifizierung divergierender Ansichten und strittiger Punkte zwischen den Gruppen, die danach besonders in den Blick genommen werden konnten. So konnte in beiden Fällen aus den Beteiligungssträngen ein gemeinsam getragenes Ergebnis erarbeitet werden, das aufgrund seiner Differenziertheit die politische Entscheidungsfindung bereichert.
- (3) *Konsens/Dissens und interne Entscheidungsmodi:* Die Wahrscheinlichkeit, ein gemeinsames Dokument von allen Beteiligten zu erhalten, wird auch dadurch stark erhöht, dass man nicht unbedingt einen Konsens bei allen Fragen oder Empfehlungen erreichen muss (Webler & Tuler, 2021). So wird verhindert, dass nur der kleinste gemeinsame Nenner identifiziert wird oder der Prozess ins Stocken gerät. Wenn Mitwirkende die Möglichkeit haben, ohne Konsenszwang einzelne Empfehlungen der Gruppe begründet abzulehnen oder auch eigene Empfehlungen bzw. Selbstverpflichtungen hinzufügen können, wird die Beleuchtung von strittigen Punkten mit hoher inhaltlicher Tiefe möglich. Auch der Konsens über den Dissens, also eine gemeinsam getragene Erklärung, welche Argumente für die Lösung A und welche für die Lösung B bestehen, kann für den weiteren politischen Diskurs hilfreich sein. Vor diesem Hintergrund müssen prozessinterne Entscheidungsmodi in Form klassischer ja/nein-Abstimmungen kritisch betrachtet werden, da sie der deliberativen Logik widersprechen, nach der Bürger*innenräte, aber auch Runde Tische, ausgestaltet werden (Mokre & Ehs, 2021). Für Runde Tische sind Abstimmungen in besonderer Weise problematisch, da es sich nicht um ein repräsentativ zusammengesetztes Gremium handelt. Aber auch geloste Bürger*innenräte sind keine repräsentativen Gremien im demographisch-statistischen Sinn. Klassische Abstimmungen innerhalb von Bürger*innenräten helfen deshalb nicht, die externe Legitimität der erarbeiteten Empfehlungen zu erhöhen, so dass auch hier eher alternative Formen der Ergebnis-Vergemeinschaftung, wie z.B. Konsentieren zu empfehlen sind. Fasst man beide Gruppen zusammen, wie beim konsekutiven Modell, scheidet eine Abstimmung als gemeinsamer Entscheidungsmodus von selbst aus.
- (4) *Integrierte Gesamtprozessplanung:* Die Integration von Stakeholderbeteiligung und Bürger*innenbeteiligung in einem übergeordneten Gesamtprozess erfordert von den Organisator*innen große Sorgfalt, methodische und kommunikative Kompetenz und

umfassende (Zeit-)Ressourcen. Durch die Arbeit mit zwei (oder mehr) separaten Beteiligengruppen erhöht sich die Komplexität beachtlich, was in der Prozessplanung zusätzliche koordinatorische Herausforderungen mit sich bringt. Darüber hinaus ist von besonderer Bedeutung, die Politik und Verwaltung in der Planungsphase sowie begleitend zum Prozess intensiv einzubinden. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Prozess tragfähige Anknüpfungspunkte an die spätere Entscheidungsfindung erhält. In beiden Fallbeispielen waren formelle Beschlüsse der Regelgremien Ausgangspunkt für das Beteiligungsvorhaben. Im Erlanger Fall wurde zudem durch einen Lenkungskreis versucht, die politischen Parteien auch während des Beteiligungsprozesses auf dem Laufenden zu halten. Weitere wichtige Komponente eines funktionalen Gesamtprozessdesigns ist eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit, die durch professionelle Kampagnenarbeit dazu beiträgt, dass die breite Bevölkerung nicht erst zum Ende des Prozesses (oder gar nicht) von der Beteiligung und seinen Ergebnissen erfährt.

- (5) *Einbindung der Wissenschaft*: Um den besonderen Erfordernissen von Beteiligungsprozessen gerecht zu werden, die sich mit Fragen des Klimaschutzes auseinandersetzen, empfiehlt sich eine enge Einbindung wissenschaftlicher Expertise(n) in den Prozess. Im Falle des Erlanger Klima-Aufbruchs konnte durch die Einbindung des involvierten Forschungsinstituts die tatsächliche Klimaschutz-Wirksamkeit der diskutierten Maßnahmen evidenzbasiert beleuchtet werden. So wurde verhindert, dass die Stakeholder und Bürger*innen unabhängig von der Faktenlage arbeiten und sichergestellt, dass der Prozess den inhaltlichen Erwartungen gerecht werden konnte. Im Fall des Klimaschutzplanes hatte ein Team aus Fachwissenschaftler*innen eine erste Vorauswahl von Maßnahmen vorgelegt (die jederzeit ergänzt werden konnte) und sie bereits nach vermuteter Wirksamkeit geordnet. Das hatte den Diskurs in allen drei Beteiligungsformaten erleichtert und auch konstruktiv vorstrukturiert.

5 Fazit

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger*innen vor allem im kommunalen Bereich angewiesen. Solche kommunalen Beteiligungsformate sind zentrale Bestandteile des für die Demokratie wichtigen Diskurses zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik. Mit Hilfe deliberativer Verfahren erhalten betroffene Organisationen wie Bürger*innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, gemeinsamen Suchens nach relevantem Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren und Handlungsoptionen zu diskutieren. Die Frage nach einer adäquaten und den beiden Logiken gerecht werdenden Kombination von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung berührt daher ein zentrales und für eine künftig stärkere Ausrichtung politischer Prozesse nach deliberativen Grundsätzen höchst relevantes Thema.

Mit Hilfe deliberativer Verfahren können Stakeholder und Bürger*innen die mit den möglichen Handlungsoptionen jeweils verbundenen Folgen und Implikationen gemeinsam bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für Gremien der repräsentativen Demokratie

und für Mitbürger*innen formulieren. Das Prozessdesign muss dabei berücksichtigen, dass Stakeholder Politikoptionen nach dem Maßstab ihrer (legitimen) Interessen beurteilen, während zufällig ausgewählte Bürger*innen diese aus Perspektive ihrer individuellen Lebenswirklichkeit betrachten und aufgefordert sind, Optionen mit Blick auf das Gemeinwohl zu beurteilen. Trotz dieser Zieldifferenz zeigen die hier behandelten Fallbeispiele, dass die beiden Logiken nicht inkompatibel sind, sondern genügend Überschneidungen haben, damit gemeinsame Lösungsräume sichtbar werden. Gleichzeitig muss bei diesen kombinierten Verfahren immer die Möglichkeit bestehen, Konflikte nicht durch Formelkompromisse oder Scheinlösungen zu überwinden. Vielmehr liegt der Mehrwert solcher Beteiligungsprozesse auch in der Ausleuchtung unterschiedlicher Perspektiven, strittiger Punkte und Dissense. Diese bilden zusammen mit erarbeiteten Konsensen wertvolle Empfehlungen für nachfolgende Entscheidungsprozesse in den dafür demokratisch legitimierten Gremien. Die Demokratie braucht Vielfalt und Diversität und kann mit gut begründeten Dissensen durchaus konstruktiv umgehen. Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse verbessern damit die Entscheidungsgrundlage für die repräsentative Demokratie.

Kombinierte Verfahren der Beteiligung von Expert*innen, Interessengruppen und betroffenen Bürger*innen werden aber nur dann zu einer sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung beitragen, wenn alle Beteiligten gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen (US-National Research Council, 2008). Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Dies muss das Gesamtprozessdesign als Maxime berücksichtigen, um einen echten Mehrwert für das Ringen um wirkungsvolle und umsetzbare klimapolitische Handlungspfade zu finden.

Literatur

- Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen (2021). Auftrag für den Bürger*innenrat Klima-Aufbruch in Erlangen. VII/31–32.36.01.
- Bächtiger, André, Setälä, Maija & Grönlund, Kimmo (2014). Towards a New Era of Deliberative Mini-Publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 225–246.). Colchester: ECPR Press.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark E. (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, Clare & French, Simon (2008). Designing a participatory process for stakeholder involvement in a societal decision. *Group Decision and Negotiation*, 17 (3), 195–210. <https://doi.org/10.1007/s10726-007-9076-8>.
- Barber, Benjamin (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Beauvais, Edana & Warren, Mark E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, 58 (3), 893–914. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12303>.

- Bell, Simon, Morse, Stephen & Shah, Rupesh A. (2012). Understanding stakeholder participation in research as part of sustainable development. *Journal of Environmental Management*, 101, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.02.004>.
- Benighaus, Christina & Renn, Ortwin (2016). Teil A Grundlagen. In Christina Benighaus, Gisela Wachinger & Ortwin Renn (Hrsg), *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis* (S. 17–102.). Berlin: Wolfgang Metzner Verlag.
- Berger, Dominik (2019). SK-Prinzip–Systemisches Konsensieren 2.0. *Konfliktdynamik*, 8 (2), 154–157. doi.org/10.5771/2193-0147-2019-2.
- Bergk, Fabian, Dünnebeil, Frank, Hertle, Hans, Rechsteiner, Eva & Wachter, Philipp (2022). *Fahrplan Klima-Aufbruch Erlangen. Zwischenbericht 2022*. Erlangen: Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen.
- Bobbio, Luigi (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38 (1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.
- Bosse, Jana, Knoppik, Svenja & Wiedmann, Oliver (2021). Wirksamer Klimaschutz mit Bürgerräten. *Ökologisches Wirtschaften-Fachzeitschrift*, 36 (2), 26–27. <https://doi.org/10.14512/OEW360226>.
- Bryson, John M., Quick, Kathryn S., Slotterback, Carissa S. & Crosby, Barbara C. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73 (1), 23–34. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>.
- Carson, Lyn (2008). Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies. *Journal of Public Deliberation*, 4 (1), Article 5. <https://doi.org/10.16997/jdd.64>.
- Curato, Nicole, Dryzek, John S., Ercan, Selen A., Hendriks, Carolyn M. & Niemeyer, Simon (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146 (3), 28–38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Ehs, Tamara, & Mokre, Monika (2021). Deliberation against participation? Yellow vests and grand debat: A perspective from deliberative theory. *Political Studies Review*, 19 (2), 186–192. <https://doi.org/10.1177/1478929920940947>.
- Farrell, David M., Suiter, Jane & Harris, Clodagh (2019). Systematizing' constitutional deliberation: The 2016–18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34 (1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.
- Fischer, Frank (2012). Participatory governance: From theory to practice. In David Levi-Faur (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 457–471). Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, Roger, Ury, William & Patton, Bruce (2003). *Das Harvard-Konzept* (22. Aufl.). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Fishkin, James S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fritsch, Oliver & Newig, Jens (2012). Participatory governance and sustainability. In Eric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere & Bernd Siebenhüner (Eds.), *Reflexive governance for global public goods* (pp. 181–204). Cambridge/London: MIT Press.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Heinelt, Hubert (Ed.) (2018). *Handbook on participatory governance*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Heinelt, Hubert, Egner, Björn & Sack, Detlef (2022). *Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft in Deutschland: Institutionalisierte Staat-Gesellschaft-Beziehungen im Vergleich* (Vol. 6). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hendriks, Carolyn M., Dryzek, John S. & Hunold, Christian (2007). Turning up the heat: Partnership in deliberative innovation. *Political Studies*, 55 (2), 362–383. doi: 10.1111/j.1467-9248.2007.00667.x.

- Hilpert, Jörg-Marco & Scheel, Oliver (2020). Climate Change Policies Designed by Stakeholder and Public Participation. In Ortwin Renn, Frank Ulmer & Anna Deckert (Eds.), *The Role of Public Participation in Energy Transitions* (pp. 140–161). Academic Press.
- Kahane, David, Loptson, Kristjana, Herriman, Jade & Hardy, Max (2013). Stakeholder and citizen roles in public deliberation. *Journal of Deliberative Democracy*, 9 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.164>.
- Kern, Kristine & Alber, Gotelind (2009). Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems. In *The international conference on Competitive Cities and Climate Change, Milan, Italy, 9–10 October, 2009* (pp. 171–196). Paris: OECD.
- Kuyper, Jonathan W. & Wolkenstein, Fabio (2019). Complementing and correcting representative institutions: when and how to use mini-publics. *European Journal of Political Research*, 58 (2), 656–675. doi: 10.1111/1475–6765.12306.
- Landwehr, Claudia (2012). Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation – Theorien deliberativer Demokratie. In Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi & Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie – Normative Demokratietheorien* (S. 355–385). Wiesbaden: Springer VS.
- Landwehr, Claudia (2014). Facilitating deliberation: The role of impartial intermediaries in deliberative mini-publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 77–92). Colchester: ECPR Press.
- Leino, Mikko, Kulha, Katariina, Setälä, Maija & Ylisalo, Juha (2022). Expert hearings in mini-publics: How does the field of expertise influence deliberation and its outcomes? *Policy Sciences*, 55 (3), 429–450. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-022-09465-3>.
- Löw Beer, David (2022). *Bürgerräte*. IASS Fact Sheet, 1/2022. <https://doi.org/10.48481/iass.2022.027>.
- Mansbridge, Jane (2012). A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In John Parkinson & Jane Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Meshack, Manoris V. (2004). Potential and limitations of stakeholders' participation in community-based projects. *International Development Planning Review*, 26 (1), 14–26. <https://doi.org/10.3828/idpr.26.1.4>.
- Mokre, Monika, & Ehs, Tamara (2021). If no vote, at least voice? The potential and limits of deliberative procedures for the creation of a more inclusive democracy. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34 (5), 712–728. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1995334>.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Oppold, Daniel & Renn, Ortwin (2022). Bürgerräte auf nationaler Ebene – Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen. In Thomas Hauser & Daniela Winkler (Hrsg.), *Gehört werden. Neue Wege der Bürgerbeteiligung* (S. 68–86). Stuttgart: Kohlhammer.
- Quick, Kathryn S. & Bryson, John M. (2022). Public Participation. In Christopher Ansell & Jacob Tording (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 158–168). Northampton: Edward Elgar. doi.org/10.4337/978d1800371972.
- Pielke Jr, Roger A. (2007). *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: University Press.
- Raiffa, Howard (1982). *The Art and Science of Negotiation. How to Resolve Conflicts and Get the Best out of Bargaining*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rall, Emily, Hansen, Rieke, & Pauleit, Stephan (2019). The added value of public participation GIS (PPGIS) for urban green infrastructure planning. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 264–274. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.06.016>.
- Renn, Ortwin (2004). The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In Timothy McDaniels & Mitchell J. Small (Eds.), *Risk Analysis and Society. An Interdisciplinary Characterization of the Field* (pp. 289–366). Cambridge: Cambridge University Press.
- Renn, Ortwin (2014). *Stakeholder Involvement in Risk Governance*. London: Ark Publications.

- Renn, Ortwin (2020). Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik: Erfahrungen, Grenzen und Aussichten. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 33 (1), 125–139. <https://doi.org/10.1515/fjsb-2020-0011>.
- Renn, Ortwin (2022). Sozialverträgliche Klimapolitik: Möglichkeiten einer partizipativen Politikgestaltung. *Klima und Recht. Zeitschrift für das gesamte Klimarecht*. 1 (9), 276–279.
- Renn, Ortwin (2023). *Gefühlte Wahrheiten. Orientierung in Zeiten postfaktischer Verunsicherung*. Dritte erweiterte und aktualisierte Auflage. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Renn, Ortwin & Schweizer, Pia-Johanna (2020). Inclusive Governance for Energy Policy Making: Conceptual Foundations, Applications, and Lessons Learned. In Ortwin Renn; Frank Ulmer & Anna Deckert (Eds.), *The Role of Public Participation in Energy Transitions* (pp. 39–79). London: Elsevier Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-819515-4.00003-9>.
- Roberts, Jennifer J., Lightbody, Ruth, Low, Ragne & Elstub, Stephen (2020). Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study. *Policy Sciences*, 53 (1), 3–32. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-019-09367-x>.
- Ryan, Matthew & Smith, Graham (2014). Defining mini-publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 9–26). Colchester: ECPR Press.
- Schweizer, Pia-Johanna (2008). *Diskursive Risikoregulierung: Diskurstheorien im Vergleich*. Promotionsarbeit an der Universität Stuttgart. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Setälä, Maija (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47 (2), 201–213, <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581080>.
- Stadt Erlangen (2019). *Niederschrift 5. Sitzung des Stadtrates*. StR/005/2019.
- Stadt Erlangen (2020). *Niederschrift 7. Sitzung des Stadtrates*. StR/012/2020.
- Susskind, Lawrence E. & Fields, Patrick (1996). *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. New York: The Free Press.
- Taylor, Charles, Nanz, Patrizia & Taylor, Madeleine B. (2020). *Reconstructing Democracy: How citizens are building from the ground up*. Cambridge: Harvard University Press.
- US-National Research Council of the National Academies (2008). *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- von Schneidemesser, Dirk, Oppold, Daniel & Stasiak, Dorota (2023). Diversity in Facilitation: Mapping Differences in Deliberative Designs. *Journal of Deliberative Democracy*, 19 (1). <https://doi.org/10.16997/jdd.1096>.
- Walk, Heike (2008). *Partizipative governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wamsler, Christine, Wickenberg, Björn, Hanson, Helena, Olsson, Johanna A., Stålhammar, Sanna, Björn, Helena, Torffvit, Felicia & Zelmerlow, Fredrik (2020). Environmental and climate policy integration: Targeted strategies for overcoming barriers to nature-based solutions and climate change adaptation. *Journal of Cleaner Production*, 247 (119154). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119154>.
- Webler, Thomas & Tuler, Seth (2021). Four decades of public participation in risk decision making. *Risk analysis*, 41 (3), 503–518. <https://doi.org/10.1111/risa.13250>.
- WPKS – Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2021). *Auf dem Weg zur Klimaneutralität. Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland*. Jahresgutachten. Bonn und Berlin. Verfügbar unter: <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/de/Jahresgutachten2021.html> [01. März 2023].

Anschriften der Autoren:

Daniel Oppold, RIFS Potsdam, Berliner Straße 130, 14467 Potsdam,
E-Mail: daniel.oppold@rifs-potsdam.de.

Prof. Dr. Ortwin Renn, RIFS Potsdam, Berliner Straße 130, 14467 Potsdam,
E-Mail: ortwin.renn@rifs-potsdam.de.

Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht

Hans-Liudger Dienel, Detlef Sack, Florian Wieczorek

Zusammenfassung: Der Datenbericht stellt öffentlich verfügbare Datenbanken vor, die Informationen zu deliberativen Verfahren enthalten, schwerpunktmäßig zu Verfahren mit geloster Teilnehmerschaft. Erwartet wird, dass diese Datenbanken substantielle Informationen zu den Verfahren in der Input-, Throughput- und Output-Dimension enthalten, um komparative Forschung auch mit Blick auf die Policy-Effekte von deliberativen Verfahren zu ermöglichen. Im Ergebnis liegen viele und vielfältige Informationen vor. Zugleich zeigt sich aber, dass der Datenbestand lückenhaft und durch eine eher affirmative Berichterstattung geprägt ist. Die zukünftigen Anstrengungen für eine gute Dateninfrastruktur sollten sich auf die Validierung von Fällen und Nachrecherchen zu allen drei genannten Dimensionen konzentrieren.

Schlagnworte: Dateninfrastruktur, Demokratieinnovationen, Bürgerräte, Deliberation

Databases on deliberative processes – a data report

Abstract: The data report presents publicly available databases that contain information on deliberative procedures, with a focus on procedures with randomly selected participation. It is expected that these databases will contain substantial information on deliberative processes in the input, throughput, and output dimensions to enable comparative research, including the policy effects of deliberative processes. As a result, much and diverse information is available. At the same time, however, it is apparent that the data set is incomplete and characterized by rather affirmative reporting. Future efforts for a good data infrastructure should focus on validating cases and follow-up research on all three dimensions mentioned above.

Keywords: data infrastructure, democracy innovations, citizens' juries, deliberation

1 Einleitung

Wenn beim Forschungsstand zu Demokratieinnovationen (insbesondere zu deliberativen Verfahren mit geloster Teilnehmerschaft) wiederholt Desiderate konstatiert werden (Freier, Sack & Mittendorf, 2023 in diesem Heft), nämlich a) hinsichtlich des Vergleichs einer mittleren und großen Anzahl von Fällen, also für Untersuchungen auf Basis der *Qualitative Comparative Analysis* oder für multivariate Analysen, und b) bei der Ermittlung der Policy-Effekte deliberativer Verfahren, dann rückt die Frage nach Datenpools in den Blickpunkt, die für eine Sekundäranalyse hinreichend reliable und valide Daten vorhalten.

Welche *Anforderungen* sind an eine Datenbank zu deliberativen Verfahren zu stellen? Neben den üblichen Angaben zu Thema, Ort und Zeit geht es zentral um den Typ des deliberativen Verfahrens. Bereits hier tauchen (s. u.) Klärungsbedarfe bei der Datensammlung

auf. In der *Input*-Dimension deliberativer Verfahren ist beispielsweise zu informieren, welche Auswahlverfahren (z. B. losbasierte Auswahl) genutzt und welche Teilnehmer:innen (z. B. Bürger:innen, Stakeholder, Politiker:innen) integriert werden. In der *Throughput*-Dimension geht es um die Struktur und die Verfahren der Beratungen, die Integration von Expertise, die Lernprozesse der beteiligten Bürger:innen (Informationsgewinn, Wissenserwerb), aber auch die *Drop-out-Rate*. In der *Output*-Dimension sollten Daten zu den inhaltlichen Ergebnissen der deliberativen Verfahren (Bürgerempfehlungen), aber auch zur Steigerung der Selbstwirksamkeit der beteiligten Bürger:innen und zur Responsivität politischer Institutionen vorgehalten werden (Gehen Bürgerempfehlungen in politische Entscheidungsprozesse ein?). Mit solchen Informationen würden Datenbanken einen wichtigen Beitrag nicht nur für die Forschung über *Mini-Publics* leisten können, sondern indirekt auch zu ihrer Qualitätssicherung und Standardisierung und mittelfristig zu ihrer Institutionalisierung beitragen. Es ließe sich zeigen, wie im Prinzip ähnliche Aufgabenstellungen in den einzelnen Projekten unterschiedlich definiert und gelöst worden sind, z. B. bei der Beauftragung, Finanzierung, Durchführung und der Umsetzung der Empfehlungen. Solche Informationen ermöglichen Qualitäts- und Effizienzvergleiche, sie zeigen Alternativen und Möglichkeitsräume für die weitere Entwicklung der Formate.

Nachfolgend berichten wir über die derzeit international und in Deutschland wichtigsten Datenbanken mit Informationen zu Mini-Publics.¹ Der Schwerpunkt liegt auf Formaten mit teilweise geloster Teilnehmerschaft.² Anschließend an diesen Überblick und unsere Einschätzung der Datenlage formulieren wir die Herausforderungen im Umgang mit den existierenden Datenpools und den Bedarf für zukünftige Dateninfrastrukturen.

Die Darstellung der Dateninfrastrukturen beinhaltet die jeweilige Netzadresse, die geographische Reichweite, das Kriterium der Aufnahme der Verfahren in die Datenbank wie auch Einschätzungen zum Informationsgehalt entlang der drei Dimensionen *Input*, *Throughput* und *Output*. Wir strukturieren die Darstellung entlang der territorialen Reichweite der Datensammlungen. Unterschieden wird auch, ob die Einträge in den Datenbanken abgeschlossen sind oder weiterhin laufen.

2 Überblick über Datenbanken

Participedia (Participedia, 2023) ist die international umfangreichste, andauernde Sammlung von Beteiligungsverfahren. Participedia ist eine global angelegte „crowdsourcing“ Plattform, die einen umfassenden Anspruch bei der Datenerhebung verfolgt. „Our mission is to mobilize knowledge about democracy-enhancing practices.“ (Participedia, 2023) Sie ist offen für Einträge von Aktivist:innen, Praktiker:innen, Wissenschaftler:innen etc. Sie ist zugleich offen für unterschiedliche Dialog- und Deliberationsformate und bietet die Möglichkeit, auch Einträge zu den Ergebnissen und Folgen (*Output*) vorzunehmen. Die schlagwortbasierte Suche im Datenrepositorium, etwa zu Ländern, Themen, Verfahren ist möglich.

- 1 Neben den Datenbanken zu gelaufenen Mini-Publics gibt es weitere interessante Bereiche der im Web angebotenen Informationen, so etwa die Beteiligungsportale der Länder (z. B. Baden-Württemberg, Berlin oder Rheinland-Pfalz), aber auch den Bereich der Fallstudien, die von Beteiligungsforscher:innen auf ihren jeweiligen Projektseiten vorgehalten werden. Sie sind in diesem Datenbericht nicht eigens gelistet.
- 2 Datenbanken zu direktdemokratischen Verfahren sind ebenfalls nicht aufgeführt (z. B. Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

Die *OECD* hat eine ausführliche Datenbank zu Deliberationsverfahren erstellt (OECD, 2023), die knapp 600 Verfahren zwischen 1979 und 2021 auch aus Nicht-Mitgliedstaaten enthält. Die entscheidenden Kriterien für die Aufnahme eines Verfahrens bemessen Repräsentation, Deliberation und *Impact*. Die erfassten Verfahren werden dabei als eins von zwölf möglichen Modellen identifiziert und tabellarisch mit bis zu über 60 verschiedenen Merkmalen gelistet. Die Datenbank ist öffentlich einsehbar, bietet zu jedem Eintrag weiterführende Informationen und kann in einer Vielzahl von Möglichkeiten sortiert, gruppiert, gefiltert und durchsucht werden. Damit bietet sie vergleichbare Datensätze für wissenschaftliche Forschung über alle drei Dimensionen, die aber (nicht nur) bei der *Output*-Dimension deutliche Lücken aufweisen. Die Datenbank ist geschlossen.

Die Datenbank *Doing Mini-Publics* (Doing Mini Publics, 2021) ist im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Forschungsprojekts von Jan-Peter Voß und Volkan Sayman entstanden (siehe Sayman & Hügel, 2021). Die weltweit ausgerichtete Datenbank ist umfassend (n=2.169) und integriert Fälle aus Participedia, Planungszellendatenbank, OECD und Politicize bis 2019, ist aber auf wenige Kategorien beschränkt. Alle Fälle sollten mindestens ein Losverfahren beinhalten. Weitere zentrale Bedingungen für die Fallauswahl waren: informierter und moderierter Dialog, Übergabe eines Bürgergutachtens, Mindestdauer von einem Tag.³ Die Fälle sind mit Ort, Deliberationsformat, Thema wie den Quellen ausgewiesen. Umfassendere Informationen zur *In*-, *Through*- und *Output*-Dimension sind nicht vorhanden. Die Datenbank ist geschlossen.

Die *LATINNO* Datenbank (Latinno, 2020) verfolgt einen explizit wissenschaftlichen Ansatz bei der Erhebung von Demokratieinnovationen mit der geographischen Beschränkung auf Lateinamerika (18 Länder 1990–2020). Die Datenbank enthält 3.744 Fälle. Das Projekt basiert auf einem breiten Ansatz von Demokratieinnovationen, ist also beispielsweise (ebenso wie Participedia) nicht auf Verfahren mit Zufallsauswahl beschränkt. Sie erfasst drei Dimensionen (Kontext, institutionelles Design und Wirkung). Die *Policy*-Effekte sind also ausdrücklich Thema bei den Fallerhebungen, allerdings zeigen sich beim Durchgang durch die Fälle deutliche Erhebungslücken bei der *Output*-Dimension. Die Datenbank ist geschlossen.

Die aktuelle Fassung des *POLITICIZE* Datensatzes (Politicize, 2022) enthält detaillierte Informationen über 134 losbasierte *Deliberative Mini-Publics* (DMPs) in 18 europäischen Ländern. Die Datenbank ist informationsreich, sie hält für die *In*- und *Throughput*-Dimension quantitative und kategoriale Ausprägungen je Verfahren vor, etwa die Themen, den Anteil geloster Teilnehmer:innen, die Länge der Beratungen oder die Entscheidungsmethoden. Die Informationen zur *Output*-Dimension und der konkreten *Policy*-Effekte sind teilweise detailliert, teilweise wird auf (verlinkte) Berichte verwiesen, teilweise die Fehlanzeige ausgewiesen, wie etwa: „The exact policy impact remains unknown.“ (Politicize, 2022)

Auf Deutschland bezogen ist zunächst die *Nexus Planungszellen-Datenbank* (Nexus, 2023) zu nennen. Sie beinhaltet Informationen zu Beteiligungsformaten (seit 1976), bei denen die Bürgerschaft durch eine Zufallsauswahl repräsentiert wird. Hier sind nach einer thematischen Beschreibung Eckdaten (etwa Anzahl der Planungszellen und Teilnehmer:innen, Ort, Auftraggeber:in) online abrufbar und weitere Informationen verlinkt. Die Suche nach Titel, Kategorien/Themen, gebietskörperschaftlichen Ebenen, Region und Jahr ist möglich. Derzeit sind 78 Fälle aufgeführt. Für eine tiefer gehende Analyse der Verfahren sind Nacherhebungen

3 Eine ausführliche Dokumentation und Reflexion zu dieser Datensammlung liegt vor (Sayman & Hügel, 2021).

notwendig. Die Datenbank sticht durch ihre Konzentration auf ein bestimmtes deliberatives Format ebenso heraus wie durch die im Vergleich lange Zeitreihe (seit 1976).

Zwei weitere Plattformen, die erkennbar der Verbreitung deliberativer Verfahren gewidmet sind (also aktuelle Nachrichten, Leitfäden, Veranstaltungshinweise etc. enthalten), können bei der (Nach-)Recherche von Fällen hilfreich sein. Sie enthalten vorwiegend Eckdaten (Ort, Zeit, Namen, Thema) der Verfahren, qualitative Texte und Links. Im Rahmen von *Beteiligungskompass* (Bertelsmann Stiftung, 2021), getragen von der Stiftung Mitarbeit und der Bertelsmann Stiftung, wurde ein Dossier mit Informationen zu Bürgerbeteiligung erstellt (n=156). Bei dem Beteiligungskompass handelt es sich um eine Plattform, die durch die beiden Stiftungen redaktionell gepflegt wird, aber offen ist für Einträge von allen. Die Datenbank enthält wesentliche Eckdaten der Verfahren, qualitative Informationen und Links zu einschlägigen Dokumenten. Die Internetseite *buergerrat.de* wird von der Nichtregierungsorganisation Mehr Demokratie e.V. betrieben und führt beispielhaft Bürgerräte auf den unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen auf (ab 2019) (Mehr Demokratie, 2023). Es finden sich grundlegende Informationen zu Bürgerräten. Auswahlkriterium ist, dass Teilnehmer:innen per Los ermittelt werden. Dort sind übersichtliche Darstellungen und verlinkte Dokumente zu den Verfahren zu finden, aber keine aufbereitete Datenbank. Beide Plattformen sind nicht abgeschlossen.

Die Datenbank *Beteiligungslandschaft Baden-Württemberg* (Beteiligungslandschaft BW, 2023) nutzt eine teilautomatisierte Internetrecherche, um informelle Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg zu erfassen. Identifiziert werden alle dialogischen Verfahren in Baden-Württemberg. Erhoben werden Ort, Initiator:innen, Themen, Teilnehmer:innen oder Online-Komponenten der Beteiligung, ggf. werden Dokumente verlinkt. Derzeit sind 3.877 Verfahren für 1094 Gemeinden über den Zeitraum 2015–2021 eingepflegt. Die Daten wurden für ein rollierendes Zeitfenster von drei Jahren je Kommune gesammelt. Die Verfahren sind über die Ortsnamen einfach online zu identifizieren. Nach Kontaktaufnahme kann man einen *Scientific Use File* erhalten. Für ein Bundesland wird so die Gesamtzahl aller dialogischen Verfahren ermittelt, man gewinnt also eine Vorstellung von deren Verbreitungsgrad. Die Informationen sind entlang der *In-*, *Through-* und *Output-*Dimensionen bislang lückenhaft und auf wesentliche Eckdaten beschränkt. Bereits die Bestimmung des verwendeten Verfahrens ist nicht immer verlässlich nachzuvollziehen. Zentrale Begrifflichkeiten und Kategorisierungen sind nicht eindeutig geklärt. So sehen etwa die Organisator:innen der OECD-Datenbank wesentliche Unterschiede zwischen „deliberativen“, „dialogischen“, und „partizipativen“ Verfahren⁴, die etwa beim Beteiligungskompass oder bei der Beteiligungslandschaft Baden-Württemberg keine Rolle spielen.

3 Fazit

Dialogische wie deliberative Verfahren sind zugleich zahlreich, aber auch lückenhaft dokumentiert. Die Datenlage ist überdies durch eine „like-minded“ Erhebungspraxis bestimmt, das heißt, dass beteiligungsorientierte Wissenschaftler:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen die Informationslage prägen. Der Vorteil liegt darin, dass in breitem Umfang deli-

4 Auch der Begriff „Citizens' Jury“ ist nicht verlässlich einheitlich definiert (OECD, 2021).

berative Verfahren ermittelt werden. Die Nachteile liegen aber auch auf der Hand. Die Berichterstattung setzt voraus, dass diejenigen, die entsprechende Verfahren durchführen, auch in den einschlägigen Netzwerken darüber berichten, also zu ihnen Zugang haben. Zugleich ist ein – aus der Forschung zu Verwaltungsreformen ebenfalls bekanntes – Phänomen zu konstatieren: Über *Failures* und gescheiterte Bemühungen wird kaum berichtet. Sie sind aber für die Forschung von erheblichem Interesse. Der Datenbestand zu deliberativen Verfahren hat also einen doppelt affirmativen Bias. Daraus erwächst ein vielfältiger Bedarf für die Forschung, der mit einigem Aufwand verbunden ist. Teilautomatisierte Suchverfahren bieten hier sicherlich eine Chance, die Datenbasis zu erweitern, aber bisher sind qualitative Nachrecherchen nötig. Dann ist die Validierung der Fälle essentiell, die in unterschiedlichen Datenbanken von unterschiedlichen Autor:innen eingetragen werden. Eine dritte Herausforderung ist die Nachrecherche zu den Lücken in den Einträgen. Diese kommen dann an ihre Grenzen, wenn der Medienzugang (etwa durch *pay walls*) beschränkt ist bzw. Expert:innen nicht mehr erreichbar sind. Lücken sind auch dort zu schließen, wo typische an Policy-Wandel orientierte Fragestellungen behandelt werden. Die auf die Beratung folgenden Entscheidungen von Exekutive und Legislative (als zu erklärendem *Output*) ist ebenso zu erheben, wie die Bedingungen und Faktoren, die den *Output* erklären, z. B. Selbstverpflichtung der beauftragenden Legislative oder Exekutive, inhaltliche Kongruenz der Beratungsergebnisse zu Parteiprogrammen, parteipolitische Mehrheiten in Legislative und Exekutive, administrative Ressourcen und Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten.

Danksagung

Für wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Datenberichts bedanken wir uns bei Katharina Hartmann und Jannos Karabotsos-Galonski.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2021). *Beteiligungskompass: Praxisbeispiele*. Verfügbar unter: <https://beteiligungskompass.org/article/index/study> [02. Mai 2023].
- Beteiligungslandschaft BW (2023). *Beteiligungslandschaft BW: Datenbank dialogische Beteiligungsverfahren*. Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Verfügbar unter: <http://www.beteiligungslandschaft-bw.de/> [02. Mai 2023].
- Doing Mini Publics (2021). *Doing mini-publics: the translocalisation of politics (database)*. Verfügbar unter: <https://sfb1265.github.io/mini-publics/> [02. Mai 2023].
- Freier, Nora, Mittendorf, Volker & Sack, Detlef (2023). Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 4–21. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.02>.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). *Datenbank Bürgerbegehren*. Verfügbar unter: <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/> [02. Mai 2023].
- Latinno (2020). *LATINNO database: Innovations for democracy in latin America*. WZB Berlin Social Science Center. Verfügbar unter: <https://latinno.wzb.eu/en/innovations/> [02. Mai 2023].

- Mehr Demokratie (2023). *Bürgerräte*. Verfügbar unter: <https://www.buergerrat.de/buergerraete/> [02. Mai 2023].
- Nexus (2023). *Nexus Planungszellen-datenbank*. Nexus Institut. Verfügbar unter: <https://www.planungszelle.de/datenbank/> [02. Mai 2023].
- OECD (2021). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.
- OECD (2023). *OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions*. Verfügbar unter: <https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/vi-wxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide> [02. Mai 2023].
- Participedia (2023). *Participedia Projekt*. Verfügbar unter: <https://participedia.net/> [02. Mai 2023].
- Politicize (2022). The POLITICIZE Dataset: Verfügbar unter: <https://doi.org/10.7910/DVN/Z7X6GT>. [02. Mai 2023]
- Paulis, Emilien, Pilet, Jean-Benoit, Panel, Sophie, Vittori, Davide, & Close, Caroline (2020). *POLITICIZE Dataset. an inventory of Deliberative Mini-Publics (DMPs) in Europe*. *European Political Science*, 20, 521–542. doi: 10.1057/s41304-020-00284–9.
- Sayman, Volkan & Hügel, Michi (2021). *Making decisions on uncertain grounds: reflecting on compiling a database of mini-public practices on a global scale and comparing it to similar approaches*. Working Paper. Verfügbar unter: <https://github.com/sfb1265/mini-publics/blob/main/Datab aseWP2021Dec20.pdf> [02. Mai 2023].

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, Technische Universität Berlin, Institut für berufliche Bildung und Arbeitslehre. Arbeitslehre/Technik und Partizipation, Marchstraße 23, 10587 Berlin, E-Mail: hans-liudger.dienel@tu-berlin.de.

Prof. Dr. Detlef Sack, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Beratung & Kommunale Demokratie, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de.

Dr. Florian Wieczorek, Mehr Demokratie e.V., Beratung & Kommunale Demokratie, Gürzenichstr. 21 a-c, 50667 Köln, E-Mail: florian.wieczorek@mehr-demokratie.de.

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

Die Fallkonferenzen als entscheidendes Koordinationsinstrument einer progressiven Policy-Maßnahme im Strafsystem?

Anna-Lena Wiegand, Nadin Fromm

Zusammenfassung: Die in Deutschland im Jahr 2011 gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter*innen mit negativer Legalprognose. Dies betrifft insbesondere Sexualstraftäter*innen und betont den Ausnahmecharakter der EAÜ als ultima ratio in Deutschland. Das Bundesland Hessen als Pionier der elektronischen Überwachung in Deutschland setzte in der Vergangenheit institutionelle Maßstäbe für die bundesweite Implementation. Bei der praktischen Umsetzung sind Akteur*innen verschiedener Behörden beteiligt, die bei sog. Fallkonferenzen über den EAÜ-Einsatz entscheiden. Die Fallkonferenzen wurden erst mit der Einführung der EAÜ ins strafrechtliche Sanktionssystem Deutschland initialisiert. Sie sind ein innovatives, bisher wenig erforschtes Instrument einer ressortübergreifenden Verwaltungskoordination. Im vorliegenden Beitrag werden auf Basis von Interviews mit Expert*innen einer exklusiv besetzten Stichprobe sowie mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus die Bedeutung der Fallkonferenzen für die erfolgreiche Koordination der EAÜ exploriert.

Schlagnworte: Elektronische Aufenthaltsüberwachung, Hessen, Fallkonferenzen, Akteurzentrierter Institutionalismus, Evaluation Policy-Maßnahme

Electronic monitoring in Germany – The case conferences as a decisive coordination instrument for a progressive policy measure in the penal system?

Abstract: The electronic monitoring (EAÜ), introduced by law in Germany in 2011, offers the technical prerequisites for monitoring released criminals with a negative legal prognosis. This applies, in particular, to sex offenders and emphasizes the exceptional nature of the EAÜ as ultima ratio in Germany. The federal state of Hesse is a pioneer in electronic surveillance in Germany and has set institutional standards for nationwide implementation in the past. Actors from various authorities are involved in the practical implementation, who decide on the use of the EAÜ at so-called case conferences. The case conferences were solely initiated with the introduction of the EAÜ into the criminal sanctions system in Germany. They are an innovative instrument of cross-departmental administrative coordination. This article explores the importance of case conferences for the successful coordination of the EAÜ based on interviews with experts from an exclusively selected sample and with the help of actor-centred institutionalism.

Keywords: Electronic monitoring, State of Hesse, case conference, actor-centered approach, evaluation policy measure

1 Einleitung

Technische Innovationen zur Überwachung von Straftäter*innen gehören neben den Techniken zur Aufklärung und zur Verhinderung von Straftaten längst zum kriminalpolitischen Alltag. Sie unterstützen die Akteur*innen des strafrechtlichen Sanktionssystems bei der Ausübung ihrer Aufgaben (Kaiser, 2016, S. 1). Die im Jahr 2011 in Deutschland gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter*innen mit Hilfe eines Trackers bzw. einer elektronischen Fußfessel. Dabei handelt es sich um eine gem. §§ 61 ff. Strafgesetzbuch (StGB) gesetzlich geregelte Form der staatlichen Aufsicht und Kontrolle zur Verhinderung neuer Straftaten im Rahmen der Führungsaufsicht (FA). Die Einführung der EAÜ in Deutschland kann als eine Folge des wegbereitenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2009 gegen die in Deutschland übliche Rechtspraxis der Sicherungsverwahrung betrachtet werden. Zu dem Zeitpunkt existieren bereits Divergenzvorlagen mehrerer Oberlandesgerichte an den Bundesgerichtshof (BGH) (Bräuchle, 2016, S. 10). Die elektronische Überwachung besonders gefährlicher Straftäter*innen wird bis dahin jedoch nicht diskutiert. Vielmehr zielen die Debatten darauf ab, die elektronische Überwachung bei Straftäter*innen leichter bis mittlerer Kriminalität mit positiver Legalprognose anzuwenden (ebenda, S. 9).

Die Technik elektronischer Überwachung von Straftäter*innen ist zu diesem Zeitpunkt bereits 50 Jahre alt und insbesondere im Ausland umfassend erprobt (Laubenthal, 2019, S. 7). Obwohl der Einsatz „technische[r] Möglichkeiten der Haftersetzung“ seit den 1990er Jahren in Deutschland theoretisch diskutiert wird (Dünkel, Thiele, & Treig, 2017a, S. 11), bestand zunächst keine rechtliche Grundlage im deutschen Strafrecht, Straftäter*innen elektronisch via Global Positioning System (GPS) zu überwachen. Folglich betrat man mit Einführung der EAÜ in Deutschland rechtlich wie technisch, aber auch unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten, Neuland (Brauneisen, 2011, S. 315). Gleichzeitig kann die Umsetzung der EAÜ auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive als innovativ bezeichnet werden. Denn bevor die EAÜ von der Strafvollstreckungskammer (StVK) angeordnet wird, treffen unterschiedliche Behörden im Rahmen eines neuartigen Koordinationsinstrumentes, den Fallkonferenzen, aufeinander.

Die Einführung der EAÜ in Deutschland ist höchst umstritten; die Argumente sind vielschichtig: Aus Sicht der Befürworter*innen leistet die elektronische Überwachung einen Beitrag zur Entlastung und zur Kostensenkung im Strafvollzug, und trägt zur Vermeidung von Prisonisierungseffekten bei. Die „kriminelle Infizierung“ durch Mitgefangene soll so abgeschwächt und die Entstehung von Sub- oder Parallelkulturen vermieden werden (Laubenthal, 2019, S. 113). In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, dass die elektronische Überwachung das Rückfallrisiko und die potentiellen Weisungsverstöße von Straftäter*innen reduziert (Harders, 2014, S. 15). Man sieht die Möglichkeit einer Strafverhütung aufgrund erhöhter Entdeckungswahrscheinlichkeit gegeben (Wößner & Schwedler, 2014, S. 62 f., 70).

Die Gegner*innen hingegen erwarten eine Ausweitung sozialer Kontrolle durch den Staat, einen sog. Net-Widening-Effekt (Kaiser, 2016, S. 2). Man befürchtet eine „elektronische Totalüberwachung“ durch Staat und Verwaltung (Fünfsinn, 2010, S. 2 f.). Es wird zudem kritisiert, dass die elektronische Überwachung nicht zur Verhinderung von Straftaten beiträgt, sondern diese lediglich dokumentiert (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 16). Aus psychosozialer Sicht wird die Gefahr einer Stigmatisierung der Proband*innen gesehen (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 1). Gleichzeitig wird diskutiert, dass den Straftäter*innen – aufgrund der möglichen Haftzeitverkürzung und -minderung – der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit sowie die (Wieder-)Aufnahme der sozialen Kontakte erleichtert werden (Bräuchle, 2016, S. 23).

Die EAÜ wird in Deutschland seit zehn Jahren im Rahmen der Führungsaufsicht eingesetzt. Nach erster vorsichtig positiver Bilanz, beispielsweise durch einen Bericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Baur & Kinzig, 2015), kommt die EAÜ in allen Bundesländern zum Einsatz, wenn auch quantitativ teilweise sehr unterschiedlich (Tabelle 1). Im vorliegenden Beitrag wird die Verwaltungskoordination der EAÜ in Hessen mit folgender Begründung nachvollzogen. Erstens ist das Bundesland aufgrund der bereits im Jahr 2000 eingeführten Elektronischen Präsenzkontrolle (EPK) und der somit bereits aufgebauten Infrastruktur sowie des daraus resultierenden Wissensvorsprungs ein Pionier der elektronischen Überwachung in Deutschland (Bräuchle, 2016, S. 7 ff.). Hessen schuf somit Voraussetzungen für die bundesweite Implementation der EAÜ (Eilzer, 2012, S. 19). Im Juni 2022 betrug die Anzahl zwölf von insgesamt 114 EAÜ-Proband*innen (ca. 10 Prozent), die zum genannten Zeitpunkt im bundesweiten Vergleich aktiv waren (Tabelle 1). Die Anzahl der in Hessen aktiven EAÜ-Proband*innen bewegt sich im vorderen Mittelfeld. Dies zeigt sich auch seit Einführung der EAÜ im Zeitverlauf. Zweitens hat Hessen nach der gesetzlichen Neuregelung federführend die bundesweite Umsetzung übernommen. Aus diesem Grund ist das Bundesland Hessen geeignet, um eher typische Abläufe und Implementationsprozesse nachzuvollziehen. Drittens verfügt Hessen aufgrund der EPK über institutionelle Strukturen (z. B. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung), die derzeit auch von anderen Bundesländern zur Umsetzung der EAÜ genutzt werden.

Abgesehen von diesem konkreten Fallbezug setzt der Beitrag bei einer bestehenden Problem- oder Forschungslücke an: Bisherige wissenschaftliche Studien haben die Verfassungsmäßigkeit der EAÜ kritisch beleuchtet (Bräuchle, 2016; Kaiser, 2016), ihre Charakteristika im europäischen sowie im internationalen Vergleich betrachtet (Düinkel, Thiele, & Treig, 2017b; Eilzer & Mair, 2013) und ihre Wirkungen als innovatives sozialpädagogisches Instrument bilanziert (Bräuchle & Kinzig, 2017). Der vorliegende Beitrag hingegen setzt bei der operativen Umsetzung der Policy-Maßnahme, konkret bei der Koordination der involvierten Verwaltungen an. Alle Akteur*innen des Verfahrens (u. a. Landeskriminalamt, Justizvollzugsanstalt, Bewährungshilfe, Staatsanwaltschaft, Polizeipräsidien etc.) treffen in den Fallkonferenzen aufeinander. Die Fallkonferenzen wurden als Folge eines Staatsvertrages und einer Verwaltungsvereinbarung durch die Justizminister*innenkonferenz eingeführt (Justizministerkonferenz, 2011).¹ Sie haben im Sinne der Verwaltungskoordination die Aufgabe, Vorschläge zur EAÜ-Anordnung sowie ihrer Ausgestaltung (u. a. Zonenanordnungen, soziales Betreuungskonzept) zu erarbeiten. Dazu kommen ressortübergreifend die verfahrensbeteiligten Akteur*innen zusammen und verhandeln den Einsatz der EAÜ einzelfallbezogen. Ergebnis der Fallkonferenzen ist eine Empfehlung für die Strafvollstreckungskammer

1 ElektÜberwStStVtr ND: Nds. GVBl. 2012, 37.

(StVK), die auf der Basis final über den Einsatz der EAÜ entscheidet. Erst mit Einführung der EAÜ in Deutschland wurden die Fallkonferenzen als ressortübergreifendes Verhandlungs- und Beratungsgremium initialisiert. Sie stellen somit für das deutsche strafrechtliche Sanktionssystem ein innovatives Koordinationsinstrument dar, das bisher noch nicht wissenschaftlich untersucht wurde.

Für die Analyse der Fallkonferenzen eignet sich der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI), der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf in den 1990er Jahren entwickelt wurde (Mayntz & Scharpf, 1995a; Scharpf, 1997; 2006). Der AZI geht in seiner Grundannahme davon aus, dass soziale Phänomene aus Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteur*innen resultieren. Diese Forschungsheuristik verfolgt dabei das Ziel, handlungstheoretische sowie institutionelle Logiken zusammenführen, da sie interdependent sind (Reintjes, 2019, S. 131). Akteur*innen wissen stets um ihre Interdependenz. Ausgehend von ihren Handlungsorientierungen, die gegensätzlich sein können, reagieren Akteur*innen aufeinander, antizipieren das Verhalten anderer Akteur*innen oder/und setzen sich gegenüber ihnen durch (Scharpf, 2006, S. 24). Daran anschließend möchte der vorliegende Beitrag die Dynamiken zwischen den unterschiedlichen Akteur*innen der Fallkonferenzen aus einer Steuerungs- und Governanceperspektive herausarbeiten und somit einen Beitrag zur Erforschung der Fallkonferenzen leisten, die als neuartiges und bisher wenig erprobtes Koordinationsinstrument öffentlicher Verwaltung angesehen werden. Ziel des Beitrages ist es, die Dynamik in den Fallkonferenzen nachzuvollziehen, da sie das Resultat der Konstellation der Akteur*innen und deren Handlungsorientierungen, der Art der Entscheidungsfindung sowie der Steuerungsmechanismen darstellt.

Der Beitrag gliedert sich in sechs Abschnitte: Zunächst wird die Einführung der EAÜ in Deutschland im internationalen Vergleich beschrieben, sodann der heuristische Analyserahmen erläutert. Das methodische Vorgehen zur Erhebung und zur Auswertung der Daten wird im vierten Abschnitt erörtert. Anschließend werden die Ergebnisse beschrieben und analysiert. Ein Fazit schließt den Artikel.

2 Die Einführung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

Das deutsche Strafrecht kennt traditionell zwei Möglichkeiten zur Sanktion: Freiheitsstrafe oder Maßregel (Schäfer, 2019, S. 9). Maßregeln dienen dem Schutze der Allgemeinheit vor weiterem strafbaren Fehlverhalten. Sie sind Instrumente der Gefahrenabwehr, nicht der Bestrafung (im Gegensatz zur Freiheitsstrafe). In dem Zusammenhang bedient man sich der Sicherungsverwahrung gem. § 66 StGB, um die Bevölkerung vor besonders gefährlichen, rückfallgefährdeten Straftäter*innen und Wiederholungstäter*innen zu schützen. Das Sicherungsverwahrungsrecht wird im Zeitraum von 1990 bis 2000 mehrfach verschärfend novelliert (ebenda, S. 33). Einen besonderen Meilenstein stellt die Abschaffung der Zehn-Jahres-Frist nach § 67d Abs. 1 StGB a. F. bei erstmaliger Anordnung von Sicherungsverwahrung dar. Damit kann die Sicherheitsverwahrung nach Fristablauf weiter aufrechterhalten werden. Das Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004 ermöglicht ebenfalls die Anordnung von Sicherungsverwahrung nach einem

rechtskräftigen Urteil. Eine große Anzahl an Inhaftierten fällt unter diese Regelung, was die ohnehin begrenzten Ressourcen der Justizvollzugsanstalten (JVA) belastet.

Der EGMR erklärt diese Regelung in seinem Urteil vom 17. 12. 2009 mit der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) als unvereinbar. Der Gerichtshof beruft sich auf das strikte Rückwirkungsverbot des Artikels 7 Abs. 1 Satz 2 EMRK. Gemäß dem Urteil darf u. a. keine härtere als die zur Straftatenbegehung angedrohte Strafe verhängt werden.² Der EGMR stuft die deutsche Rechtspraxis der Sicherungsverwahrung als Strafe ein und gibt damit der Klage eines in der hessischen JVA Schwalmstadt Verwahrten statt.³ Seine Klage richtet sich gegen seine fortdauernde Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, da seine Sicherungsverwahrung länger als die zum Urteilszeitpunkt gesetzlich festgelegte Höchstfrist der Unterbringungsdauer von zehn Jahren entspricht.⁴

Dies stellt eine Zäsur für die deutsche Rechtspraxis dar (Bezjak, 2015). In der Folge erklärt das Bundesverfassungsgericht zunächst sämtliche die Sicherungsverwahrung betreffende Regelungen am 04. 05. 2011 für verfassungswidrig (Schäfer, 2019, S. 35). Es kommt zu Entlassungen von Personen, die aus bisheriger Rechtspraxis vormals als gefährlich eingestuft wurden (Bräuchle, 2016, S. 11). Die Polizei führt mit hohem Personalaufwand Observierungen durch (Brauneisen, 2011, S. 311). Gleichzeitig wird das Gesetz der Sicherungsverwahrung modifiziert. Dies legt die gesetzliche Grundlage für die Einführung der EAÜ in Deutschland. Der Deutsche Bundestag verankert per Gesetz zum 01. 01. 2011 die EAÜ im deutschen Strafsystem materiell im StGB.⁵ Die EAÜ kann seither zur Überwachung von aus dem Straf- oder Maßregelvollzug entlassenen Personen als strafbewehrte Weisung bundesweit einheitlich gem. § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB eingesetzt werden (Laubenthal, 2019, S. 11). Die konkrete Ausgestaltung insbesondere der technischen Umsetzung obliegt – mangels entsprechender Bundesgesetzgebung – den Bundesländern. Mit Hilfe des Bundesgesetzessers sind Programminnovationen auf Länderebene möglich. Denn diese gibt keine detaillierten Vorgaben zur Ausgestaltung vor. In der Tabelle 1 findet sich übersichtsartig die Anzahl der aktiven EAÜ je Bundesland im Zeitverlauf. In absoluten Zahlen ist für das gesamte Bundesgebiet jeweils ein Zuwachs zum Jahr zuvor erkennbar. Diesbezüglich bestehen zwischen den Bundesländern jedoch zahlenmäßig Unterschiede. Die mit Abstand höchste aktive jährliche Probandenanzahl weist Bayern mit durchschnittlich jährlich circa 20 aktiven EAÜ im Zeitverlauf auf, die niedrigste Anordnungszahl hingegen Hamburg mit jeweils durchschnittlich einem*r aktiven Proband*in pro Jahr, gefolgt von Rheinland-Pfalz und vom Saarland (*Tabelle 1*).

GPS-Programme zur Aufenthaltsüberwachung von Straftäter*innen werden derzeit von ungefähr 40 Ländern eingesetzt (Laubenthal, 2019, S. 7). Die elektronische Überwachung kommt aus vergleichbaren Gründen zum Einsatz. Ihre Ausgestaltung weicht je nach Strafsystem und Rahmengesetzgebung teilweise stark voneinander ab und ist das Ergebnis einer länderspezifischen Verwaltungskultur. So hat in den USA das „electronic monitoring“ seit der weltweit ersten Anordnung im Jahr 1983 stark zugenommen (Kaiser, 2016, S. 15 f.). Dies ist u. a. auf den exponentiellen Anstieg der Gefangenen (durch geburtenstarke Jahrgänge, pu-

2 EGMR, AZ: 19359/04.

3 EGMR, AZ: 19359/04, RN 124, 131, 132.

4 EGMR, AZ: 19359/04, RN 2.

5 In § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB heißt es dazu: „Das Gericht kann die verurteilte Person für die Dauer der Führungsaufsicht oder für eine kürzere Zeit anweisen, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“

Tabelle 1: Übersicht EAÜ je Bundesland für den Zeitraum 2011 – 2022 (*Stand 13.06.2022)^{a)}

Jahr/ Bundes- land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BRD gesamt
2011	1	0	0	0	0	1	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	6
2012	0	20	0	0	0	1	1	4	1	3	1	0	0	0	3	3	37
2013	1	29	4	0	0	1	5	3	2	5	0	1	0	0	1	5	57
2014	1	18	4	0	0	1	8	6	1	4	0	1	1	1	1	4	51
2015	6	15	2	0	0	1	10	9	2	3	0	1	2	0	0	2	53
2016	4	21	2	0	0	1	11	12	3	5	0	1	5	0	0	3	68
2017	9	13	2	1	1	2	11	9	5	2	0	1	8	0	0	2	66
2018	10	15	1	2	2	1	10	6	3	2	1	1	13	2	2	2	73
2019	7	15	2	2	1	0	14	8	4	3	1	1	15	4	2	2	81
2020	10	26	3	4	1	0	15	10	7	4	1	1	16	2	2	5	107
2021	10	32	2	4	2	1	9	12	6	7	3	1	15	4	2	4	114
2022*	8	34	1	4	3	2	12	5	5	8	2	1	17	5	3	4	114

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, 2022.

^{a)}Abkürzung der Bundesländer gemäß Destatis/Statistisches Bundesamt.

nitives Klima) zurückzuführen (World Prison Brief, 2017; Garland, 2001). Die elektronische Überwachung wird mit dem Ziel des Bevölkerungsschutzes vor als gefährlich eingestuften Straftäter*innen als eine Möglichkeit angesehen, dem Rückfallrisiko und potentiellen Weisungsverstößen von Straftäter*innen vorzubeugen (Bräuchle, 2016, S. 25). Sie wird zudem als ein probates Mittel gegen Überbelegung der Gefängnisse bewertet, das auch zur Kostenreduktion im Strafvollzug beiträgt. Im Gegensatz dazu und vor dem Hintergrund eines Reformansatzes wird die elektronische Überwachung in einigen Ländern als echte Alternative zum Freiheitsentzug erachtet, um den Straftäter*innen soziale Kontakte oder eine berufliche Tätigkeit zu ermöglichen. Beispielsweise werden in Österreich ein „front door“- und ein „back door“-Modell unterschieden: Der elektronisch überwachte Hausarrest kann entweder bei Proband*innen vor Haftantritt oder nach kurzer „Straf- sowie Resthaftzeit“ verordnet werden, um längere Freiheitsstrafen zu vermeiden (Hammerschick, 2017, S. 403). Arbeitsgruppen zugunsten einer behördenübergreifenden Koordination, die mit der Fallkonferenz in Deutschland vergleichbar sind, existieren z. B. in den Niederlanden (Boone, van der Kooij, & Rap, 2017, S. 216) oder in Schottland (bei Risikostraftäter*innen) (McIvor & Graham, 2017, S. 224).

Im Gegensatz zu den europäischen Nachbarländern, in denen die EAÜ überwiegend auf Straftäter*innen leichter bis mittelschwerer Straftaten Anwendung findet, beschränkt der deutsche Gesetzgeber den Anwendungsbereich auf schwerwiegende Fälle mit negativer Legalprognose (Deutscher Bundestag, 2010, S. 13 u. 39). Dies betrifft insbesondere Sexual-

straftäter*innen und betont den Ausnahmecharakter der EAÜ als ultima ratio in Deutschland. Gemäß § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und 2 StGB ist die EAÜ zulässig bei Vollverbüßer*innen einer mindestens dreijährigen (Gesamt-)Freiheitsstrafe und Maßregelerlediger*innen, deren (Gesamt-)Freiheitsstrafe oder Unterbringung auf einer Katalogstraftat beruht. Neben einem dieser Tatbestände muss zudem das Risiko kumulativ bestehen, dass weitere solche Katalogstraftaten begangen werden. Zudem muss die EAÜ gem. § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 3 und 4 StGB erforderlich erscheinen, um den*die Betroffenen via Datenverwendung nach § 463a Abs. 4 S. 2 Strafprozessordnung (StPO) von der Begehung weiterer Katalogstraftaten gem. § 66 Abs. 3 StGB abzuhalten (Fünfsinn & Kolz, 2016, S. 4). Es handelt sich insbesondere um Straftäter*innen schwerer Gewalt- und Sexualdelikte gem. § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a StGB. Daneben können rückfallgefährdete Sexualstraftäter*innen in eine zusätzliche Überwachungskonzeption pro Bundesland eingeordnet werden, u. a. durch die dem hessischen Landeskriminalamt zugeordnete Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen (ZÜRS).

Obwohl durch die Justizminister*innenkonferenz bereits am 12.06.1997 eine Änderung des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) zum Einsatz des elektronisch überwachten Hausarrest als Modellversuch anstelle von Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten beschlossen wird, verzögert sich die Einführung der EAÜ in Deutschland. Über einen vom Bundesland Berlin am 16.09.1997 und erneut am 09.07.1999 in den Bundesrat eingebrachten Gesetzesentwurf zur Änderung des StVollzG, der aufgrund gestiegener Haftzahlen den gesetzlichen Rahmen zur Einführung der elektronischen Überwachung vorsieht, wird nicht entschieden (Fünfsinn, 2010, S. 3). Zudem wird die Einführung der EAÜ in das StVollzG in Fachkreisen abgelehnt (Redlich, 2005, S. 329). Das StVollzG betrifft den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln zur Besserung und Sicherung. Da es sich bei der EAÜ nicht um Ersatz für Haft, Sicherungsverwahrung oder geschlossene Unterbringung handelt, erweist sie sich mit der Systematik des StVollzG als unvereinbar. Bis zum Urteil des EGMR im Jahr 2009 werden deshalb keine konkreten Schritte hinsichtlich der grundsätzlichen gesetzlichen Verankerung eingeleitet. Die Föderalismusreform im Jahr 2006 hat zudem zur Folge, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug nun bei den Bundesländern liegt (Fünfsinn, 2010, S. 3).

Bereits vor der bundesweiten Novellierung wird im Jahr 2000 im Amts- und Landgerichtsbezirk Frankfurt/Main die EPK probeweise eingeführt. Im Rahmen des elektronischen Hausarrestes werden Personen mit einer zur Bewährung aussetzenden kurzen Freiheitsstrafe elektronisch überwacht, denen es an „Eigenverantwortung“ fehlt, den Bewährungsaufgaben Folge zu leisten (Eilzer, 2012, S. 20). Mit dieser Form der Überwachung ist die Hoffnung verbunden, Einfluss auf die Haftplatzanzahlen zu nehmen. Nach einer kurzen Modellphase (2000–2002) erfolgt die Ausweitung. Die EPK kommt bis heute in allen neun hessischen Landgerichtsbezirken (Hessisches Ministerium der Justiz, 2017, S. 1) und im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern zum Einsatz (Dünkel, Thiele, & Treig, 2017b, S. 517). Ihre Anwendung ist rückläufig, was auch eine Folge der Kritik des hessischen Rechnungshofes ist, der keinen positiven Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Haftplätze sowie des fallgruppenspezifischen Einsatzes feststellen konnte (Hessischer Rechnungshof, 2018, S. 155 ff.). Die Effektivität der EPK wird aus wissenschaftlicher Sicht ebenfalls in Zweifel gezogen (Harders, 2014, S. 116 ff.).

Obwohl der elektronische Hausarrest Unterschiede zur EAÜ aufweist (Rechtsgrundlagen, Ergänzung Bewährung ausgesetzte Maßregel versus Strafbewehrung, Bewegungsradius)

fließt die in Hessen gesammelte Expertise in die Überlegungen zur bundesweiten gesetzlichen Regelung der EAÜ ein und ist Wissensgrundlage für die behördliche und technische Infrastruktur (Eilzer, 2012, S. 12).

Ein Staatsvertrag sowie eine Verwaltungsvereinbarung regeln die Umsetzung der EAÜ innerhalb der Bundesländer sowie die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL).⁶ Die Konferenz der Justizminister*innen beschließt die Einführung von Fallkonferenzen, die einzelfallbezogen „die Geeignetheit der Maßnahme für einen Verurteilten“ feststellt (Justizministerkonferenz, 2011, S. 1). Eine Arbeitsgruppe erarbeitet die länderübergreifenden Standards für die Fallkonferenzen. Man einigt sich darauf, dass „eine Vorauswahl der Verurteilten zu treffen [ist], bei denen eine gesteigerte Rückfallgefahr besteht und eine Eignung der EAÜ grundsätzlich in Betracht kommt“ (ebenda, S. 3 ff.). Die Entscheidung für die Aufnahme einer Fallkonferenz obliegt in erster Linie der Staatsanwaltschaft, fällt länderspezifisch dem Bereich der Justiz oder der Polizei zu (ebenda). Die Arbeitsgruppe erstellt eine „Matrix“ mit Prüfkriterien (ebenda, S. 4), um die Entscheidungsfindung in der Fallkonferenz zu erleichtern. Auf Basis dieser Prüfkriterien wird u. a. das mögliche Rückfallrisiko des*der Proband*in näher bestimmt (ebenda, S. 4 f.). Die Bundesländer entscheiden eigenständig, in welcher Form diese allgemeinen Standards umgesetzt und ob „unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten und der Ausgestaltung bereits etablierter Programme zur Überwachung rückfallgefährdeter Gewalt- und/oder Sexualstraftäter“ angepasst werden (ebenda, S. 2). Hessen übernimmt federführend die bundesweite Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung in Zusammenarbeit mit Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Denn das Bundesland verfügt über Erfahrungen, wie es auch als einziges Bundesland die technische Infrastruktur bereits aufgebaut hat (Kaiser, 2016, S. 23). Die GÜL ist zum 01. 01. 2012 bei der IT-Stelle der Hessischen Justiz mit heutigem Sitz in der JVA Weiterstadt eingerichtet und untersteht der Fachaufsicht des Hessischen Ministeriums der Justiz (HMdJ). Ihre Gründung wird aus Kostengründen der (Neu-)Einrichtung dezentraler Behörden vorgezogen. Denn eine zentralisierte Überwachungsstelle hat den Vorteil, dass Proband*innen mit elektronischer Fußfessel über Bundeslandgrenzen hinweg beaufsichtigt werden können. Die Kostenverteilung erfolgt gemäß dem Königsteiner Schlüssel.

Mit der EAÜ wird in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG des*der Proband*innen eingegriffen, weshalb neben den vorgenannten Voraussetzungen durch das Gericht stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gem. §§ 68b Abs. 3, 62 StGB zu beachten ist. Dieser Grundrechtseingriff wird aufgrund des Gewichts der geschützten Belange als zumutbar angesehen und steht nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der Rechtsgüter, deren Schutz die elektronische Aufenthaltsüberwachung bezweckt (BVerfG, Beschluss vom 01. 12. 2020, AZ: 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12). Durch eine enge Zweckbindung, die kurze Dauer der Datenspeicherung (insgesamt zwei Monate) und die Festlegung der Wohnung des*der Betroffenen als erhebungsfreier Raum gem. § 463a Abs. 4 StPO wird eine verfassungsrechtlich unzulässige Rundumüberwachung vermieden (Brauneisen, 2011, S. 314). Die gesetzliche Möglichkeit, den Aufenthaltsort eines*einer Weisungsbetroffenen anlassbezogen festzustellen, stellt keine Grundrechtsverletzung dar (BVerfG, Beschluss vom 01. 12. 2020, AZ: 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12). Es sind die Einrichtung von Ge- und Verbotszonen

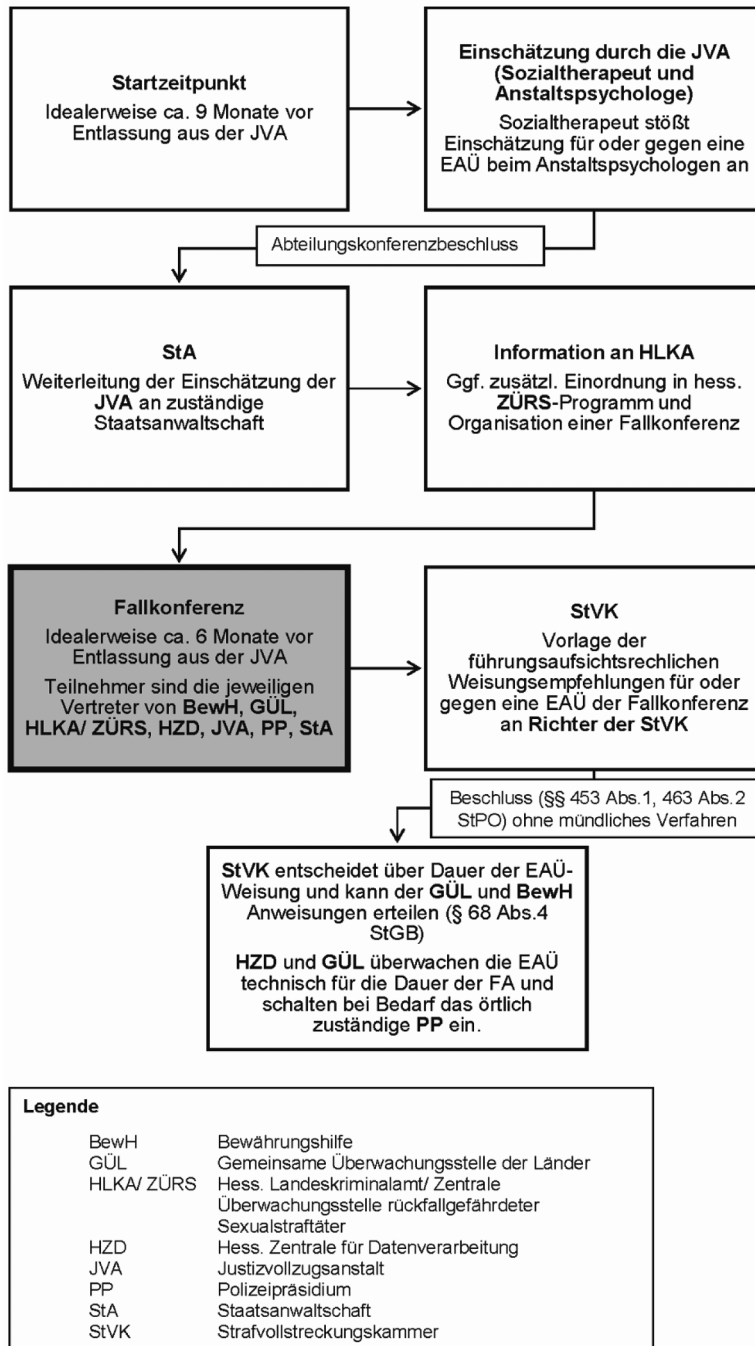
6 ElektÜberwStStVtr ND: Nds. GVBl. 2012, 37.

(Kontrollweisung) und die Weisung einer generalpräventiven EAÜ (Sicherungsweisung) zu unterscheiden (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 8).

Der*Die Straftäter*in trägt einen Tracker („Fußfessel“), der über GPS überwacht oder auf Location Based Services (LBS) zugreifen kann. Bei LBS handelt es sich um einen mobilen Dienst zur Ortung, falls das GPS-Signal ausfällt. Wenn das System eine Übereinstimmung, z. B. mit Daten einer Verbotszone, registriert, erfolgt eine Meldung an die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD). Die Daten werden nach technischer Sichtung durch das Technische Monitoring Center (TMC) mit Hilfe der der zu überwachenden Person zugeordneten Identifikationsnummer (OID) an die GÜL weitergeleitet, welche die Daten gem. Art. 3 Abs. 4 Staatsvertrag für alle Bundesländer verarbeitet (Hessischer Landtag, 2011). Die HZD gewährleistet eine Vier-Stunden-Garantie: Ihr Vor-Ort-Service ist im Bundesgebiet für die Überprüfung und ggf. Neuinstallation einsatzbereit. Die GÜL ermittelt die Ursachen eingehender Meldungen und kann mit den Proband*innen in Kontakt treten. Gleichzeitig prüft sie, ob zur weiteren Gefahrenabwehr das örtlich zuständige Polizeipräsidium einzuschalten ist. In *Abbildung 1* wird der Verfahrensablauf bis zur Erteilung der Weisung einer EAÜ unter Berücksichtigung der beteiligten Akteur*innen dargestellt. Es ist erkennbar, dass die EAÜ kein isoliert anzuwendendes Instrument darstellt, sondern in ein Gesamtkonzept führungsaufsichtsrechtlicher Maßnahmen eingebettet ist, an denen zahlreiche Akteur*innen des strafrechtlichen Sanktionssystems beteiligt sind (Maltry, 2017, S. 4).

Die Fallkonferenz stellt das zentrale Instrument der Verwaltungskoordination des EAÜ-Verfahrens dar (grau unterlegt). Idealerweise findet die Fallkonferenz ein halbes Jahr vor Haftentlassung statt (Eilzer, 2012, S. 12). Ihre Akteur*innenzusammensetzung variiert fallabhängig und kann je nach Bundesland unterschiedlich sein. Es kommen alle Verfahrensbeteiligten und im Rahmen der FA mit dem*der Proband*in befassten Akteur*innen des Strafsystems zusammen, mit Ausnahme des*der Richter*in der StVK sowie des*der Ministeriumsvertreter*in. Es werden Vorschläge zur EAÜ-Anordnung sowie der Ausgestaltung, Zonenanordnungen und dem sozialen Betreuungskonzept erarbeitet. Dies soll der Strafvollstreckungsbehörde eine fundierte Entscheidungsgrundlage ermöglichen und ein Sachverständigengutachten ersetzen. Während der Fallkonferenz werden zunächst die probandenbezogenen Hintergrundinformationen durch das Hessische Landeskriminalamt (HLKA), die Justizvollzugsanstalt (JVA) und Bewährungshilfe (BewH) zusammengefasst. Diese werden durch die anderen Akteur*innen vor dem Hintergrund ihrer Expertise ergänzt. Hintergründe zur technischen Umsetzung erfolgen durch die Vertreter*innen der HZD und GÜL. Daran schließt sich die Verhandlung der konkreten Handlungsmöglichkeiten an, welche sodann als im gegenseitigen Einvernehmen entschiedener Beschluss aller Akteur*innen durch den*die teilnehmende*n Staatsanwält*in dem*der Richter*in vorgelegt wird. Aufgrund ihrer Bedeutung im Verfahrens- und Entscheidungsprozess im Rahmen der EAÜ steht die Fallkonferenz im Zentrum der Analyse des Artikels. Im deutschen Strafsystem hat die Fallkonferenz singulären Charakter, denn es gibt derzeit kein vergleichbares Koordinationsinstrument, wo jenseits der behördlichen Hierarchien und Ressortzugehörigkeit über den Einsatz einer strafbewehrten Maßnahme entschieden wird.

Abbildung 1: Verfahrensablauf



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Heuristischer Analyserahmen

Die Governance-Perspektive ist gut erforscht (Jann & König, 2008; Schuppert & Zürn, 2008) und hat sich für Fragen der Koordination von Interaktionsprozessen in unterschiedlichen Politikfeldern als fruchtbar erwiesen (u. a. Fromm, 2016; Walter, 2017). So dominieren zuletzt die empirischen Einzelfallstudien, die für das wissenschaftliche Bemühen stehen, den „anerkannt undeutigen Governance-Begriff“ (Schuppert, 2008) mit Hilfe empirischer Evidenz zu schärfen und die vielseitigen Anwendungsmöglichkeiten des heuristischen Ansatzes aufzuzeigen. Auf Basis sozialwissenschaftlicher Forschung zeigt sich der gewinnbringende Nutzen der Governance-Perspektive insbesondere durch die wirklichkeitsnahe Analyse politikfeldspezifischer Phänomene, in dem „institutionelle Regeln und das Handeln realer Akteure“ (Mayntz & Scharpf, 1995b, S. 46) untersucht werden. Dabei ist es das Ziel, über eine „rein strukturdeskriptive Verwendung“ des Governance-Ansatzes hinauszugehen (Knobloch, 2011, S. 6) und konzeptionelle Kenntnisse, u. a. bezüglich der Koordination von Policy-Maßnahmen, zu gewinnen. Der zuletzt genannte Punkt knüpft an die Forschungsagenda der empirischen Verwaltungsforschung an, die Fragen der Steuerung und der Koordination im Bereich der öffentlichen Verwaltung an konkreten empirischen Fallbeispielen untersucht, dabei eben auf die „analytische[n] Kategorien“ der Governance-Forschung zurückgreift (Behnke, 2018, S. 257 f.). Dementsprechend verortet sich auch der vorliegende Beitrag. Im Rahmen einer Einzelfallstudie wird ausgehend von der Governance-Perspektive mit Hilfe des AZI die Fallkonferenz zur Umsetzung des EAÜ im Bundesland Hessen untersucht.

Aus Perspektive des AZI sind soziale Handlungen das Resultat von Interaktionen zwischen Akteur*innen (Scharpf, 2006, S. 75). Dementsprechend sind politische Maßnahmen nicht das Ergebnis des Handelns Einzelner, sondern sie sind auf das Zusammenspiel zahlreicher Akteur*innen zurückzuführen (Treib, 2015, S. 281). Was unter einem*iner Akteur*in begrifflich zu verstehen ist, hängt vom Einzelfall ab. Komplexe Akteur*innen (Ansammlung individueller Akteur*innen) werden in kollektive sowie korporative Akteur*innen unterschieden (ebenda, S. 96). Erst das gemeinsame Ziel macht aus einem Kollektiv, einer Ansammlung von Einzelakteur*innen, einen*eine komplexe*n Akteur*in (Scharpf, 2006, S. 101). Man spricht von kollektiven Akteur*innen, wenn sich Individuen kooperativ zusammenschließen und strategische Allianzen bilden (u. a. Koalitionen, Verbände, Clubs, soziale Bewegungen) (Blum & Schubert, 2018, S. 74). Ihre Mitglieder verfolgen entweder gemeinsame oder unterschiedliche Ziele und verfügen über kollektivierte Handlungsressourcen. Im Gegensatz dazu stehen korporative Akteur*innen (u. a. Ministerien, Behörden) in einem Inklusionsverhältnis zueinander (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 50). Sie bündeln ihre Ressourcen und sind erst durch den*die jeweilige*n Vertreter*in als handelnde Akteur*inneneinheit handlungs- oder strategiefähig (Scharpf, 2006, S. 24). Die korporativen Akteur*innen handeln dabei im Interesse und aus Perspektive ihrer jeweiligen Institution.

Institutionen werden als Regelsysteme definiert. Sie legen die formal rechtlichen und staatlich sanktionierten Regeln sowie sozialen Normen fest, die von Akteur*innen beachtet und deren Verletzung sanktioniert werden (Scharpf, 2006, S. 77). Sie stellen eine wichtige Voraussetzung für Interaktion dar, da sie soziales Verhalten organisieren, regulieren sowie für Akteur*innen Handlungsoptionen offerieren (ebenda, S. 83).

Akteur*innen finden sich in unterschiedlichen Situationen und in einer spezifischen Konstellation zusammen, um Entscheidungen angeleitet durch ihre Interessen zu treffen. Sie

sind gemäß dem AZI daher nicht unabhängig in ihren Entscheidungen und werden nicht ausschließlich von rationalen Erwägungen gesteuert. Denn sie sind in einem institutionellen Kontext eingebettet, der ihr Handeln hemmt, befördert und reguliert (ebenda, S. 36). Die Akteur*innenhandlungen wiederum beeinflussen den jeweiligen institutionellen Kontext (Czada & Schimank, 2000, S. 25). Davon ausgehend können Kenntnisse über die am Interaktionsprozess beteiligten Akteur*innen sowie deren Handlungsorientierungen abgeleitet werden. Wahrnehmungen und Präferenzen (Interessen, Normen, Identitäten) konstituieren Handlungsorientierungen (ebenda, S. 116 ff.). Sie sind stark vom jeweiligen institutionellen Kontext abhängig. Ausgehend von ihren Interessen treten Akteur*innen mit anderen Akteur*innen in Interaktion, um Kontrolle über Ressourcen zu verhandeln und eigene Interessen besser zu realisieren. Daneben beeinflusst ihre Position innerhalb bestehender Akteur*innenkonstellationen die anderen Akteur*innen, ihre Werte und Erfahrungen (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 52).

Ausgehend von dieser Forschungsheuristik klassifiziert sich der Untersuchungsgegenstand der Fallkonferenz als „Koordinationsarrangement zur Gestaltung von Politikinhalt“ (Hustedt & Veit, 2014, S. 25). Es dient der Umsetzung der EAÜ, wurde ausschließlich zu diesem Zweck in das deutsche Strafsystem eingeführt, da dies im Rahmen traditioneller Über- und Unterordnungsverhältnisse nicht zu bewerkstelligen ist, und setzt sich aus Akteur*innen strafrechtlicher Behörden zusammen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Wirkungen des Koordinationsinstruments für die erfolgreiche Umsetzung der elektronischen Überwachung in Deutschland.

4 Methode

Es wurden halbstandardisierte Expert*inneninterviews mit den in den Fallkonferenzen (Bundesland Hessen) involvierten korporativen Akteur*innen geführt (Bogner, Littig, & Menz, 2014). Experteninterviews zielen auf den Wissensvorsprung ab, der aus der Erkenntnis der privilegierten Position der Expert*innen aufgrund ihres beruflichen Funktionskontextes resultiert (ebenda, S.11). Die Interviewten sind Mitglieder einer „Funktionselite“ mit „spezifischen Handlungslogiken“ (Meuser & Nagel, 1994, S. 181). Sie verfügen über Haltungen, Sichtweisen und Sinnkonstruktionen hinsichtlich ihrer Handlungsorientierungen in den Fallkonferenzen vor dem Hintergrund ihres spezifischen institutionellen Kontextes. Das betont den „subjektbezogenen“ Charakter qualitativer Forschungslogik (Misoeh, 2019, S. 2). Die halbstandardisierte Interviewform räumte den Interviewpartner*innen die Möglichkeit ein, bestimmte Themenkomplexe individuell zu gewichten und anzusprechen. Um aus jeder verfahrensbeteiligten Institution des Strafsystems Sichtweisen zu generieren, wurden die für die EAÜ relevanten Akteur*innen des Bundeslandes Hessen interviewt.⁷

7 Aufgrund der persönlichen Kontakte der Erstautorin konnten das ansonsten schwer zugängliche Feld erschlossen, potentiell geeignete Interviewpartner*innen gezielt angesprochen und Gesprächstermine vereinbart werden.

Tabelle 2: Übersicht Interviewpartner*innen

Interview (Nr.)	Akteur*in/Funktion	Institution im Strafsystem
1	Bewährungshelfer*in	Bewährungshilfe (BewH)
2	Referatsleiter*in	Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ)
3	Sachbearbeiter*in	Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder (GÜL)
4	Sachbearbeiter*in	Koordination der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung eines Polizeipräsidiums (PP)
5	Staatsanwält*in	Staatsanwaltschaft (StA)
6	Richter*in	Strafvollstreckungskammer (StVK)
7	Gesamtbetriebsleiter*in	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)
8	Sachgebietsleiter*in	Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen, Hessisches Landeskriminalamt (HLKA/ZÜRS)
9	Sozialtherapeut*in	Justizvollzugsanstalt (JVA)
10	ehem. Generalstaatsanwält*in	Generalstaatsanwaltschaft (GStA)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Expert*inneninterviews wurden mit Hilfe halbstandardisierter Interviewleitfäden geführt. Dadurch konnten bestimmte Themenbereiche gezielt angesprochen werden (u. a. Struktur und Organisation des Verfahrens, Wirksamkeit, Entwicklungschancen), ohne die Gesprächsdynamiken zu beeinflussen. Ausgehend vom Erkenntnisinteresse wurde das inhaltlich-semantische Transkript als Materialcorpus für das Kodiervorgehen gewählt. Die Auswertung der Interviews erfolgte durch Rekonstruktion, daher wurde die inhaltlich-strukturierende Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode angewendet (Mayring, 2015, S. 59, 65). Ausgehend von der eingangs formulierten Frage-/ Problemstellung sowie dem heuristischen Analyse-rahmen wurden ex ante zehn deduktive Kategorien operationalisiert: Faktenwissen, thematische Erfahrungen, persönliche Einschätzung Vor- und Nachteile, Ausblick und Zukunft EAÜ, Auswirkungen auf die Proband*innen, politischer Hintergrund und Darstellung in der Öffentlichkeit, Bedeutung der EAÜ vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit mit anderen Akteur*innen, Bedeutung für die eigene Arbeit, Zusammenarbeit der Akteur*innen. Auf der Basis wurden die Interviewtranskripte inhaltlich mit Hilfe von Kategorien strukturiert. Nach einem ersten Durchlauf wurde dies überarbeitet und interpretativ durch weitere Kategorien ergänzt (z. B. Verfahrensablauf, technische Ausgestaltung). Auf diese Weise wird der „explorativ-interpretativen Erschließung des Materials“ entsprochen und werden neue Erkenntnisse generiert (Mayring, 2016, S. 121).

5 Ergebnisse

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Interviews zusammengefasst. Der heuristische Rahmen des AZI gibt die inhaltliche Struktur vor: Nach einer generellen Einschätzung der Fallkonferenz durch die Akteur*innen folgen die Ergebnisse zu deren Handlungsorientierungen. Daran anschließend werden die Rahmenbedingungen und die Einflussfaktoren der Verhandlungen der Fallkonferenz resümiert.

Die Bedeutung der einzelfallbezogenen und ressortübergreifenden Fallkonferenz, die sich für die Dauer einer Beschlussfassung konstituiert, wird von den befragten Akteur*innen hervorgehoben. Die Interviewpartner*innen verwenden Begrifflichkeiten zur Umschreibung wie „Zeremonie“ (Interview 9, Zeile 349), „Staatsschauspiel“ (Interview 9, Zeile 366), „Ritual“ (Interview 9, Zeile 168) sowie „Maschinerie“ (Interview 4, Zeile 327). Daran wird der Verhandlungsprozess deutlich. Im Rahmen der Fallkonferenz haben die beteiligten Akteur*innen erstmals im gesamten Verfahren die Möglichkeit, Fach- und Erfahrungswissen auszutauschen. Ziel der Verhandlungen ist die von allen Akteur*innen getragene Empfehlung an die StVK für oder gegen die individuelle EAÜ-Weisung. Die Organisation der Fallkonferenz ist aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Akteur*innen sowie aufgrund des im Vorfeld zu erarbeitenden Verfahrensstandes mit Hilfe der Aktenlage aufwändig. Zudem ist der Zeitdruck zumeist groß, da die Entlassung des*der Proband*in bevorsteht. Die Zusammenarbeit der Akteur*innen ist nicht, wie sonst üblich, gemäß einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt, sondern (abgesehen von den strukturellen, fachlichen Voraussetzungen) bestimmen der individuell zu entscheidende Fall und die Dynamik in der Verhandlung den Verfahrensausgang. Dies ist entsprechend der gesetzlichen Grundlagen möglich, die einen Handlungs- und Gestaltungsspielraum gewähren.

Zwischen den Akteur*innen herrschen teilweise gegensätzliche Handlungsorientierungen vor, welche zu Konflikten und Kontroversen bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Fallkonferenzen führen können. Das ist einerseits auf die unterschiedliche Stellung der Akteur*innen innerhalb der ausgeprägt hierarchischen Strukturen des deutschen Strafsystems zurückzuführen. Andererseits ist dies eine Folge des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs sowie der unterschiedlichen Expertise der Akteur*innen. Jede*r Akteur*in hat eine auf Basis seines*ihrer Wissensbausteins notwendige Schlüsselrolle inne. Die Vertreter*innen JVA und HLKA beurteilen beispielsweise den zu entscheidenden Einzelfall insbesondere vor dem Hintergrund einer Risikoanalyse und eines Opferschutzes. Dabei ziehen sie das Kooperationsverhalten des*der Proband*in, den Haftverlauf, die Möglichkeit einer erneuten Straffälligkeit und möglichen Gefährdung der Öffentlichkeit ins Kalkül. Zudem spielt bei ihrer Entscheidung ebenfalls eine Rolle, welche Maßnahmen einer Resozialisierung der*die Proband*in während der Haft absolviert hat. Die Handlungsorientierung der Vertreter*innen der Bewährungshilfe ist hingegen von der Motivationslage sowie den möglichen Folgewirkungen für den sozial-familiären Kontext des*der jeweiligen Proband*in angeleitet. In der Sichtweise der Vertreter*innen der HZD sowie der GÜL dominiert die technische Umsetzung u. a. durch das Einrichten von Gebots- und Verbotszonen. Die operative Seite des Überwachungsinstruments, die sich durch den Einsatz der EAÜ ergibt, wird durch die Vertreter*innen des örtlichen Polizeipräsidiums vertreten. Für den*die Vertreter*in der Staatsanwaltschaft stellt die Fallkonferenz wiederum zunächst erst einmal eine „Informationsveranstaltung“ dar (Interview 9, Zeilen 1032–1033), da er*sie bisher lediglich das Urteil kennt. Der*die Staats-

anwält*in organisiert das Protokoll und formuliert die im Konsens getroffene Entscheidung als Empfehlung „nach den Bestimmtheitsanforderungen in entsprechender Weise“ (Interview 5, Zeilen 46–50) für die StVK. Bei ihm*ihr „laufen die Fäden“ zusammen (ebenda). Dementsprechend ist diese Handlungsorientierung stark beeinflusst von denen der anderen Akteur*innen. Gleichzeitig ist er*sie angehalten, die möglichen Risiken der Entscheidung für das gesellschaftliche Wohl abzuschätzen.

Im vorliegenden Fallbeispiel wird von allen Interviewpartner*innen – trotz der gegensätzlichen Handlungsorientierungen – der hohe Stellenwert guter Zusammenarbeit hervorgehoben. Es werden der respektvolle Umgang auf Augenhöhe, in dem jede*r seinen „Re-deanteil“ hat (Interview 5, Zeilen 611–615), sowie der persönliche Kontakt untereinander herausgestellt. Die Akteur*innen kooperieren problemlösungsorientiert „konstruktiv und (...) möglichst auf einem kurzen Dienstweg“ (Interview 8, Zeilen 1465–1466). Der Stellenwert telefonischer Erreichbarkeit (auch außerhalb der Treffen) zur Beantwortung offener Fragen wird betont (Interview 7, Zeile 443); auch kann sich örtliche Nähe positiv auf die Zusammenarbeit auswirken (Interview 9, Zeilen 128–134 u. 832–834). Bei den aus Sicht der Befragten als positiv bewerteten Beziehungen handelt es sich zumeist um gewachsene Strukturen mit personeller Kontinuität, die sich im Laufe der Zeit und teilweise noch vor der offiziellen Einführung der Fallkonferenzen entwickelt haben. Zudem hat man bereits mehrere Fallkonferenzen absolviert und verfügt über Erfahrungswerte. Von allen Befragten wird herausgestellt, dass man mit größtmöglicher Ergebnisoffenheit in die Verhandlungen tritt.

Im Verhandlungsprozess bezeichnen sich HZD und GÜL als „Zugpferde“ bei der operativen Umsetzung (Interview 7, Zeile 545). Sie gehen mit Anspruch und Standards voran. Denn der Einsatz der EAÜ hängt maßgeblich von der Technik ab, sie muss technisch im jeweils angeordneten Zeitrahmen die Anforderungen der Aufenthaltsüberwachung erfüllen, das Betreten sowie das Verlassen von Verbots- oder Gebotszonen dokumentieren. Das gesamte System des Verfahrens ist ausschließlich auf Basis des betriebsbereiten Trackers am Fußknöchel der Probanden*innen sowie dem technisch einwandfreien elektronischen Monitoring möglich. Die Funktionsfähigkeit der Technik bildet somit die Grundlage der Durchführbarkeit der Aufenthaltsüberwachung.

Mit Blick auf den Verhandlungsprozess betont der*die Befragte der JVA, dass sich die Vertreter*innen der JVA, BewH sowie HLKA etwas von den übrigen Akteur*innen abgrenzen und ein Bündnis bilden (Interview 9, Zeilen 837–840): „Dann hat sich das auch mit LKA von Anfang an sehr gut entwickelt. Das ist (...) dieses Dreierteam (...).“ (Interview 9, Zeilen 832 ff.). Das Bündnis entwickelt erste Ideen für die Empfehlung, welche an die StVK weitergeleitet wird. Ihre Einschätzung hat in der Gruppe Gewicht und trägt maßgeblich zum Ausgang bei. In dem Zusammenhang ergibt sich für den*die Vertreter*in des HLKA, der*die gleichzeitig als Sachgebietsleitung der Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen (ZÜRS) fungiert, teilweise eine Sonderrolle. Denn es kann einzel-fallbezogen vorkommen, dass man in Ausübung der Funktion ein zusätzliches Empfehlungsschreiben mit Hilfe eigener ZÜRS-Gutachter*innen formuliert, das ggf. vom Beschluss der Fallkonferenz abweicht und unabhängig davon bei der zuständigen StVK eingereicht wird. Aus Sicht der anderen Akteur*innen wird dies weniger als Widerspruch, sondern als zusätzliche Informationsquelle angesehen, so dass der*die zuständige*r Richter*in einzel-fallbezogen eine angemessene Entscheidung treffen kann.

Aus Sicht der Akteur*innen wird indes kritisch bewertet, dass der*die Staatsanwält*in im Vergleich zu den anderen Akteur*innen häufig wechselt, selten ein weiteres Mal an den

Fallkonferenzen teilnimmt. Dies stellt aus Sicht der Akteur*innen eine unsichere (Beziehungs-)Größe dar. Zudem kann die Zusammenarbeit changieren: „Es gibt viele Staatsanwälte, mit denen kann man prima kooperieren, von Anfang an.“ (Interview 9, Zeile 145 f.).

Insgesamt charakterisieren problemlösungsorientierte Verhandlungen die Dynamik innerhalb der Fallkonferenz: „Ich erlebe das eher als ein sehr gutes innerliches Zusammenspiel, also inklusive der StVK“ (Interview 9, Zeilen 604–605). Der Nachsatz verdeutlicht die Sonderstellung des*der Richter*in. Der*die Richter*in nimmt zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit nicht an Fallkonferenzen teil. In einigen Fällen kommt es vor, dass der*die Richter*in gleichzeitig als Leiter*in der Führungsaufsichtsstelle fungiert, was eine Verwaltungstätigkeit darstellt und ihm*ihr die Teilnahme an den Fallkonferenzen ermöglicht. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich vor dem Hintergrund der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit um einen Graubereich. Dies unterstreicht die Sonderstellung in der Akteur*innenebene, bei welcher ihm*ihr die gesammelten und zuvor im großen Akteur*innenkreis abgestimmten Daten zur Entscheidung abschließend vorgelegt werden: „Eine Fallkonferenz füllt danach einen Bogen aus (...) und die letzte Entscheidung darüber, ob die elektronische Aufenthaltsüberwachung angeordnet und mit welchen Weisungen man dann tatsächlich im Einzelfall arbeitet, obliegt dem Richter.“ (Interview 2, Zeilen 382–387). In einem Großteil der Fälle folgen der*die Richter*innen der Empfehlung der Fallkonferenzen. Die Entscheidungen der Fallkonferenzen haben somit eine hohe Bindungswirkung. Aber der*die Richter*in kann eine Entscheidung auch gegen Widerstände der anderen Akteur*innen durchsetzen.

6 Diskussion

Ein Staatsvertrag und eine Verwaltungsvereinbarung regeln das Einrichten der Fallkonferenz. Die Matrix für die Entscheidungsfindung wird ebenfalls durch die Politik vorgegeben und basiert auf einem Beschluss der Justizminister*innenkonferenz. Die Gesamtstruktur der Akteur*innen kennzeichnet sich auf den ersten Blick als ein „vertikales Beziehungsgefüge“ (Kenis & Raab, 2008, S. 133). Die Fallkonferenz unterliegt der Weisungsbefugnis durch das HMdJ, die vorherrschende Funktionslogik ist die einer Über- sowie Unterordnung. Das Ministerium übt formal die Fachaufsicht aus und steht für straf- oder datenschutzrechtliche Fragen zur Verfügung. Gerahmt durch hierarchische Verhältnisse verfolgen die Akteur*innen der Fallkonferenz ein gemeinsames Ziel und unterliegen dabei den rechtlichen Vorgaben. Zur besseren Zielerreichung bündeln die Akteur*innen ihre Ressourcen. Die Akteur*innenkonstellation innerhalb der Fallkonferenz operiert faktisch als „Policy-Netzwerk“ zwischen korporativen Akteur*innen der öffentlichen Verwaltung (Kevenhörster, 2015, S. 33 f.).

Trotz der Verortung der Fallkonferenz im deutschen Strafsystem mit traditionellen Über- und Unterordnungsverhältnissen herrscht als Koordinations- und Interaktionsform die „multilaterale Verhandlung“ im Netzwerk vor. Denn obwohl die finale Entscheidung der StVK vorbehalten bleibt, wird sie durch das Netzwerk der Fallkonferenzen vorbereitet. Dies geschieht zunächst unabhängig vom übergeordneten Justizministerium, dessen Vertreter*innen nicht zum Kreis der Akteur*innen des Netzwerkes gehören. Teilweise gegensätzliche Handlungsorientierungen sowie die verschiedenen Fachexpertisen und Sichtweisen auf den Einzelfall bestimmen die Dynamik des Verhandlungsverlaufs und beeinflussen die Ent-

scheidung. Es zeigen sich entgegen der hierarchischen Prädispositionen Ansätze autonomen Entscheidens und des Selbstregulierens. Zudem offenbart sich die „Koordinationsleistung“ der administrativen Akteur*innen des Netzwerkes und ihr potentieller „direkter Einfluss“ auf die Entscheidungsfindung (Knobloch, 2011, S. 12). Bei der Fallkonferenz und ihrer Dynamik handelt es sich dementsprechend um ein staatlich-administratives „Entscheidungszentrum ohne eindeutige Hierarchie“ (Jann, 2019, S. 34) im „Schatten von Hierarchie“ (Börzel, 2008, S. 118).

Aus Perspektive des AZI können konfligierende Handlungsorientierungen der Akteur*innen zu Zielkonflikten führen und die Entscheidungsfindung gefährden (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 54 ff.). Interessanterweise stellen die teilweise divergierenden Handlungsorientierungen im Rahmen der EAÜ-Fallkonferenzen keine Schwierigkeit im Verhandlungsverlauf dar oder gefährden die Existenz des Netzwerkes. Dies ist nur teilweise auf die hierarchische Umwelt zurückzuführen. Im vorliegenden Fall ergänzen sich die gegensätzlichen Wahrnehmungen und Präferenzen vor dem Hintergrund der Fachexpertise und Sachkenntnis der Akteur*innen. Denn es müssen für den gemeinsam getroffenen Beschluss eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden. Jede*r Akteur*in leistet seinen*ihren Fachbeitrag. Dessen sind sich die Mitglieder des Netzwerkes bewusst, weshalb auch die unterschiedlichen Expertisen weniger als ein Mittel oder ein Zweck des hierarchischen Handelns angesehen werden, sondern die „Addition von Fakten“ (Interview 9, Zeilen 255–256) ist für die Entscheidungsfindung zentral. Die Verhandlung vollzieht sich zuerst als „Problemlösung“ (Scharpf, 2006, S. 221 f.), die „Kohäsion im Netzwerk“ kann als hoch bezeichnet werden (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, S. 158). Aufgrund des Risikos möglicher weitreichender Negativfolgen (u. a. Rückfallrisiko der Proband*innen, bei denen es sich insbesondere um Sexualstraftäter*innen handelt) sind die Verhandlungen hochkomplex sowie kontextsensibel. Die Entscheidungsträger*innen stehen unter Druck, im Sinne der Prävention weiterer Straftaten und des Opferschutzes, kurzfristig eine angemessene Empfehlung für die StVK zu formulieren. Daraus kann zunächst geschlussfolgert werden, dass hohe Hemmnisse in der Entscheidungsfindung existieren, weshalb sich die Verhandlung in der Fallkonferenz schrittweise als „inkrementelle Anpassung“ vollzieht (ebenda). Die Kombination aus Kohäsionskräften und Hemmnisfaktoren führt traditionell eher zur Sicherung des Status quo und nicht zu einer klaren Entscheidung. Im vorliegenden Fall sichern das hierarchische Umfeld sowie die Weisungsgebundenheit den erfolgreichen Abschluss der Verhandlung. Zusätzlich haben die administrativen Akteur*innen des Netzwerkes Strategien entwickelt, um kreativ mit den Gegebenheiten umzugehen: So beschränkt sich die Koordination innerhalb des Netzwerkes auf eine Kerngruppe. Das „Dreier-team“ – bestehend aus den Vertreter*innen JVA, BewH sowie HLKA – fungiert in der Fallkonferenz als „power centre“ (van Waarden, 1992, S. 32). Sie entwickeln erste Idee zugunsten einer Problemlösung und überzeugen die verbleibenden Akteur*innen durch distributives Bargaining oder negative Koordination (Scharpf, 2006, S. 214 ff.). Denn den Eindruck einer stark verzögerten oder fehlgeschlagenen Fallkonferenz wollen die Akteur*innen gegenüber dem fachaufsichtsführenden HMdJ vermeiden. Vielmehr möchte man der Öffentlichkeit insgesamt eine effektive Vorgehensweise im Umgang mit Straftäter*innen mit innovativen Mitteln wie der EAÜ signalisieren, u. a. „Sicherung über die Strafe hinaus“ (Interview 5, Zeilen 510–513), „präventive Maßnahme zum (...) Opferschutz“ (Interview 6, Zeilen 563–565). Darüber hinaus ist die Dynamik im Netzwerk eher durch eine Reihe von „weichen“ Faktoren als den hierarchischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt: Denn Netzwerkbeziehungen haben den Vorteil „Transakti-

onskosten von Verhandlungen“ u. a. durch Vertrauen zu reduzieren (Scharpf, 2006, S. 232). Die Interviewpartner*innen betonen das gegenseitige Vertrauensverhältnis, welches sich u. a. auf eine verlässliche Kommunikation (regionale Nähe, effiziente Verständigung) stützt, zwischen den Akteur*innen der Fallkonferenzen und stellen die Kontinuität der Personalstruktur (gewachsene, langfristige Zusammenarbeit) heraus. Aus ihrer Sicht bietet dies Vorteile für die jeweilige Verhandlung, hält die Transaktionskosten niedrig, d. h. die Möglichkeit zur Kommunikation, um Missverständnissen vorzubeugen und Konflikte zu vermeiden, ist klar vorhanden. Gleichwohl ist erkennbar, dass sich die Art und die Tiefe der Bindungen zwischen den Akteur*innen unterscheiden können und es zu Koalitionen innerhalb der Gruppe kommt.

Obwohl der Zusammenhalt sowie die Stabilität des Netzwerkes als hoch bezeichnet werden können, gibt es zwei Faktoren, welche den Erfolg potentiell beeinträchtigen. Zum einen monieren die Interviewpartner*innen die Personalfuktuation auf Seiten der Staatsanwaltschaft. Zum anderen ist die Zusammenarbeit im Netzwerk der Fallkonferenzen oftmals von dem Einsatz individueller Akteur*innen, sogenannten „Policy Entrepreneuren“, abhängig (Cohen, 2016). Steht beispielsweise der Ruhestand einer*eines oder mehrerer Akteur*innen des Netzwerkes an, „wäre es natürlich wünschenswert, dass sich vergleichbar motivierte Akteure finden“ (Interview 2, Zeilen 414–415). Gleichwohl diese Faktoren der Kontinuität im Netzwerk entgegenwirken, die Stabilität potentiell gefährden, fungieren sie gleichzeitig als Korrektiv und beugen möglichen Patronagestrukturen vor und sichern zusätzlich die „neutrale Kompetenz“ des Netzwerkes (Hustedt & Salomonsen, 2018, S. 73 ff.).

Diese Entscheidung des*der Richter*in, der sich in seiner*ihrer Funktion außerhalb des Netzwerkes befinden kann, ist von allen anderen Akteur*innen als bindend anzuerkennen. Gleichzeitig zeigen sich aufgrund der Vorbereitungen durch die Fallkonferenz Ansätze eines auf Ressourcenaustausch und gegenseitiger Unterstützung basierenden Beziehungsmusters zwischen den Akteur*innen des Netzwerkes und dem*der Richter*in, den man als „kollektiven*r Entscheider*in“ durch den gemeinsam getroffenen Fallkonferenzbeschluss zu überzeugen sucht (Knoke, Pappi, Franz Urban, Broadbent, Jeffrey, & Tsujinaka, 2008).

7 Fazit

Die Einführung der EAÜ in Deutschland bedeutet die Aufhebung der traditionellen Abgrenzung zwischen Freiheit und Inhaftierung. Sie stellt ein qualitativ neuartiges Instrumentarium im deutschen Sanktionssystem dar. Sie wurde gesetzlich implementiert, um die ad-hoc durch das Urteil des EGMR im Jahr 2009 aufgetretene Lücke zu schließen, welche ansonsten zu unkontrollierten Entlassungen rückfallgefährdeter Sicherungsverwahrter geführt hätte. Die im internationalen Vergleich gesehen zeitlich verzögerte und auf Basis des Gerichtsurteils forcierte Einführung der EAÜ in Deutschland hat zur Folge, dass sie in Fällen mit negativer Legalprognose, u. a. Sexualstraftäter*innen, zum Einsatz kommt. Die Anwendung auf diese Personengruppe hat die stark polarisierte Diskussion bezüglich der elektronischen Fußfessel verschärft. Entweder dominiert die Sichtweise, dass der Staat seiner Aufgabe der Kontrolle (auch nach Verbüßen der Strafe) nachkommt und damit für innere Sicherheit und Opferschutz sorgt. Demgegenüber wird argumentiert, dass die EAÜ ein progressives Instrument eines

Strafsystems darstellt, das auf sozialpädagogische Elemente zur Resozialisierung setzt. Indirekt wird somit auch die Diskussion geführt, wie mit Sexualstraftäter*innen umgegangen wird. Ausgehend davon werden die Bedeutung und die Funktion der Fallkonferenz deutlich: Im Rahmen dieses Koordinationsinstrumentes, das in traditionelle Strafverfahren erst mit der EAÜ neu eingeführt wurde, bereiten administrative Akteur*innen den einzelfallbezogenen Einsatz der elektronischen Überwachung vor. Dies kann als innovativ im ansonsten eher reformresistenten strafrechtlichen Sanktionssystem Deutschlands angesehen werden. Die Fallkonferenz ist neuartig im Verfahren, da alle involvierten administrativen Akteur*innen quasi gleichberechtigt und jenseits hierarchischer Positionen, vielmehr als Policynetzwerk, an der Entscheidungsfindung mitwirken. Diese aus bürokratischer Sicht unkonventionelle Verfahrensstruktur ist jedoch zeit- und ressourcenaufwändig und setzt eine konstruktive und professionelle Zusammenarbeit der Akteur*innen voraus, die von der EAÜ als Instrument überzeugt sind und über Detailwissen zum Verfahren verfügen. Die heterogene Zusammensetzung der Fallkonferenzen durch administrative Akteur*innen mit teilweise gegensätzlichen Handlungspositionen, die Art des Entscheidungsprozesses in Form multilateraler Verhandlungen sowie die staatliche Schattenhierarchie dienen der Legitimität des Policy-Instrumentes der EAÜ. Die Fallkonferenz schafft die Voraussetzung, dass der Staat sein hoheitliches Handeln mit Hilfe der progressiven wie auch invasiven EAÜ-Maßnahme gegenüber den Proband*innen durchsetzt – trotz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer EAÜ-Weisung im Einzelfall muss deshalb vor einer Entscheidung aus allen Blickwinkeln sorgfältig verhandelt werden. Ausgehend von diesen Schlussfolgerungen wäre es auch vorstellbar, das Instrument der Fallkonferenzen auf andere Politikfelder zu übertragen, bei denen ressortübergreifend, einzelfallbezogen sowie kontextsensibel Entscheidungen getroffen werden (z. B. Bereich Migration/Abschiebungen). Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden befördert den Wissenstransfer und -austausch und gewährleistet einzelfallbezogene angemessene Entscheidungen.

Interessanterweise kann die besondere Bedeutung der Fallkonferenz je nach Bundesland sehr unterschiedlich sein. Indirekt wird dies auch an den aktiven Fallzahlen deutlich (Tabelle 1). Dabei ist die (parti-)politische Steuerung durch das dafür zuständige Justizministerium nicht zu unterschätzen. Dies konnte im vorliegenden Beitrag nur angedeutet werden und sollte unbedingt Gegenstand weiterführender Forschung sein. Beispielsweise wäre es denkbar, die Wirkungsweise und das Funktionsverständnis der EAÜ als Sanktionsmittel der beiden Bundesländer Hessen sowie des Freistaates Bayern gegenüberzustellen. Die Zusammensetzung der Fallkonferenzen, die Interaktionsformen der Akteur*innen sowie das ggf. unterschiedliche hierarchische Umfeld könnten dabei weitere Kenntnisse hinsichtlich der EAÜ in Deutschland liefern.

Danksagung

Wir bedanken uns bei allen Interviewpartner*innen für ihre interessanten Beiträge. Nur so war es für uns möglich, die besondere Charakteristik der EAÜ für das Bundesland Hessen nachzuvollziehen. In dem Zusammenhang möchten wir uns besonders bei Prof. Dr. Fünfsinn

(1954–2022), ehem. Generalstaatsanwalt, bedanken. Seine Expertise und sein Verständnis von der EAÜ waren für den vorliegenden Beitrag richtungsweisend. Darüber hinaus gilt unser Dank Frau Schrader, Leiterin der Geschäftsstelle der 92. Justizministerkonferenz, die uns bei der Quellensuche und -beschaffung unterstützt hat. Anna-Lena Wiegand bedankt sich bei allen Personen, die auf unterschiedliche Art und Weise zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonderer Dank gilt ihrer Familie, die ihr mit Unterstützung, Geduld und Rückhalt zur Seite stand.

Literatur

- Baur, Alexander & Kinzig, Jörg (Eds.) (2015). *Die reformierte Führungsaufsicht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Behnke, Nathalie (2018). Die Analyse von Koordination: Wo empirische Verwaltungsforschung und Governance-Ansatz voneinander lernen können. In Michael W. Bauer & Edgar Grande (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft* (S. 257–278). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bezjak, Garonne (2015). *Grundlagen und Probleme des Straftatbestandes des sexuellen Missbrauchs von Kindern gemäß § 176 StGB*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (2014). *Interviews mit Experten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boone, Miranda, van der Kooij, Matthijs, & Rap, Stephanie (2017). Niederlande. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele, & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 205–221). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Börzel, Tanja A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 118–132). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja & Schubert, Klaus (2011). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bräuchle, Anne (2016). *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht*. Tübingen: Schriften und Materialien zur Kriminologie.
- Bräuchle, Anne & Kinzig, Jörg (2017). *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht*. Tübingen.
- Brauneisen, Achim (2011). Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht. *Strafverteidiger*, 30(5), 311–316.
- Cohen, Nissim (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. In Nikolaos Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 180–199). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00019>.
- Czada, Roland & Schimank, Uwe (2000). Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. In Raymund Werle & Uwe Schimank (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit* (S. 23–44). Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Deutscher Bundestag (2010). *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen*. Drucksache 17/3403 (No. Drucksache 17/3403). Berlin.
- Dünkel, Frieder, Thiele, Christoph & Treig, Judith (2017a). Bestandsaufnahme der elektronischen Überwachung in Deutschland. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 11–83). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Dünkel, Frieder, Thiele, Christoph & Treig, Judith (2017b). Elektronische Überwachung von Straffälligen und Beschuldigten in Europa. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.),

- Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 475–541). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Eilzer, Silke (2012). „Elektronische Fußfessel“ als Erfahrungshintergrund für die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“. In Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.), *Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern* (S. 19–27). Köln: DBH-Fachverband.
- Eilzer, Silke & Mair, Heinz-Peter (2013). Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Europa – kriminalpräventive Alternativen? In Erich Marks & D. Behrmann (Hrsg.), *Sicher leben in Stadt und Land* (S. 457–465). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Fromm, Nadin (2016). *Zur Transnationalisierung von Hochschulbildung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fünfsinn, Helmut (2010). *Elektronische Fußfessel und Prävention – ein Widerspruch?: Deutscher Präventionstag*. Hannover.
- Fünfsinn, Helmut & Kolz, Alexander (2016). Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland. *Strafverteidiger*, 36(3), 191–197.
- Garland, David (2001). *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Hammerschick, Walter (2017). Österreich. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele, & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 401–410). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Harders, Immo (2014). *Die elektronische Überwachung von Straffälligen*. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (2022). *Anzahl aktive Probanden pro Bundesland (Stand 13.06.2022)*. Wiesbaden.
- Hessischer Landtag (2011). *Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder: Drs. 18/4656 vom 04.11.2011*.
- Hessischer Rechnungshof (2018). *Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen*. Darmstadt.
- Hessisches Ministerium der Justiz (2017). *Elektronische Aufenthaltsüberwachung: Infoblatt*. Wiesbaden.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. & Perl, Anthony (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* (3. ed.). Ontario: Oxford Univ. Press.
- Hustedt, Thuid & Salomonsen, Heidi Houlberg (2018). From Neutral Competence to Competent Neutrality? In Fredrik Engelstad & Haldor Byrkjeflot (Eds.), *Bureaucracy and society in transition* (pp. 69–88). Bingley, UK: Emerald Publishing.
- Hustedt, Thuid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *dms – der moderne staat*, 7(1), 17–36.
- Jann, Werner (2019). Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (Vol. 10, S. 27–37). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jann, Werner & König, Klaus (2008). *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Justizministerkonferenz (2011). *Bericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses*. Halle/Saale.
- Kaiser, Anna (2016). *Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kenis, Patrick & Raab, Jörg (2008). Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 132–148). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6_7.
- Kevenhörster, Paul (2015). *Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Knobloch, Jörn (2011). Politiknetzwerke und das Geheimnis. Die Legitimation der Nicht-Öffentlichkeit in der Demokratie. *Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 21(1), 5–32.
- Knoke, David, Pappi, Franz Urban, Broadbent, Jeffrey, & Tsujinaka, Yutaka (2008). *Comparing policy networks*. Cambridge: University Press.
- Laubenthal, Klaus (2019). *Strafvollzug* (8. Auflage). Berlin: Springer.
- Maltry, Andreas (2017). *Stellungnahme zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs*. Berlin.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995a). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz & Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (Eds.) (1995b). *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag. Verfügbar unter: <http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1235737:2>.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse*. Beltz Pädagogik. Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- McIvor, Gill & Graham, Hannah (2017). Schottland. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 223–246). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1994). Expertenwissen und Experteninterview. In Ronald Hitzler, Anne Honer & Christoph Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen* (S. 180–192). Wiesbaden: Vieweg + Teubner Verlag.
- Misoch, Sabina (2019). *Qualitative Interviews*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Redlich, Manja (2005). *Die elektronische Überwachung* (Vol. 4095). Frankfurt/Main: Lang.
- Reintjes, Matthias (2019). *Dienstrechtsreformen der deutschen Länder*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schäfer, Katrin (2019). *Aus der Sicherungsverwahrung in den psychiatrischen Maßregelvollzug*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. (2006). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008). Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 13–43). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke & Zürn, Michael (Hrsg.) (2008). *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6>.
- Treib, Oliver (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Van Waarden, Frans (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 29–52.
- Walter, Andrea (2017). *Administrative Governance*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15680-0>.
- World Prison Brief (2017). World Prison Brief Data (USA): Verfügbar unter: <https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america> [22. 12. 2020].
- Wößner, Gunda, & Schwedler, Andreas (2014). Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg. *Neue Kriminalpolitik*, 26(1), 60–78.

Anschriften der Autorinnen:

Anna-Lena Wiegand, MPA, E-Mail: Anna-Lena.Wiegand@outlook.com.

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachgebiet Public Management, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.

Nutzung von elektronischen Marktplätzen in der öffentlichen Beschaffung in Deutschland:

Anforderungen, Funktionalitäten und Regelungssystem

Andreas Glas, Maximilian Hammer, Michael Eßig

Zusammenfassung: Elektronische Marktplätze (e-MP) besitzen eine Reihe von Funktionalitäten, die zu mehr Transparenz, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit führen. Das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland hat die Implementierung und Nutzung öffentlicher elektronischer Marktplätze (Ö-e-MP) jedoch noch nicht berücksichtigt, obwohl der öffentliche Sektor grundsätzlich auf größtmöglichen Wettbewerb ausgerichtet ist. Basierend auf der Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs erklärt diese Studie die Faktoren, die zu Ineffizienzen im Beschaffungswesen führen. Untersucht wird, inwieweit ein Ö-e-MP einen positiven Effekt auf die öffentliche Beschaffungspraxis in Deutschland haben könnte. Zu diesem Zweck wurde eine Umfrage bei öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nutzung eines Ö-e-MP die Transparenz, den Wettbewerb und die Marktvollständigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen insgesamt deutlich verbessern könnte. Darüber hinaus zeigen sich auch weitere positive Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Beschaffung. Die Originalität dieser Untersuchung besteht in der Identifikation des digitalen Wettbewerbs als Motor für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Auftragswesens.

Schlagnworte: Öffentliche Beschaffung, elektronischer Marktplatz, Digitalisierung

Usage of electronic marketplaces in public procurement in Germany: Study report on requirements, functionalities, and governance

Abstract: Electronic marketplaces (e-MP) display a number of functionalities leading to increased transparency, competition and economic efficiency. However, public procurement in Germany has not yet considered the implementation and usage of public electronic marketplaces (P-e-MP), even though the public sector is fundamentally linked to the aim of utmost market competition. Based on the theory of imperfect competition, this study outlines factors leading to procurement inefficiencies and investigates to what extent a P- e-MP could have a positive effect on public procurement practice in Germany. For this purpose, a survey with public contracting authorities was conducted. Findings show that the usage of an electronic marketplace could significantly improve transparency, competition, and overall market completeness in public procurement. Additionally, it shows further positive effects on public procurement efficiency. The originality of this research is in identifying digital competition as enabler for public procurement performance.

Keywords: Public procurement, Electronic marketplace, Digitalisation

1 Einleitung

Elektronische Marktplätze (e-MP) besitzen das Potenzial, Transaktionskosten erheblich zu reduzieren (Wang et al., 2008). Dies ist insofern von Bedeutung, da auf traditionellen Märkten die zeitaufwändige und arbeitsintensive Suche nach Produkt- und Preisinformationen signifikante Kosten für die Käufer verursacht. Diese Transaktionskosten führen zu Markteffizienzen, da die Fähigkeit, eine optimale Ressourcenallokation vorzunehmen, eingeschränkt wird (Bakos, 1991). Informationssysteme, wie e-MP können diese Ineffizienzen reduzieren, indem sie als Intermediäre zwischen den Käufern¹ und Verkäufern agieren und somit effektiv die Suchkosten der Käufer verringern. Niedrige Suchkosten ermöglichen es Käufern, den Markt gründlicher zu sondieren. Dies erleichtert den Angebotsvergleich und die Auswahl einer Lösung, die ihren jeweiligen Bedürfnissen am besten entspricht (Bakos, 1997). Kurzum, die Forschung zu e-MP zeigt, dass ihre Nutzung zu einer besseren Konnektivität, niedrigen Wechselkosten, höherer Transparenz von Kunden- und Unternehmensverhalten und niedrigen Transaktionskosten führen können (Afuah & Tucci, 2003; Brousseau & Penard, 2007; Kim et al., 2004; Lambrecht et al., 2014; Porter, 2001, Singh & Kundu, 2002).

Aufgrund dieser Vorteile hatten und haben e-MP wie Amazon, Mercateo, eBay oder Alibaba, um nur einige bekannte Anbieter einmalig beispielhaft zu nennen, weiterhin einen enormen Einfluss auf die Wirtschaft sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch aus Sicht der Lieferanten (Standing et al., 2010). Dementsprechend hat der Einsatz von e-MP auch bei geschäftlichen (business-to-business; B2B) Transaktionen über die Jahre stark zugenommen (Sethi et al., 2021). Im Gegensatz dazu existiert kein öffentliches Beschaffungsverfahren, das sich ausdrücklich auf die Nutzung von e-MP stützt (business-to-government).

Dies ist überraschend, da das öffentliche Beschaffungswesen in seinen Grundsätzen auf einen effizienten und effektiven Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber sowie auf wirtschaftliche Effizienz, Transparenz und die Nutzung eines intensiven Marktwettbewerbs ausgerichtet ist (Uyarra & Flanagan, 2010; Europäische Kommission, 2021; Tetley-Brown & Klein, 2021). Wenn die Nutzung eines e-MP den Vorteil bietet ein höheres Maß an Markttransparenz zu schaffen, dann müsste doch das öffentliche Beschaffungswesen weniger zurückhaltend agieren und eine Implementierung forcieren. Genau diesen Sachverhalt adressiert die Forschung dieses Beitrags.

Dabei kann das Untersuchungsobjekt der e-MP in zwei verschiedene Bereiche unterteilt werden:

- (1) Die Nutzung bereits bestehender privatwirtschaftlich organisierter e-MP
- (2) Die Nutzung eines spezifischen e-MP für den öffentlichen Sektor

Es muss insgesamt konstatiert werden, dass Forschung mit Fokus auf die Digitalisierung im öffentlichen Sektor bzw. der öffentlichen Beschaffung weiterhin relativ rar ist. Die wenigen bestehenden Studien betrachten elektronische Lösungen jedoch als einen bedeutenden Weg zur Modernisierung der öffentlichen Leistungserbringung (Brüggebauer & Röber, 2011; Fischer et al., 2021; Weiß & Fischer, 2021; Schmid, 2019). Die Studien erkennen aber an, dass öffentliche Verwaltungen erst am Anfang der umfassenden Digitalisierung ihrer Prozesse stehen und im Zuge dessen einige Herausforderungen zu überwinden haben (Schmid, 2019;

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Weiß & Fischer, 2021). Spezifische Untersuchungen zu e-MP zeigen, dass bestehende privatwirtschaftliche e-MP zumindest im Unterschwellenbereich in Form von Direktaufträgen verwendet werden dürfen (Dziuk et al., 2020). Bei Transaktionen oberhalb dieses Schwellenwerts müssen allerdings einige rechtliche Regeln, u. a. des Vergaberechts, berücksichtigt werden. Dies beinhaltet z. B. die Art und Weise, wie privatwirtschaftliche e-MP die angebotenen Lösungen präsentieren (Reihenfolge der Listung), wie die Angebote gefiltert werden können und inwiefern Marktplatzbetreiber ihre eigenen Produkte neben den Angeboten von Dritten auf ihrem eigenen Marktplatz anbieten. Demnach können Kernfunktionen privater e-MP einen potenziellen Verstoß gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe darstellen, z. B. hinsichtlich der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung (Dziuk et al., 2020). Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass die Nutzung eines privatwirtschaftlichen e-MP oberhalb der Bagatellschwellen immer noch eine große Herausforderung darstellt. Dementsprechend setzt sich die folgende Untersuchung zum Ziel, einen Beitrag zur Nutzung eines eigens für den öffentlichen Sektor geschaffenen e-MP mit Fokus auf den folgenden Forschungsfragen (FF) zu leisten:

- FF1: Was sind Chancen und Herausforderungen der Implementierung eines öffentlichen e-MP (Ö-e-MP)?
- FF2: Wie sollte ein Ö-e-MP genutzt werden, um die Ziele der öffentlichen Beschaffung möglichst wirksam zu erreichen?

Hierfür wird die Untersuchung zunächst mit Hilfe der Theorie der unvollkommenen Märkte konzeptionell eingerahmt. Darauf folgt die Darstellung der Methodik der Studie. Im Ergebnisteil werden die identifizierten Chancen und Herausforderungen der Umsetzung von Ö-e-MP dargelegt. Anschließend werden die Ergebnisse der Studie im Hinblick auf die Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs diskutiert und Implikationen für Theorie und Praxis aufgezeigt. Schlussfolgerungen und Limitationen, sowie Ausblicke auf zukünftige Forschung schließen diesen Beitrag ab.

2 Elektronische Marktplätze in der öffentlichen Beschaffung

Insgesamt werden Ö-e-MP in der folgenden Studie unter der Prämisse betrachtet, dass ihre Nutzung zu einer besseren Umsetzung der Ziele der öffentlichen Beschaffung führen kann. Um dies eingehend bewerten zu können, ist zunächst eine Einordnung in den Kontext der (strategischen) öffentlichen Beschaffung nötig.

Die öffentliche Beschaffung verfolgt neben dem Ziel der Deckung des Bedarfs öffentlicher Organisationen vergaberechtliche Ziele wie die Einhaltung der Grundsätze der öffentlichen Beschaffung sowie Wirtschaftlichkeitsziele, worunter ein effizienter Ressourceneinsatz und damit hoher Wettbewerb, eine hohe Wirtschaftlichkeit sowie Prozesseffizienz und -effektivität subsummiert werden können (Glas, 2012; van Weele & Eßig, 2017; Harland et al., 2007). Zusätzlich wurde das Zielspektrum der öffentlichen Beschaffung in den letzten Jahren stetig erweitert. So nimmt die öffentliche Beschaffung eine wichtige Rolle zur Erreichung politisch-strategischer Zielsetzungen, wie z. B. Nachhaltigkeit oder Innovationsförderung, ein (siehe Richtlinie 2014/24/EU). Der vergaberechtlich geregelte öffentliche Be-

schaffungsprozess lässt sich in vier Phasen unterteilen, die jeweils unterschiedliche strategische Gestaltungsspielräume bieten (Eßig & Schaupp, 2016). Die Ebenen mit strategischem Anteil sind hierbei vor allem in den Planungsphasen der Vergabe, dem Bedarfsmanagement und der Markterkundung gegeben, während die Phasen der eigentlichen Beschaffungsvergabe und der Nutzung und Abwicklung vorwiegend operativ und durch das Vergaberecht strikter als die anderen Phasen bestimmt sind (Eßig & Schaupp, 2016).

In dieser Studie wird angenommen, dass ein Ö-e-MP vor allem in den Phasen der Markterkundung und der Beschaffungsvergabe eingesetzt werden kann. Dabei spielt der Ö-e-MP, so die Annahme, vor allem eine Rolle zur Steigerung der Effizienz der operativen Vorgänge und zur Unterstützung der strategisch ausgearbeiteten Vorgehensweisen. Der Ö-e-MP wird demnach als Unterstützungs-instrument angesehen, das signifikante Optimierungspotenziale hinsichtlich der Transparenz, Ressourcen- und Prozesseffizienz und Effektivität der öffentlichen Beschaffungspraxis aufdecken kann, die bisher ungenutzt sind.

3 Theoretischer Rahmen

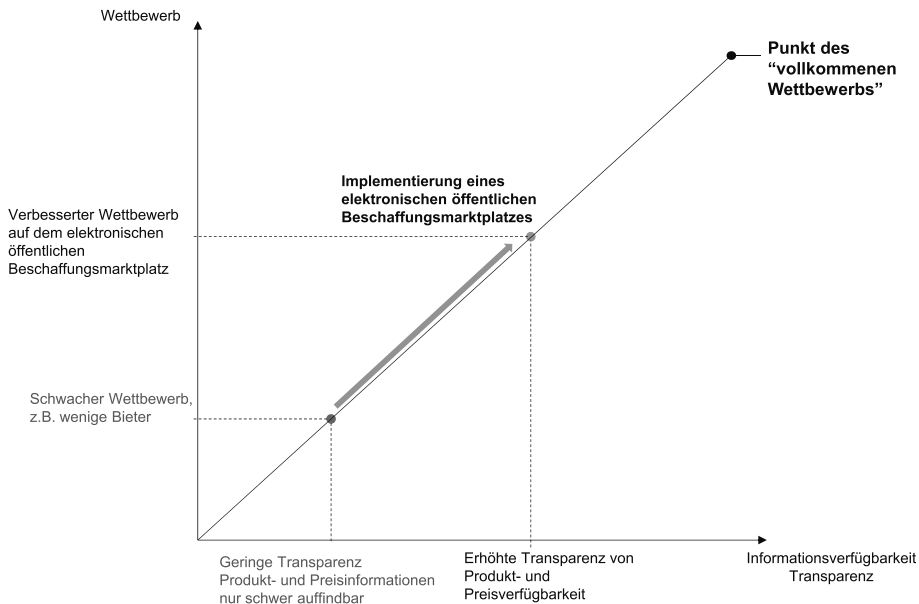
Diese Untersuchung stützt sich auf die Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs. Diese Theorie wurde bereits Anfang des 20. Jahrhunderts aufgestellt und beruht auf der Annahme, dass es auf dem Markt keinen vollkommen freien Wettbewerb gibt (Chamberlin, 1933; Lederer, 1935). Ein „vollkommener“ Markt ist somit ein theoretisches Ideal. Ein vollkommener Wettbewerbsmarkt würde bedeuten, dass die Wettbewerber auf dem Markt jede beliebige Menge zu einem festen Wettbewerbspreis verkaufen können (Chamberlin, 1933). Der vollkommene Wettbewerb ist daher ein normatives Konstrukt idealer Marktbedingungen (Robinson, 1978).

In den meisten, wenn nicht sogar in allen Fällen sind die Annahmen eines Marktes mit vollkommenem Wettbewerb jedoch aufgrund von Marktversagen nicht erfüllt, was zu unvollkommenen Märkten und somit zu unvollkommenem Wettbewerb führt (Blair & Kaserman, 2009). Märkte sind in viele verschiedene Teilmärkte aufgesplittert, auf denen eine begrenzte Anzahl von Anbietern miteinander konkurrieren und differenzierte Produkte zu unterschiedlichen Preisen anbieten (Chamberlin, 1933; Lederer, 1935). Bei diesem unvollkommenen Wettbewerb haben die einzelnen Unternehmen eine gewisse Marktmacht und die Möglichkeit aufgrund ihrer Macht bestimmte Preise festzulegen (Cournot, 1838). Unvollkommener Wettbewerb führt demnach zu einer Verzerrung der optimalen Verteilung der Ressourcen und damit zu wirtschaftlicher Ineffizienz (Stiglitz, 2008; Harrod, 1934). Diese Gefahr besteht übrigens gerade in der Digitalökonomie, da große Digitalunternehmen sich in sehr kurzer Zeit wirtschaftliche Machtstellungen erarbeiten und digitale Plattformen gravierende Marktveränderungen herbeiführen können, da Wachstum und Größe oft wichtiger sind als kurzfristige Profitabilität (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020). Dies führt auch zur Schlussfolgerung: „Diese ökonomischen Veränderungen erfordern eine Aktualisierung der Wirtschaftspolitik“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020).

Es gibt viele Faktoren, die zu einer Verringerung des Grades der „Unvollkommenheit von Märkten“ führen können. Am häufigsten werden im wissenschaftlichen Diskurs die folgenden Faktoren diskutiert: Anzahl der Lieferanten auf dem Markt, Produktmerkmale, Homo-

genität/Heterogenität der Produkte, Verfügbarkeit von Informationen, Verhalten der Lieferanten (z. B. geheime Absprachen), Marktmacht der Lieferanten und Markteintrittsbarrieren (Chamberlin, 1933; Robinson, 1978; Stiglitz, 2008). Während all diese Faktoren einen signifikanten Einfluss auf die Vollkommenheit eines Marktes haben und auch bei einer potenziellen Implementierung eines Ö-e-MP weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden, sind unter Berücksichtigung des Untersuchungsobjekts eines Ö-e-MP die für diese Untersuchung relevantesten Faktoren die Informationsverfügbarkeit und die Transparenz.

Abbildung 1: Modell eines „vollkommenen Wettbewerbs“ in öffentlichen Märkten



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Allgemeinen ist das öffentliche Auftragswesen besonders anfällig für wettbewerbswidrige Praktiken (Bhagat, 2017; Caldwell et al., 2005). Auch wenn alle Märkte ein gewisses Maß an Abweichung vom Idealbild des „perfekten“ Wettbewerbs aufweisen, ist gerade auf öffentlichen Märkten ein vergleichsweise geringeres Maß an „perfektem“ Wettbewerb zu erwarten (Caldwell et al., 2005). In Teilen ist dies auf eine Unsicherheit bezüglich der Einhaltung der vergaberechtlichen Prinzipien zurückzuführen. Um Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Lieferanten durchzusetzen und Korruption zu vermeiden, ist die Interaktion mit Lieferanten und ein Austausch von Informationen stark rechtlich eingeschränkt. Entsprechend treten öffentliche Auftraggeber nur in geringer Weise in Kontakt mit Lieferanten und teilen Informationen mit ihnen (Uyarra et al., 2014). Dieser Mangel an Informationen auf öffentlichen Märkten und die daraus resultierenden Informationsasymmetrien zwischen Käufern und Lieferanten führen daher zu einem riskanten und ineffizienten Handel und damit zu „schwachem“ Wettbewerb auf öffentlichen Märkten (Thai, 2017).

Dies legt nahe, dass die Erhöhung der Transparenz auf (öffentlichen) Märkten und damit die Verbesserung der Informationsverfügbarkeit sowohl für Käufer als auch für Lieferanten zu mehr oder besserem Wettbewerb führen könnte (*Abbildung 1*). In dieser Studie schlagen wir vor, dass die Implementierung eines Ö-e-MP in der öffentlichen Beschaffungspraxis ein Instrument sein kann, das zu einem transparenteren und effizienteren Informationsfluss und damit zu einem Schritt hin zu einem „perfekteren“ Wettbewerb führt.

4 Forschungsdesign

Methodisch verfolgt diese Studie sowohl einen qualitativen als auch einen quantitativen Ansatz. Zunächst wurde eine Umfrage unter öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Diese Umfrage wurde durch Interviews komplementiert. Das Ziel dieses zweigleisigen Ansatzes war es, zu verstehen, welche Möglichkeiten und Herausforderungen bei der Umsetzung eines Ö-e-MP auftreten und wie er genutzt werden sollte. Die Frage nach der Nutzung eines Ö-e-MP wurde in zwei Unterfragen operationalisiert. Zum einen wurde ermittelt, welche Funktionalitäten eines e-MP auch für öffentliche Auftraggeber und die öffentliche Auftragsvergabe von Bedeutung sind, zum anderen wurden öffentliche Auftraggeber nach ihrem präferierten Implementierungsmodell für einen Ö-e-MP befragt.

Als Vorbereitung für die Entwicklung des Fragebogens wurden Funktionen bereits bestehender B2B-Marktplatzlösungen identifiziert und gesammelt (Sichtung bestehender e-MP). Eine zweite Datenbasis waren die Angaben in existierenden Ausschreibungsunterlagen zu e-MP. Hierbei wurde eine Inhaltsanalyse zu acht verschiedenen Ausschreibungen zu e-MP durchgeführt (inklusive insgesamt 40 einzelnen Ausschreibungsunterlagen mit relevanten Informationen zu Funktionalitäten). Die Daten stammten aus Ausschreibungen, die im Zeitraum zwischen 2016 und 2021 veröffentlicht wurden. Insgesamt konnten durch dieses Vorgehen 63 Funktionalitäten für einen Ö-e-MP identifiziert werden.

Auf Basis der identifizierten Funktionalitäten wurde in einem nächsten Schritt im Zeitraum von Mai bis Juli 2021 die Umfrage durchgeführt. In der Umfrage wurden insgesamt 15 geschlossene und offene Fragen gestellt, welche sich in folgende Bereiche gliederten:

- (1) Profil der Umfrageteilnehmer
- (2) Bisherige Nutzung von elektronischen Beschaffungs- und Vergabelösungen
- (3) Bewertung von potenziellen Funktionalitäten eines Ö-e-MP
- (4) Chancen und Herausforderungen der Umsetzung eines Ö-e-MP
- (5) Mögliche Implementierungsmodelle eines Ö-e-MP

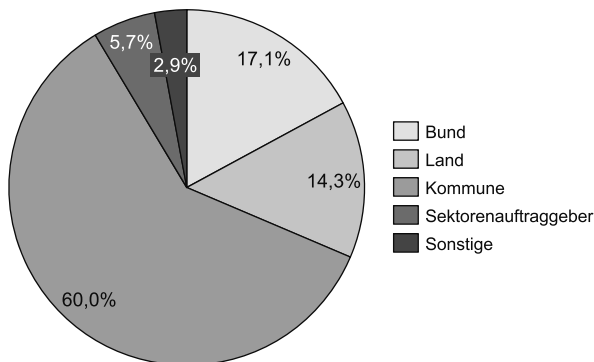
Um die Ergebnisse der Umfrage zu konkretisieren und tiefergehende Antworten auf die Fragestellungen der Umfrage zu erhalten, wurden anschließend Tiefengespräche mit Verantwortlichen einzelner öffentlicher Organisationen geführt (Boyce & Neale, 2006). Methodisch waren es semistrukturierte Interviews, welche die Möglichkeit bieten, das Gespräch je nach Gesprächspartner flexibel zu gestalten und trotzdem die gewünschten Informationen zu erhalten (Noor, 2008). Die Interviews orientierten sich dabei an den Ergebnissen der Umfrage und verfolgten die Intention, die Umfrageergebnisse kritisch zu hinterfragen und zu

präzisieren. Insgesamt wurden sieben Tiefeninterviews mit Experten aus der öffentlichen Beschaffungspraxis geführt.

5 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Umfrage werden integriert mit den Ergebnissen der Interviews vorgestellt. An der online durchgeführten Umfrage nahmen 40 Informanten aus der öffentlichen Beschaffung teil. Bei insgesamt 85 Aufrufen der Umfrage entspricht dies einer Beendigungsquote von rund 47%. Die Befragten waren Experten zum öffentlichen Beschaffungswesen und verteilten sich, wie in *Abbildung 2* dargestellt, hinsichtlich ihrer Einordnung im (föderalen) System öffentlicher Auftraggeber.

Abbildung 2: Profil der Umfrageteilnehmer

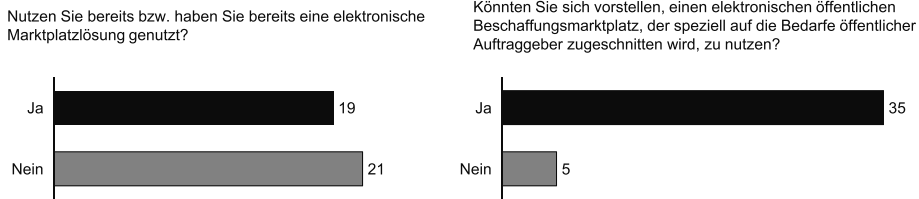


Quelle: Eigene Darstellung.

5.1 Funktionalitäten, Chancen und Herausforderungen eines Ö-e-MP

Knapp die Hälfte der Umfrageteilnehmer gibt an, dass sie bereits eine eigene oder eine kommerziell verfügbare elektronische Marktplatzlösung genutzt haben oder noch nutzen. Die Implementierung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes wird von den Informanten begrüßt. 87% der befragten öffentlichen Auftraggeber erklären sich grundsätzlich bereit, eine solche Marktplatzlösung zu nutzen (siehe *Abbildung 3*).

Abbildung 3: Bereitschaft zur Nutzung eines elektronischen (öffentlichen) Beschaffungsmarktplatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Tiefengespräche untermauern die Beobachtung aus der Umfrage, dass einige öffentliche Auftraggeber bereits auf dem Markt verfügbare e-MP nutzen, während andere nicht bereit oder befähigt zu sein scheinen, dies zu tun. Gründe hierfür sind eine nicht ausreichende Ressourcenausstattung oder die Auffassung, dass die Nutzung eines kommerziell verfügbaren e-MP zu vergaberechtlichen Komplikationen führen könnte. In dieser Hinsicht äußern die befragten öffentlichen Auftraggeber hauptsächlich die Befürchtung, dass eine Transparenz und Nachverfolgbarkeit der Aktivitäten (z.B. Anzahl der Bestellungen je Lieferanten) auf dem e-MP nicht ausreichend gewährleistet werden können.

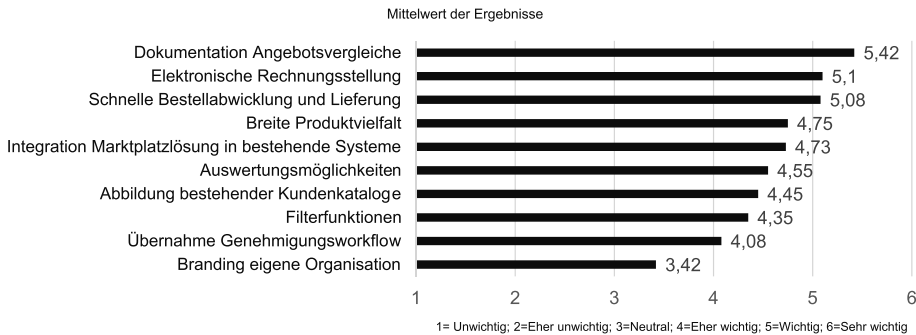
Außerdem wird deutlich, dass die Implementierung eines speziell für die öffentliche Beschaffung entwickelten Ö-e-MP einerseits vielversprechende Chancen, andererseits aber auch eine Reihe von Herausforderungen mit sich bringt. Die Umfrage und die Interviews zeigen, dass ein Ö-e-MP die Möglichkeit bietet, Bedarfe schnell und einfach in Übereinstimmung mit dem Vergaberecht zu decken. Darüber hinaus kann der Einsatz eines Ö-e-MP zu erheblichen Zeit- und Transaktionskosteneinsparungen sowie zu einem verbesserten und transparenteren Zugang zu Lieferanten und deren Marktangeboten führen. Hinsichtlich der angebotenen Lösungen kann er zudem zu einer größeren Produkt- und Dienstleistungsvielfalt führen.

Diesen Chancen stehen, wie bereits erwähnt, einige Herausforderungen gegenüber. Die – gemessen an den Ergebnissen der Umfrage und den Aussagen der Interviewpartner – wohl bedeutendste Herausforderung der Implementierung eines Ö-e-MP ist die Konformität mit den bestehenden vergaberechtlichen Vorgaben. Nur wenn öffentliche Auftraggeber bei der Nutzung eines Ö-e-MP die Gewissheit haben, vergaberechtlich konform zu handeln, kann die Marktplatzlösung in der Praxis erfolgreich eingesetzt werden. Darüber hinaus muss ein Ö-e-MP die Bedürfnisse und Anforderungen der vielen verschiedenen öffentlichen Auftraggeber berücksichtigen. Die Berücksichtigung dieser heterogenen Nutzeranforderungen ist entscheidend, um eine hohe Nutzerakzeptanz zu erreichen. Die Herstellung dieser Nutzerakzeptanz umfasst außerdem die Gewährleistung niedriger Eintrittsbarrieren für öffentliche Auftraggeber sowie für (kleine und regionale) Anbieter, um alle Anspruchsgruppen von der Nutzung des elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes überzeugen zu können. Nicht zuletzt erfordert die Implementierung eines Ö-e-MP einen hohen organisatorischen und finanziellen Aufwand.

Dies legt den Schluss nahe, dass eine Klärung der Kernfunktionalitäten eine Grundvoraussetzung einer Ö-e-MP Implementierung darstellt. Um die Bedeutung der identifizierten Funktionalitäten eines Ö-e-MP bewerten zu können, wurde auf der Basis der zuvor identi-

fizierten 63 Funktionalitäten eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes eine Liste der zehn wichtigsten Funktionalitäten erstellt. Diese zehn Funktionalitäten wurden anhand der Häufigkeit ihrer Nennung in den untersuchten Ausschreibungsunterlagen und bestehenden Marktplatzlösungen ausgewählt. Die Umfrageteilnehmer bewerteten diese zehn Funktionalitäten entlang einer Skala von unwichtig bis sehr wichtig (siehe *Abbildung 4*).

Abbildung 4: Bewertung der Funktionalitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Umfrageteilnehmer einen Ö-e-MP fordern, welcher Funktionalitäten hinsichtlich der Vergabe-Governance (Dokumentation der Angebotsvergleiche, Vergaberechtskonformität), technischer Integration (elektronische Rechnungsstellung, Integration der Marktplatzlösung in eigene ERP-Systeme, Anbindung eigener Rahmenverträge und Kataloglösungen) und Einkaufsunterstützung (schnelle Bestellabwicklung und Lieferung, breite Produktvielfalt, etc.) bietet. Auch wenn sich die Mittelwerte zwischen 5,42 und 4,08 bewegen, so ist insgesamt bei dieser Studie noch keine klare Priorisierung einzelner Funktionalitäten erkennbar. Vielmehr sind die aufgeführten Funktionalitäten alle oberhalb der Skalenmitte und somit als relativ wichtige Bestandteile eines Ö-e-MP anzusehen. Einzige Ausnahme ist das Merkmal den Ö-e-MP maßgeschneidert für die eigene Organisation zu gestalten und zu benennen (Branding).

Diese Ergebnisse werden durch die Aussagen der interviewten Experten aus der öffentlichen Beschaffungspraxis bekräftigt. Dabei spielt auch in den Tiefengesprächen die Einhaltung des Vergaberechts in den Augen der öffentlichen Auftraggeber eine zentrale Rolle: „Der Knackpunkt beim Aufbau eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes ist die Vergaberechtskonformität“. (Öffentlicher Beschaffungsexperte C 2021) „Ohne einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zur Nutzung des elektronischen öffentlichen Marktplatzes wird das Thema sehr schwierig umzusetzen sein.“ (Öffentlicher Beschaffungsexperte F 2021) Auch die Nutzerfreundlichkeit wird als entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Einführung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes angesehen: „Es ist ein Marktplatz nötig, auf dem aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers alle Produkte in einer für den Nutzer freundlichen Suchlogik zusammengestellt sind, auf dem man Körbchen für häufige Bedarfe bilden kann und der versichert, dass vergaberechtliche Anforderungen allzeit erfüllt sind“ (Öffentlicher Beschaffungsexperte B 2021). „Das ist genau das, was die Stakeholder unserer Organisation wollen. Ein Marktplatz, auf dem man mit wenigen Klicks

bestellen kann und die Ware innerhalb von ein bis zwei Tagen beim Nutzer ankommt.“ (Öffentlicher Beschaffungsexperte C 2021). Die Nutzerfreundlichkeit richtet sich hierbei nicht nur an die Nutzer und die zentrale Beschaffungsabteilung einer öffentlichen Organisation, sondern schließt ausdrücklich auch die Lieferanten ein, die ihre Waren auf dem Ö-e-MP für öffentliche Aufträge anbieten. Darüber hinaus soll der Ö-e-MP für die öffentliche Beschaffung eine Lösung für die breite Masse der öffentlichen Auftraggeber darstellen. *„Ein interner Marktplatz muss permanent mit eigenen Kräften am Laufen gehalten werden. Dies ist für die breite Masse an Kommunen und öffentlichen Organisationen nicht zu stemmen“* (Öffentlicher Beschaffungsexperte C 2021). Dementsprechend sollte beim Betrieb eines Ö-e-MP auf Effizienz geachtet werden und die „Dienstleistung“ des Marktplatzes mit möglichst wenigen Transaktionen abgewickelt werden.

5.2 Umsetzungsmodelle eines Ö-e-MP

Neben den Funktionalitäten und den damit einhergehenden genannten Herausforderungen im Zuge des Aufbaus und der Implementierung eines Ö-e-MP, stellt sich außerdem die Frage, auf welche Art und Weise ein Ö-e-MP in die Praxis umgesetzt werden kann. Um diese Frage zu beantworten, wurden den Teilnehmern der Umfrage drei denkbare Umsetzungsmodelle vorgeschlagen:

- *Eigenmodell* – Die Leistungserbringung erfolgt ausschließlich durch Personal, Infrastruktur und Material des öffentlichen Sektors
- *Kooperationsmodell* – Leistungserbringung, die im Zusammenspiel mit einem Kooperationspartner erfolgt. Der öffentliche Sektor stellt Personal, Material und Infrastruktur ggfls. zur Verfügung.
- *Providerlösung* – Leistungserbringung bei der die Steuerungshoheit über den Ö-e-MP beim öffentlichen Sektor liegt, der Betrieb aber von einem privatwirtschaftlichen Anbieter durchgeführt wird.

Die Teilnehmer an der Umfrage wurden gebeten, diese drei verschiedenen Modelle danach zu beurteilen, wie vielversprechend sie eine erfolgreiche Umsetzung eines Ö-e-MP pro Modell einschätzen. In diesem Fall zeigen die Ergebnisse keine klare Präferenz für ein bestimmtes Modell. Die öffentlichen Auftraggeber scheinen den Modellen zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie demnach relativ neutral gegenüberzustehen. Eine erste Indikation kann aber dennoch abgeleitet werden. Grundsätzlich wird die Providerlösung hierbei von den Befragten am positivsten angesehen. Etwas über 40% der Befragten geben an, dass eine Umsetzung durch ein Providermodell eine vielversprechende Option darstellt. Dem gegenüber stehen allerdings knapp 30%, die diesem Modell skeptisch gegenüberstehen. Knapp dahinter reiht sich das Kooperationsmodell ein, welches mit circa 37% der Befragten zwar prozentual weniger Teilnehmer als vielversprechend ansehen, welches aber von prozentual weniger Befragten als skeptisch bewertet wird (rund 20%). Im Vergleich fällt das Eigenmodell in der Bewertung ein wenig ab. Dem Eigenmodell stehen prozentual mehr Befragte skeptisch gegenüber (circa 47%), als vielversprechend bewerten es rund 34% der Befragten. Entsprechend scheinen die Providerlösung und das Kooperationsmodell gegenüber dem Eigenmodell als erfolgversprechendere Umsetzungsmodelle angesehen zu werden, wenngleich aus den Ergebnissen noch keine klare Tendenz abgeleitet werden kann.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass die öffentlichen Auftraggeber offenbar den Wunsch nach einem Ö-e-MP haben, der es ihnen ermöglicht, ihren Bedarf einfach und schnell zu decken. Die Befragten bewerten einen Ö-e-MP als eine Lösung, die genau das bieten kann und darüber hinaus das Potenzial birgt, öffentliche Beschaffungsprozesse transparenter und effizienter zu gestalten. Diesen Chancen stehen allerdings einige Herausforderungen gegenüber. Im Fokus der öffentlichen Auftraggeber stehen dabei Zweifel an der Sicherstellung der vergaberechtlichen Konformität eines Ö-e-MP. Zudem ist die öffentliche Beschaffungslandschaft sehr heterogen, weshalb ein Ö-e-MP die Bedürfnisse und Anforderungen der Vielzahl an unterschiedlichen Auftraggebern abbilden müsste. Übergreifend zeigt die Neutralität gegenüber dem Implementierungsmodell eines Ö-e-MP allerdings, dass sich die Überlegungen zur Implementierung aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber noch in einer frühen Phase befinden.

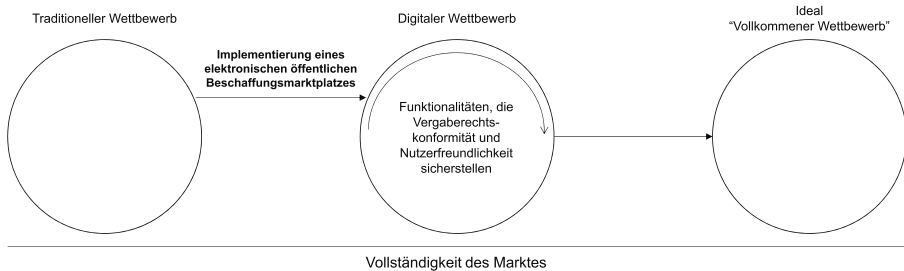
6 Diskussion und Implikationen

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Implementierung eines Ö-e-MP ein effektiver Weg sein kann, die Kapazitäten im öffentlichen Beschaffungswesen weiterzuentwickeln.

Referenziert man zurück auf die Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs, so könnte ein Ö-e-MP durch die Erhöhung der Transparenz bei niedrigen Transaktionskosten die Möglichkeit zum Opportunismus beim unvollkommenen Wettbewerb verringern. Ein Faktor in Märkten, der zu einem unvollkommenen Wettbewerb führt, ist unvollkommene Information und damit Intransparenz über Produkte und deren Preise in Märkten (Stiglitz, 2008; Thai, 2017; Uyarrar et al., 2014). Die Studie und insbesondere die Aussagen aus der Umfrage und den Tiefeninterviews bestätigen die Annahme, dass der öffentliche Sektor aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Anbietern zu unvollkommenem Wettbewerb neigt. Des Weiteren wird die Annahme bekräftigt, dass ein Ö-e-MP durch die Darstellung der Angebote und den erleichterten Zugriff auf diese Angebote für öffentliche Auftraggeber Abhilfe für diesen Mangel an Transparenz schaffen kann. Durch die Nutzung des Ö-e-MP könnte sich die öffentliche Beschaffung demnach vom traditionellen Wettbewerb hin zu einem digitalen Wettbewerb bewegen und damit einen Schritt in Richtung des „vollkommenen Wettbewerbs“ und einer höheren Marktvollständigkeit machen (siehe *Abbildung 5*).

Dabei wird anerkannt, dass die Implementierung eines Ö-e-MP und die damit verbundene unterstellte Erhöhung der Transparenz, Effizienz und Effektivität operativer öffentlicher Beschaffungsprozesse nicht das einzige Instrument ist, das einen Schritt in Richtung höherer Vollkommenheit eines Marktes bewirken kann. Vielmehr werden auch andere Faktoren und Ansätze diskutiert, die einen positiven Einfluss auf die Vollkommenheit von Märkten im öffentlichen Sektor haben können (Chamberlin, 1933; Robinson, 1978; Stiglitz, 2008).

Abbildung 5: Der elektronische öffentliche Beschaffungsmarktplatz als Schritt in Richtung „vollkommener Wettbewerb“



Quelle: Eigene Darstellung.

Theoretisch führt ein verbesserter, über den Ö-e-MP dann digitaler Wettbewerb, zu einer höheren Effizienz und Effektivität der öffentlichen Beschaffung. Zudem weisen die Studienergebnisse darauf hin, dass die Implementierung eines Ö-e-MP einen direkten positiven Effekt auf die Effizienz der öffentlichen Beschaffung hat und damit zu potenziell signifikanten Ressourcen-, Zeit- und Kosteneinsparungen in öffentlichen Beschaffungsprozessen führen kann.

Nichtsdestotrotz muss angemerkt werden, dass die Implementierung eines Ö-e-MP allein nicht ein Allheilmittel zur Erreichung aller Ziele der öffentlichen Beschaffung darstellt. Nur wenn in den Phasen mit hohen strategischen Gestaltungsspielräumen, dem Bedarfsmanagement und der Markterkundung, die planerischen Grundsteine richtig angelegt werden, kann auch der elektronische Marktplatz eine wichtige Rolle zur Erreichung strategischer Zielsetzungen spielen und sein volles Optimierungspotenzial entfalten. Zweifelsohne liefert ein Ö-e-MP das Potenzial zur Erhöhung der Intensität des Wettbewerbs, einer erhöhten Transparenz über marktverfügbare Angebote und zur Steigerung der Effizienz des Markterkundungs- und Vergabeprozesses. Allerdings ist zur Erreichung von strategischen Zielen wie Nachhaltigkeit oder Innovationsförderung nötig, dass der gesamte Beschaffungsprozess vom Bedarfsmanagement über die Markterkundung bis hin zur Vergabe und der Abwicklung optimal gestaltet und aufeinander abgestimmt wird. Demnach ist das Optimierungspotenzial eines Ö-e-MP abhängig von der Gestaltung der vorangegangenen Phase(n) des Beschaffungsprozesses, vor allem des Bedarfsmanagements, sowie von der Ressourcenausstattung des öffentlichen Auftraggebers.

Insgesamt ist es wichtig, die Studienergebnisse im Kontext zu bewerten. Wie bereits erwähnt, sind der digitale Wettbewerb und die Nutzung von e-MP in der industriellen Beschaffung bereits „State-of-the-art“. Im industriellen Kontext wäre das Ergebnis also nur eine Bestätigung des bereits möglichen Status-Quo. In der öffentlichen Beschaffung ist dies allerdings gänzlich anders. Obwohl bereits digitale Tools zur Unterstützung des Beschaffungsprozesses existieren und genutzt werden, sind e-MP oberhalb des Bagatellbereichs in einer Vergabe praktisch nicht vorgesehen. Darüber hinaus wird über die Möglichkeiten und Risiken eines Ö-e-MP kaum ein Diskurs geführt. Demnach trägt die Studie dazu bei, die Relevanz und das Potenzial eines Ö-e-MP darzustellen und die Diskussion zur Entwicklung des Wettbewerbs in der öffentlichen Beschaffung hin zu einem effizienzsteigernden digitalen Wettbewerb zu stärken. Denn es gibt aktuelle Anstrengungen in Deutschland zu einem „neuen

Wettbewerbsrahmen“, aber eben nicht für die öffentliche Beschaffung, sondern für die Digitalwirtschaft (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019). Unser Beitrag betont im Ergebnis die Notwendigkeit eines Ö-e-MP, was gerade deshalb wichtig ist, weil sich große Digitalunternehmen in sehr kurzer Zeit wirtschaftliche Machtstellungen erarbeiten können (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020). Deshalb ist die öffentliche Beschaffung auf eine unabhängige und neutrale, mindestens aber geregelte Plattform angewiesen – eben eine explizit für die Belange zugeschnittene Lösung.

Das sind auch die wesentlichen Implikationen für die öffentliche Beschaffungspraxis. Für Entscheidungsträger im öffentlichen Sektor sind die Ergebnisse der Studie ein klarer Hinweis darauf, dass ein Ö-e-MP einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung leisten kann. Die Ergebnisse der Umfrage und der Interviews verdeutlichen, dass sich die öffentliche Beschaffungspraxis eine Lösung wünscht, die die Vorteile von e-MP mit den spezifischen Anforderungen und der nötigen Governance für die öffentliche Beschaffung vereint.

Betreiber von e-MP können aus diesem expliziten Wunsch ableiten, dass die Bereitschaft zur Nutzung eines Ö-e-MP definitiv vorhanden ist. Dies könnte sie dazu motivieren, einen spezialisierten Ö-e-MP zu entwickeln und vorzuschlagen. Zumindest sollten Anbieter vorbereitet sein, wenn in Zukunft der öffentliche Sektor den Aufbau eines Ö-e-MP forciert und hierzu planerische und umsetzungsorientierte Aufträge vergibt.

7 Fazit

Hinsichtlich Forschungsfrage 1 sehen die befragten öffentlichen Auftraggeber einen Ö-e-MP sehr positiv. Er ist ein Instrument, mit dem man Bedarfe einfach und schnell decken kann und der den Zugang zu Informationen auf dem Markt verbessert und so die Effizienz ihrer Beschaffungsprozesse deutlich steigert. Nichtsdestotrotz besteht eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Implementierung eines Ö-e-MP in der Praxis. Die größte Herausforderung, die es zu bewältigen gilt, ist in erster Linie die Gewährleistung der Konformität mit dem Vergaberecht beim Einsatz eines Ö-e-MP. Darüber hinaus stellt auch die Sicherstellung der Nutzerfreundlichkeit für die Vielzahl an unterschiedlichen Auftraggebern und die breite Lieferantenbasis der öffentlichen Beschaffung eine wichtige Herausforderung dar, die bei einer potenziellen Implementierung eines Ö-e-MP überwunden werden muss.

Hinsichtlich Forschungsfrage 2 zeigt die Studie, dass ein Ö-e-MP viele Vorteile gegenüber bereits bestehenden Software-Tools der öffentlichen Beschaffung bieten kann. Die Prozesseffizienz und -transparenz kann gesteigert werden, während gleichzeitig der Wettbewerb erhöht und die Prozesse beschleunigt werden können. Öffentliche Organisationen verlangen dabei nach einer Marktplatzlösung, die Funktionalitäten hinsichtlich der Beschaffungsgovernance, der technischen Integration und der Einkaufsunterstützung bietet.

Insgesamt zeigt die Studie, dass ein Ö-e-MP die Herausforderungen des unvollkommenen Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesen adressieren und zu mehr Transparenz sowie Wettbewerb führen kann. Damit kann er effektiv zu einer besseren Erreichung der Ziele des öffentlichen Beschaffungswesens beitragen. Dabei trägt diese Arbeit zur bislang immer noch

relativ raren Forschung zur Digitalisierung im öffentlichen Sektor bzw. der öffentlichen Beschaffung bei (Fischer et al., 2021).

Auf Basis der Ergebnisse der Studie wird die Realisierung eines Ö-e-MP empfohlen. Mit dieser Empfehlung sollten die nächsten Schritte zur Umsetzung und Ausweitung des Einsatzes eines elektronischen Marktplatzes in der öffentlichen Beschaffung eingeleitet werden. Dazu gehören:

- (1) *Konkretisierung der Voraussetzungen* zur Nutzung eines Ö-e-MP (Öffentliche Auftraggeber)
- (2) *Ausarbeitung der nötigen Funktionalitäten* anhand der Anforderungen öffentlicher Auftraggeber (Marktplatzbetreiber)
- (3) *Verankerung in der politischen Agenda* und aktives Vorantreiben der Thematik; Weiterentwicklung des Vergaberechts (Politische Entscheidungsträger)

Die Studienergebnisse sind dabei insgesamt als valide und repräsentativ einzuordnen. Die Umfrage und die Tiefengespräche mit Verantwortlichen aus öffentlichen Organisationen bilden die Anforderungen und Wünsche öffentlicher Auftraggeber ab. Der Vielfalt des öffentlichen Sektors wird durch die Zusammensetzung der Teilnehmer Rechnung getragen, wenngleich nachfolgende Studien den Kreis noch um weitere öffentliche Behörden (z. B. Stadtwerke, öffentliche Unternehmen) erweitern könnten. Nichtsdestotrotz müssen einige Limitationen der Studie angesprochen werden. Die Umfrage wurde in einem Zeitraum von nur zwei Monaten durchgeführt, so dass nur wenig Zeit zur Verfügung stand, um eine umfangreiche Basis von Informanten aufzubauen. Daher ist der Umfang der Stichprobe von Informanten relativ gering. Außerdem wurde die Umfrage ausschließlich von deutschen öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Daher können die Ergebnisse der Studie nicht verallgemeinert werden. Ebenso muss angemerkt werden, dass die Intensivierung des Wettbewerbs nicht der einzige Ansatz ist, um die Effizienz der Beschaffung und speziell der öffentlichen Beschaffungspraxis zu steigern. So existiert auch der Ansatz partnerschaftlicher Lieferantenbeziehungen. Dieser setzt auf den Aufbau eines engen Verhältnisses zu Lieferanten und eine frühe Einbindung von Lieferanten in den Beschaffungsprozess, um so Effizienzsteigerung herbeizuführen. Dieser Erklärungsansatz wird als bedeutend und alternativ zum reinen Wettbewerbsansatz anerkannt, in dieser Studie aber nicht weiterverfolgt.

Literatur

- Afuah, Allan & Tucci, Christopher L. (2003). *Internet business models and strategies. Text and cases*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Bakos, J. Yannis (1991). A Strategic Analysis of Electronic Marketplaces. *MIS Quarterly*, 15, 295. <https://doi.org/10.2307/249641>.
- Bakos, J. Yannis (1997). Reducing Buyer Search Costs: Implications for Electronic Marketplaces. *Management Science*, 43, 1676–1692. <https://doi.org/10.1287/mnsc.43.12.1676>.
- Bhagat, Garima (2017). Public Procurement: A Competition Perspective. *Indian Journal of Public Administration*, 63, 176–186. <https://doi.org/10.1177/0019556117699736>.
- Blair, Roger D. & Kaserman, David L. (2009). *Antitrust economics*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Boyce, Carolyn & Neale, Palena (2006). *Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input*. Watertown, USA: Pathfinder International.
- Brousseau, Eric & Penard, Thierry (2007). The Economics of Digital Business Models: A Framework for Analyzing the Economics of Platforms. *Review of Network Economics*, 6. <https://doi.org/10.2202/1446-9022.1112>.
- Brügge-meier, Martin & Röber, Manfred (2011). Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. *dms- der moderne staat*, 4, 357–380. <https://doi.org/10.3224/dms.v4i2.07>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2019). *Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft*. Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0. Online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bericht-der-kommission-wettbewerbsrecht-4-0.pdf?__blob=publicationFile&v=14 [22. 12. 2022].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2020) *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Monatsbericht. Online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-05-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=48 [22. 12. 2022].
- Caldwell, Nigel, Walker, Helen, Harland, Christine, Knight, Louise, Zheng, Jurong, & Wakeley, Tim (2005). Promoting competitive markets: The role of public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11, 242–251. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2005.12.002>.
- Chamberlin, Edward (1933). *The theory of monopolistic competition*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Cournot, Antoine Augustin (1838). *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*. L. Hachette.
- Dziuk, Monika, Glas, Andreas H., & Eßig, Michael (2020). Nutzung von elektronischen Marktplätzen in einer regulierten Beschaffungsumgebung. In Christoph Bode, Ronald Bogaschewsky, Michael Eßig, Rainer Lasch, & Wolfgang Stölzle (Hrsg.), *Supply Management Research* (S. 163–198). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Eßig, Michael & Schaupp, Markus (2016). *Konzeption einer „innovativen öffentlichen Beschaffung (IOB)“*. Definition und Handlungsansätze für eine innovative Beschaffung im öffentlichen Sektor. Neubiberg. Online verfügbar unter: https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Konzeption_IOEB_13_01_2016_fertig.pdf [22. 03. 2021].
- Europäische Kommission (2021). *Mitteilung der Kommission. Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe*. Brüssel.
- Fischer, Caroline, Heuberger, Moritz, & Heine, Moreen (2021). The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review. *dms – der moderne staat*, 14, 3–23. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.13>.
- Glas, Andreas (2012). *Public Performance-based Contracting. Ergebnisorientierte Beschaffung und leistungsabhängige Preise im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Harland, Christine, Telgen, Jan, Knight, Louise & Callender, Guy (2007). Challenges facing public procurement. In Louise Knight, Christine Harland, Jan Telgen, Khi V. Thai, Guy Callender, & Katy McKen (Hrsg.), *Public Procurement. International Cases and Commentary* (S. 351–357). Hoboken: Taylor and Francis.
- Harrod, R. F. (1934). Doctrines of Imperfect Competition. *The Quarterly Journal of Economics*, 48, 442. <https://doi.org/10.2307/1882823>.
- Kim, Eonsoo, Nam, Dae-Il & Stimpert, J. L. (2004). The Applicability of Porter’s Generic Strategies in the Digital Age: Assumptions, Conjectures, and Suggestions. *Journal of Management*, 30, 569–589. <https://doi.org/10.1016/j.jm.2003.12.001>.
- Lambrecht, Anja, Goldfarb, Avi, Bonatti, Alessandro, Ghose, Anindya, Goldstein, Daniel G., Lewis, Randall, Rao, Anita, Sahni, Navdeep & Yao, Song (2014). How do firms make money selling digital goods online? *Marketing Letters*, 25, 331–341. <https://doi.org/10.1007/s11002-014-9310-5>.

- Lederer, Emil (1935). On Imperfect Competition. *Social Research*, 2, 222–229.
- Noor, Khairul Baharein Moh (2008). Case Study: A Strategic Research Methodology. *American Journal of Applied Sciences*, 5, 1602–1604. <https://doi.org/10.3844/ajassp.2008.1602.1604>.
- Öffentlicher Beschaffungsexperte B (2021). Tiefengespräch zu den Ergebnissen der Umfrage zum Aufbau und der Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes.
- Öffentlicher Beschaffungsexperte C (2021). Tiefengespräch zu den Ergebnissen der Umfrage zum Aufbau und der Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes.
- Öffentlicher Beschaffungsexperte F (2021). Tiefengespräch zu den Ergebnissen der Umfrage zum Aufbau und der Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes.
- Porter, Michael E. (2001). Strategy and the Internet. *Harvard Business Review*, 79, 62–78.
- Robinson, Romney (1978). The Theory of Imperfect Markets Reconsidered. *Journal of Economic Issues*, 12, 871–890. <https://doi.org/10.1080/00213624.1978.11503583>.
- Schmid, Andreas (2019). *Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung. Grundlagen, Konzepte und Anwendungsfälle*. Wiesbaden, Heidelberg: Springer Vieweg.
- Sethi, Kanupriya, Biswas, Baidyanath, & Balodi, Krishna Chandra (2021). Mobilizing B2B Electronic Marketplace: An Exploratory Study of Critical Success Factors among Indian Start-ups. *Global Business Review*, 097215092110056. <https://doi.org/10.1177/09721509211005675>.
- Singh, Nitish & Kundu, Sumit (2002). Explaining the Growth of E-Commerce Corporations (ECCs): An Extension and Application of the Eclectic Paradigm. *Journal of International Business Studies*, 33, 679–697. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8491039>.
- Standing, Susan, Standing, Craig & Love, Peter E. D. (2010). A review of research on e-marketplaces 1997–2008. *Decision Support Systems*, 49, 41–51. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2009.12.008>.
- Stiglitz, Joseph E. (2008). Imperfect information in the product market. In Richard Schmalensee & Robert D. Willig (Hrsg.), *Handbook of industrial organization* (S. 769–847), Bd. 1. Amsterdam: Elsevier.
- Tetley-Brown, Lucille & Klein, Ewan (2021). Exploring data-in-use: the value of data for Local Government. *dms – der moderne staat*, 14, 81–100. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.07>.
- Thai, Khi V. (2017). International Public Procurement: Concepts and Practices. In Khi V. Thai (Hrsg.), *International Handbook of Public Procurement* (S. 1–24). London: Taylor and Francis.
- Uyarra, Elvira, Edler, Jakob, Garcia-Estevéz, Javier, Georghiou, Luke & Yeow, Jillian (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34, 631–645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>.
- Uyarra, Elvira & Flanagan, Kieron (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18, 123–143. <https://doi.org/10.1080/09654310903343567>.
- van Weele, Arjan J. & Eßig, Michael (2017). *Strategische Beschaffung. Grundlagen, Planung und Umsetzung eines integrierten Supply Management*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wang, Shan, Zheng, Shi, Xu, Lida, Li, Dezheng & Meng, Huan (2008). A literature review of electronic marketplace research: Themes, theories and an integrative framework. *Information Systems Frontiers*, 10, 555–571. <https://doi.org/10.1007/s10796-008-9115-2>.
- Weiß, Jens & Fischer, Maximilian (2021). *Stand, Treiber und Erfolgsfaktoren der Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen – Auswirkungen der Corona-Pandemie: Erste Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Herbst 2020*. Unpublished. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12369.25440>.

Anschriften der Autoren:

PD Dr. Andreas Glas, Bundeswehr University Munich, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg, E-Mail: andreas.glas@unibw.de.

Maximilian Hammer, Bundeswehr University Munich, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg, E-Mail: maximilian.hammer@unibw.de.

Prof. Dr. Michael Eßig, Bundeswehr University Munich, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg, E-Mail: michael.essig@unibw.de.

Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik: Befunde und Anregungen aus einer Untersuchung in der Schweiz

Stefan Rieder, Andreas Lienhard, Claudia Sohi-Höchner

Zusammenfassung: Die Public Corporate Governance stellt eine Herausforderung für den Staat dar. Darauf weisen Fehlverhalten von öffentlichen Unternehmen hin, die oft spät erkannt werden und entsprechend negative Folgen zeitigen. In der Prinzipal-Agent-Theorie wird dieses Fehlverhalten mit der Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen erklärt. Um dieser Asymmetrie zu begegnen, sind die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente, der Informationsflüsse und des Eigenmodells von zentraler Bedeutung. In diesem Beitrag werden theoretische Anforderungen an die Public Corporate Governance staatlicher Unternehmen in diesen Bereichen dargestellt und mittels vier Fallstudien in der Umsetzung aufgezeigt. Die Resultate zeigen, dass sich Mängel in der Public Corporate Governance weniger aus dem Fehlen von Steuerungsinstrumenten als vielmehr in deren Anwendung ergeben. Weiter hat sich gezeigt, dass sich sowohl zentrale wie auch dezentrale Eignermodelle gleichermaßen eignen, ein öffentliches Unternehmen zu steuern.

Schlagnworte: Steuerung öffentlicher Unternehmen, Public Corporate Governance, Prinzipal-Agent-Theorie, Multipel-Prinzipal-Problem, Service Public

Public Corporate governance of state-owned enterprises under criticism: findings and suggestions from a study in Switzerland

Abstract: Public corporate governance is a challenge for the state. This is demonstrated by errors committed by public enterprises, which are often late to be recognised and thus result in negative consequences. According to the principal-agent theory, these errors are due to an asymmetry of information between the owner and its enterprise. In order to counter this asymmetry, the organisation of instruments, information flows and the allocation of tasks on the part of the owner is crucial. This contribution formulates and evaluates the theoretical requirements for the public corporate governance of state-owned enterprises based on four case studies from the postal, telecommunications, armaments, and rail industries. The results show that defects in public corporate governance are not so much due to a lack of instruments as to the way in which these instruments are applied. In addition, it is demonstrated that both centralised and decentralised organisation models are equally suitable for running a public enterprise.

Keywords: State-owned enterprises, Public Corporate Governance, Principal-Agent Theory, Multiple-Principal-Problem, Service Public

1 Einleitung

Die Steuerung öffentlicher Unternehmen steht in einem besonderen politischen Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite obliegt es dem Staat, bestimmte öffentliche Güter mit seinen Unternehmen sicherzustellen. Die Öffentlichkeit achtet dabei darauf, dass die gewünschten Leistungen auch tatsächlich in gewünschtem Umfang und erforderlicher Qualität erbracht werden. Auf der anderen Seite werden öffentliche Unternehmen auch von der Privatwirtschaft aufmerksam beobachtet, vor allem wenn sie Leistungen im Wettbewerb erbringen. In diesem Spannungsfeld erhalten Fehlverhalten öffentlicher Unternehmen eine besondere Brisanz. Als Beispiele sind etwa die Berateraffäre bei der Deutschen Bahn (Fockenbrock & Greive, 2019), der Skandal um das österreichische Energieversorgungsunternehmen Energie Steiermark AG (Müller, 2006) oder Managerverträge in öffentlichen Unternehmen (Rechnungshof, 2011) zu nennen. Auch in der Schweiz gab es ähnliche Vorfälle bei den bundeseigenen Unternehmen: Die Post AG bezog beispielsweise überhöhte Subventionen (Kellerhals Carrard, 2018), das Rüstungsunternehmen RUAG war mit einem Cyber-Angriff konfrontiert (Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, 2018), bei der Swisscom wurde ein ungerechtfertigter Zugriff auf Kundendaten bekannt (Schürpf, 2018) und bei den Schweizerischen Bundesbahnen SBB führten Interessenkollisionen im Verwaltungsrat zu Diskussionen (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, 2018).

Den genannten Beispielen ist gemein, dass sie die Frage nach der Steuerung öffentlicher Unternehmen durch den Staat aufwerfen. Diese Fragestellung wird im vorliegenden Beitrag vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agent-Theorie (Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Jensen & Meckling, 1976; György, 2012) diskutiert.

1.1 Zielsetzung und Fragestellung

Zielsetzung des vorliegenden Beitrags ist es, die Funktion von ausgewählten Instrumenten zur Steuerung öffentlicher Unternehmen theoretisch aufzuzeigen und deren Umsetzung auf Grund empirischer Daten zu überprüfen. Dabei stehen die Wahl der Instrumente, deren Einsatz im Austausch zwischen Unternehmen und Eigner sowie die organisatorischen Aspekte beim Eigner im Zentrum der Betrachtung.

Den wesentlichen theoretischen Hintergrund des Beitrags bildet die *Prinzipal-Agent-Theorie* und die darin diskutierte Informationsasymmetrie zwischen dem Eigner eines Unternehmens und der operativen Führung. Diese Asymmetrie gilt es durch einen geschickten Einsatz von Steuerungsinstrumenten zu mildern. Inwieweit dies in der Praxis gelingen kann, wird am Beispiel von vier staatlich beherrschten Unternehmen in der Schweiz überprüft. Bei den vier Unternehmen handelt es sich um die Schweizerische Post, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die RUAG (Rüstungsbetrieb) und das Telekommunikationsunternehmen Swisscom. Alle vier Unternehmen befinden sich vollständig oder mehrheitlich im Besitz des Bundes (Schweizerische Eidgenossenschaft).

Dem Beitrag liegt folgende *Fragestellung* zugrunde:

- Welche Instrumente werden vom Eigner eingesetzt, um seine Unternehmen zu steuern? Entsprechen diese den theoretischen Anforderungen wie auch den international verfügbaren Standards und Leitlinien?

- Wie ist der Austauschprozess zwischen Eigner und Unternehmen gestaltet? Sind Eigner und Unternehmen in einem ausgewogenen Verhältnis an der Ausgestaltung des Prozesses beteiligt?
- Wie bewährt sich das duale Steuerungsmodell, das in der Schweiz praktiziert wird?

Vor dem Hintergrund der eingangs geschilderten Spannungsfelder ist die Untersuchung dieser Fragen mehrfach relevant: Erstens bilden die vier untersuchten Unternehmen *vier klassische Bereiche des Service Public* ab: Eisenbahn, Telekommunikation, Post und staatseigene Rüstungsunternehmen. Diese öffentlichen Leistungen werden in vielen westlichen Ländern durch staatlich beherrschte Unternehmen erbracht und sind volkswirtschaftlich wie gesellschaftlich bedeutsam (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 9). Entsprechend interessiert auch über diese Beispiele hinaus, welche Instrumente sich bewährt haben, um den Austausch zwischen Prinzipal und Agenten sinnvoll zu gestalten. Zweitens ist es wesentlich, die in der Theorie postulierten Instrumente und Prozesse dahingehend zu prüfen, ob sie sich auch im Kontext *komplexer Steuerungsprobleme im politischen Umfeld* bewähren. Drittens ist die *Ausgestaltung der Strukturen bei Regierung und Verwaltung* zur Steuerung öffentlicher Unternehmen ein auch international diskutiertes Thema: Die OECD (2021) empfiehlt ein zentrales Eignermodell, bei dem eine einzige staatliche Stelle die Steuerung der öffentlichen Unternehmen übernimmt. Dadurch kann insbesondere das Problem multipler Prinzipale adressiert werden. Denn die Schweiz hat ein duales Modell gewählt, bei dem inhaltliche und finanzielle Aspekte der Steuerung beim Staat getrennt werden. Ob und gegebenenfalls inwieweit sich das duale Eignermodell trotzdem bewährt hat, ist sowohl von theoretischem wie praktischem Interesse.

1.2 Vorgehensweise

Den theoretischen Rahmen des Beitrags bildet die Prinzipal-Agent-Theorie (Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Jensen & Meckling, 1976; György, 2012). Empirisch basiert der Beitrag auf einer fallvergleichenden Kausalanalyse (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 232) zur Public Corporate Governance bei vier öffentlichen Unternehmen des Bundes in der Schweiz (Lienhard et al., 2019). Diese erlaubte es, die Qualität, die Muster und die Zusammenhänge in den Beziehungen zwischen Eigner und Unternehmen zu beschreiben und zu verstehen. Bei allen vier Unternehmen wurden die Steuerungsinstrumente, die damit verbundenen formellen und informellen Interaktionen sowie die zugrundeliegenden Strukturen (Eignermodell) analysiert.

Die für die Analyse notwendigen Daten wurden mittels Dokumenten- und Literaturanalyse erhoben, die interne wie externe Dokumente umfasste. Ergänzend dazu wurden 20 qualitative Interviews durchgeführt, bei denen insgesamt 30 Personen befragt worden sind. Befragt wurden sowohl die mit den Eigneraufgaben betrauten Personen sowie die Führungsspitzen der Unternehmen. Die Interviews wurden leitfadengestützt durchgeführt, elektronisch aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Gesamtstudie ist veröffentlicht (Lienhard et al., 2019) und stellt eine Evaluation der Public Corporate Governance der Schweiz auf nationaler Ebene dar.

2 Theoretische Grundlagen zur Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

In diesem Kapitel werden die für den vorliegenden Kontext zentralen Grundannahmen der Prinzipal-Agent-Theorie sowie deren Verknüpfung mit der Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen aufgezeigt. Ausgehend davon werden Anforderungen formuliert, die sich für die Public Corporate Governance bezüglich Steuerungsinstrumente, Informationsfluss und Eignermodell ergeben.

2.1 Prinzipal-Agent-Theorie und Public Corporate Governance

Ausgangspunkt der Public Corporate Governance ist die Intention des Staates: Er greift mittels öffentlicher Unternehmen in einem Politikbereich steuernd ein und lässt ein Angebot an ausgewählten (öffentlichen) Gütern und Dienstleistungen bereitstellen (Braun & Giraud, 2003, S. 152). Dies erlaubt es dem Staat, sowohl Qualität, Menge und Preis öffentlicher Dienstleistungen (in der Schweiz als „Service Public“ bezeichnet) zu beeinflussen. Die damit verbundene Steuerungs- und Gewährleistungsverantwortung des Staates lässt sich bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen (ebd., S. 157), ist heute nach wie vor stark präsent in der öffentlichen Diskussion und gilt vielfach als Legitimation staatlicher Unternehmen schlechthin (Papenfuß, 2013).

Seit den 1970er Jahren wurden Unternehmen mit öffentlichen Dienstleistungen vermehrt aus der Verwaltung ausgegliedert (Verhoest et al., 2012); ein Trend, der in den 1990er Jahren durch das New Public Management zusätzlich verstärkt worden ist (Thom & Ritz, 2017, S. 9 f.; auch Leixnering & Papenfuß, 2016, S. 224). Dadurch hat sich zwar das staatliche Ziel der Gewährleistung bestimmter Aufgaben nicht verändert, hingegen ist die Distanz zwischen Eigner und Unternehmen größer geworden: Statt über die klassischen verwaltungsinternen Mechanismen wie Erlasse, Budgetierung sowie Weisungen Einfluss zu nehmen, steuert der Staat seine verselbständigten Unternehmen über Instrumente wie Leistungsaufträge, Zielvorgaben und Controlling (Braun & Giraud, 2003, S. 164; Gutzwiller, 2017, S. 125–147; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 111–140; Papenfuß, Steinhauer & Friedländer, 2019, S. 110 ff.; Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011).

Die dergestalt veränderte Beziehung zwischen dem Staat und seinen Unternehmen weist einen engen Bezug zur Prinzipal-Agent-Theorie auf. Diese analysiert das Verhältnis zwischen dem Prinzipal (dem Staat) und seinem Agenten (Unternehmen) (Bendor, Glazer & Hammond, 2001; Calvert, McCubbins & Weingast, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Picot et al., 2020, S. 89–99; Pratt & Zeckhauser, 1985).

2.2 Allgemeine Anforderungen an das Steuerungsinstrumentarium der Public Corporate Governance

Die Prinzipal-Agent-Theorie benennt drei wichtige Ansätze, die es dem Staat erlauben sollen, die Informationsasymmetrie zwischen dem Eigner und den Unternehmen zu reduzieren (dazu auch Jurkonis & Petrusauskaitė, 2014, S. 82). Der erste Ansatz betrifft die *Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten*, nämlich die Formulierung von Zielen und Indikatoren zur Über-

prüfung von Qualität und Quantität von Leistungen. Gut ausgestaltete Instrumente sollen dem Staat ein „screening“ ermöglichen, um allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen. Auf der anderen Seite sollen die Instrumente es dem Unternehmen erleichtern, den Eigner zu informieren (sogenanntes „signalling“; Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60) und ihn frühzeitig über wichtige Entwicklungen in Kenntnis zu setzen. Ein zweiter Ansatz betrifft die Gestaltung des formellen und informellen *Informationsaustausches* zwischen Eigner und Unternehmen. Und drittens müssen beim Eigner Strukturen vorliegen, die ihn in die Lage versetzen, um die Steuerungsinstrumente angemessen anzuwenden und den Informationsaustausch aktiv zu gestalten. Diese Strukturen werden oft unter dem Begriff *Eignermodell* zusammengefasst (Calvert, McCubbins & Weingast, 1989; Bendor, Glazer & Hammond, 2001 sowie Verhoest et al., 2012, S. 427 f.).

Komplexer wird die Situation, wenn mehrere Eigner an einem Unternehmen beteiligt sind. In der Prinzipal-Agent-Theorie wird vom „Multiple Principal Problem“ gesprochen. Dieses besteht darin, dass bei mehreren Prinzipalen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können (die Prinzipale verlassen sich gegenseitig auf die anderen) und die Steuerung daher bezüglich Intensität und Qualität sinkt. Im Weiteren besteht die Gefahr, dass der Agent die Prinzipale gegeneinander ausspielt oder sich ein Prinzipal mit seinen Interessen gegen den anderen durchsetzt. Diese Effekte bergen das Potenzial zu gross werdender Autonomie des Agenten und einer aufgrund der schwächeren Steuerung verbundenen Gefahr von Ineffizienzen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019, S. 675).

Wie sollen die drei genannten Ansätze (Steuerungsinstrumente, Informationsaustausch und Eignermodell) in der Praxis umgesetzt werden? – Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen liefert dazu Hinweise (z. B. Schedler, Müller & Sonderegger, 2016; Verhoest et al., 2012; Lienhard, 2009; Gutzwiller, 2017; Schewe, 2005; Hommelhoff, Hopt & Werder, 2009; Schoppen, 2015; Jensen & Meckling, 1976; Calvert, McCubbins & Weingast, 1989). Ebenfalls hilfreich sind Public Corporate Governance-Kodizes, die von internationalen Institutionen entwickelt worden sind. Diese Kodizes können als Richtlinien zur Gestaltung einer „Good Corporate Governance“ verwendet werden (Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 1; Krems, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022a; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 15, 21). Zu nennen sind beispielsweise die Arbeiten der IFAC (The International Federation of Accountants), der OECD (2005; 2015), der EU-Kommission, der Vereinten Nationen oder der Weltbank (2014). Überdies entstehen zunehmend auch auf nationaler Ebene Vorgaben wie zum Beispiel in der Schweiz die Leitsätze des Bundesrats zur Public Corporate Governance (Bundesrat, 2006; 2021) oder der Deutsche Public Corporate Governance Musterkodex (Papenfuß, 2021). Wie Papenfuß und Wagner-Krechlok (2021, S. 3) ausführen, diffundieren diese Governance-Standards und sind daher bedeutsam für die Beurteilung von konkreten Fällen.

2.3 Spezifische Anforderungen an die Steuerungsinstrumente

Ausgehend von der Theorie und den Public Corporate Governance Kodizes lassen sich spezifische Anforderungen an die Steuerung öffentlicher Unternehmen formulieren: Gemäß Empfehlungen der OECD (2015, S. 12) sollen die Steuerungsinstrumente dazu dienen, die Umsetzung der Hauptaufgaben des Eigners sicherzustellen (Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 36 f.). Dazu zählen unter anderem die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung, die

Vorgabe strategischer Ziele und die Herstellung von Transparenz. Gleichzeitig sollen die Instrumente die Autonomie des Unternehmens wahren und nicht in die operative Umsetzung eingreifen. Vielmehr ist der Eigner gehalten, mittels seiner Instrumente zuhanden der Unternehmung Zielvorgaben und Prioritäten zu definieren (Lienhard, 2009, S. 57; Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 840). Daraus lassen sich zwei Gruppen von Steuerungsinstrumenten unterscheiden (auch Lienhard et al., 2019, S. 23 f.):

- *Steuerungsinstrumente zur Formulierung von Zielvorgaben:* Der Eigner muss über geeignete Instrumente verfügen, mit denen er die Zielvorgaben an das Unternehmen klar formulieren, priorisieren und durchsetzen kann. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen die gesetzlichen Grundlagen (insbesondere zur Definition der Aufgaben und der Organisationsform), die Eignerpolitik (bestimmt insbesondere die grundsätzliche Stoßrichtung), ein Instrument zur Formulierung und Priorisierung strategischer Zielvorgaben sowie ein systematisches Verfahren zur Bestellung des Verwaltungsrats.
- *Steuerungsinstrumente zwecks Berichterstattung:* Zur Prüfung der Zielvorgaben benötigt der Eigner ein Controlling zur Überprüfung der in den Steuerungsinstrumenten formulierten Zielvorgaben. Zu weiteren wichtigen Instrumenten der Berichterstattung zählen ein Rechnungslegungssystem, spezifische Berichte zur inhaltlichen Zielerreichung sowie die Prüfung der Rechnungen durch externe Revisionsstellen.

2.4 Spezifische Anforderungen an den Informationsfluss

Die Gestaltung des *Informationsflusses* zwischen Eigner und Unternehmen ist entscheidend dafür, ob und auf welche Art und Weise die Steuerungsinstrumente in der Praxis genutzt werden: So legt die OECD (2015, S. 22) fest, dass öffentliche Unternehmen nicht nur eine Informationspflicht haben, sondern darüber hinaus mit spezifischen Informationen die Vertrauensbildung zwischen Eigner und Unternehmen sowie die Glaubwürdigkeit des Unternehmens steigern müssen („signalling“ gemäß Prinzipal-Agent-Theorie). Im Weiteren müssen alle Anteilseigner eines Unternehmens in Bezug auf den Zugang zu Informationen und zur Informationsweitergabe gleichbehandelt werden, insbesondere wenn es sich bei den staatlichen Unternehmen um börsennotierte Firmen handelt. Wird die Vielzahl der einschlägigen Publikationen zu diesem Aspekt betrachtet, lassen sich bezüglich des Informationsflusses zwischen Eigner und Unternehmen folgende Aspekte unterscheiden (Lienhard et al., 2019, S. 24–25; Stöckli, 2012, S. 478; Verhoest et al., 2012, S. 427):

- *Umfang und Zeitpunkt des Informationsflusses (Fremdinformation):* Das Unternehmen muss von sich aus dem Eigner die für die Steuerung notwendigen Informationen rechtzeitig und im notwendigen Detailgrad zukommen lassen. Namentlich der Zeitpunkt der Information ist wichtig, damit der Eigner genügend Zeit für die Informationsverarbeitung erhält.
- *Zugang zu Informationen und Periodizität der Berichterstattung (Selbstinformation):* Der Eigner muss sich im Bedarfsfall zu spezifischen Informationen Zugang verschaffen können. Im Weiteren muss er sich in regelmäßigen Abständen, zum Beispiel im Rahmen von Eignerggesprächen, mit der obersten Führungsebene des Unternehmens austauschen und Informationen besprechen können. Dies ist wesentlich für den Aufbau von Vertrauen und einer gemeinsamen Führungskultur.

- *Vertraulichkeit und Gleichbehandlung*: Die Vertraulichkeit von Informationen muss gewährleistet sein. Bei Publikumsgesellschaften müssen alle Aktionäre gleichen Zugang zu börsenrelevanten Informationen erhalten.

2.5 Spezifische Anforderungen an das Eignermodell

Aus der Sicht des Eigners stellt sich die Frage, mit welchen *organisatorischen Vorkehrungen* er den angemessenen Einsatz der Steuerungsinstrumente sicherstellt und wie die Informationsflüsse optimal gestaltet werden können. Der Eigner muss den Aufwand für die Steuerungs- und Kontrollkosten erbringen und ein oder mehrere entsprechende Aufsichtsorgan(e) schaffen (Verhoest et al., 2012, S. 425; Steiner et al., 2012; OECD, 2005, S. 30; OECD, 2015, S. 41; Weltbank, 2014, S. 71.). Es lassen sich grundsätzlich vier verschiedene Eignermodelle unterscheiden (OECD, 2018, S. 24):

- *Zentrale Modelle*: Es besteht eine zentrale Stelle, die für die Steuerung verantwortlich ist (zentrale Beteiligungsstelle oder „ownership agency“).
- *Duale Modelle*: Das duale Modell zeichnet sich dadurch aus, dass ein Linien-Departement („line ministry“) für inhaltliche Aspekte zuständig ist und für finanzielle Belange ein anderes Departement – in der Regel das Finanzdepartement.
- *Zentrale Koordinationsstelle*: Diese ist dafür verantwortlich, die Aktivitäten und Maßnahmen der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen zu harmonisieren und zu koordinieren. Zudem sollen der Koordinationsstelle die Ausarbeitung einer allgemeinen Politik in Bezug auf Unternehmensbeteiligungen sowie spezifischer Leitlinien und die Vereinheitlichung der Verfahren der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen obliegen.
- *Dezentralisierte Modelle*: Für jedes staatliche Unternehmen ist nach Maßgabe dessen Aufgabe ein entsprechendes Departement zuständig. Oftmals wird dieses Modell kombiniert mit einer zentralen Koordinationsstelle eingesetzt.

Eine zentrale Frage beim Eignermodell betrifft die Anzahl der involvierten Prinzipale: Ist es nur eine Stelle, sind es mehrere Verwaltungsstellen derselben Verwaltung oder sind es dezentrale Stellen unterschiedlicher Herkunft. Diese Frage wird aus theoretischer Sicht als *Multipel-Prinzipal-Problem* bezeichnet (dazu Bernheim & Whinston, 1986; Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019). Weil mehrere Prinzipale Steuerungsinstrumente duplizieren, wenn sie sich untereinander nicht absprechen oder wenn sie gar vom Agenten für dessen eigene Ziele vereinnahmt werden, besteht die Gefahr, dass die Transaktionskosten steigen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019, S. 677 f.). Bei dem in der Schweiz praktizierten dualen Modell mit seiner Teilung von finanzieller und inhaltlicher Verantwortung stellt sich die Frage des Multipel-Prinzipal-Problems besonders ausgeprägt.

3 Analyse der Eigner – Unternehmensbeziehung anhand von vier Fällen

Die im vorangehenden Kapitel formulierten Anforderungen an die Steuerung öffentlicher Unternehmen wurden mittels vier Fallstudien empirisch überprüft: Im Zentrum jeder Fallstudie stand ein öffentliches Unternehmen. Mit Hilfe von ausgewählten Kriterien wurde für jedes Unternehmen untersucht, wie sich die eingesetzten Steuerungsinstrumente, die Gestaltung des Informationsflusses und die Funktion des Eignermodells bewährt haben. Das Gesamtergebnis wird im Folgenden vorgestellt. Die dabei verwendeten Kriterien und die Detailergebnisse der Überprüfung der Kriterien sind im Online-Anhang zu diesem Beitrag ersichtlich. Bevor auf die empirischen Ergebnisse eingegangen wird, wird die Steuerung der vier Unternehmen im Kontext des Regierungssystems der Schweiz aufgezeigt.

3.1 Public Corporate Governance im Kontext des Regierungssystems

In der Schweiz liegt die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Unternehmen des Bundes bei der Regierung, dem aus sieben Personen bestehenden Bundesrat (Exekutivbehörde). Dieser hat für die verschiedenen Unternehmen sowohl das zuständige Fachdepartement (entspricht einem Ministerium) wie auch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD, entspricht dem Finanzministerium) mit der Umsetzung der vorgesehenen Steuerungsinstrumente beauftragt (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022). Zentrale Steuerungsinstrumente sind die Wahl des Verwaltungsrats, die Festlegung der strategischen Ziele und die diesbezügliche Berichterstattung (siehe Lienhard et al., 2019, S. 26 ff.). Die Departemente bereiten die Geschäfte zuhanden des Bundesrats vor. Bei der Festlegung der strategischen Ziele, welche in der Regel alle vier Jahre erneuert werden, wirkt zusätzlich das Parlament bzw. die Bundesversammlung (Parlament) mit. Zudem erstattet die Regierung dem Parlament jährlich Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele durch die öffentlichen Unternehmen. Die Unternehmen selbst müssen dem Bund bzw. den Departementen zusätzlich zu den gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflichten während dem laufenden Geschäftsjahr regelmässig Bericht erstatten. Zudem treffen sie sich jährlich mit den zuständigen Mitgliedern der Bundesversammlung und legen mündlichen Bericht über ihre Geschäftstätigkeiten ab (sog. Eignergespräche). In außerordentlichen Situationen müssen die Unternehmen der Bundesversammlung bzw. den zuständigen Kommissionen im Rahmen von Untersuchungen zusätzlich Rechenschaft ablegen (Höchner, 2020, S. 244 f.).

3.2 Beurteilung der Steuerungsinstrumente als Element des Corporate Government

Im Wesentlichen verfügt der Eigner in den vorliegend untersuchten Fällen über sechs zentrale Instrumente, um seine Unternehmen zusteuern: Es sind dies die Wahl des Verwaltungsrats (Aufsichtsrat), die Formulierung von strategischen Zielen, die Genehmigung von Rechnung und Geschäftsberichten, die Eignergespräche, weitere Berichte über den Geschäftsverlauf und von Eignern eingeforderte Zusatzinformationen zu ausgewählten Sachfragen.

Wie sind die Wahl und die Ausgestaltung dieser Instrumente zu beurteilen? – Um diese Frage zu beantworten, wurden auf Basis der Literatur elf Kriterien entwickelt und empirisch überprüft. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 1: Kriterien zur Bewertung der Steuerungsinstrumente des Eigners; Ergebnis der Bewertung

<i>Bewertungskriterium</i>		<i>Beurteilung</i>	
1	Klarer Rechtsrahmen/Organisationsform	erfüllt	Es gibt zwar kein Rahmengesetz, aber verschiedene Querschnittserlasse (insb. RVOG und RVOV, BPG und BPV, ParlG, FK G). Einzelne Instrumente (bspw. die Eignerggespräche) finden sich nicht in den Rechtsgrundlagen.
2	Klare Definition der Aufgaben der öffentlichen Unternehmen (Gewährleistungsauftrag)	erfüllt	In den jeweiligen Organisationserlassen und den Unternehmensstatuten ist klar festgehalten, welches der Zweck und die Aufgaben der Unternehmen sind. Teilweise wäre eine Spezifizierung wünschbar.
3	Bestehen einer langfristigen Eignerpolitik	erfüllt	Ist vorhanden, die Wahl der Rechtsformen ist aber nicht durchwegs schlüssig begründet.
4	Bestehen von strategischen Zielvorgaben und Priorisierung	teilweise erfüllt	Die strategischen Ziele für jeweils für vier Jahren vorhanden. Zielkonflikte und Priorisierung der Ziele nicht diskutiert.
5	Kontinuierliche Überwachung der Leistungen mittels Berichtssystem	teilweise erfüllt	Berichtssystem besteht, Risikoanalyse und Risikomanagement aber gering zu wenig systematisch und transparent.
6	Regelmässige Austausch mit den Unternehmen ist sichergestellt (bspw. durch Eignerggespräche).	erfüllt	Mit allen vier Unternehmen wird dreibis viermal jährlich ein Eignerggespräch geführt.
7	Autonomiebereiche der Unternehmen werden respektiert	erfüllt	Die strategischen Ziele des Bundes respektieren den Autonomiebereich der Unternehmen, keine Eingriffe in das Tagesgeschäft.
8	Schutz der Minderheitsaktionäre und Gleichbehandlung aller Aktionäre	erfüllt	Die Rolle der Minderheitsaktionäre ist rechtlich geregelt, es besteht diesbezüglich ein Bewusstsein bei den Unternehmen wie auch beim Eigner.
9	Wahl des Verwaltungsrats ist geregelt, Vorgaben zur Diversität sind vor-	teilweise erfüllt	Kein formalisierter Prozess, nach dem Verwaltungsratsmitglieder vorgeschla-

Bewertungskriterium		Beurteilung	
	handen und Staatsvertretung wird zurückhaltend genutzt, Funktionsfähigkeit des VR wird geprüft.		gen und gewählt werden; Förderung der Diversität ab 2020; Einsatz der Staatsvertretung angemessen aber keine Mechanismen zur Prüfung der Funktionsfähigkeit.
10	Vorgaben zur Vergütung und Interessenkonflikten	erfüllt	Verordnung zum Kaderlohn vorhanden, Vorgaben zu Nebenbeschäftigungen vorhanden
11	Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind klar festgehalten	teilweise erfüllt	Die Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind im Wesentlichen im Obligationenrecht geregelt. Es erfolgt keine prüfen im Subventionsbereich.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 62 – 69.

Sieben Kriterien wurden erfüllt, vier wenigstens teilweise. Der Befund zeigt, dass dem Bund als Eigner der vier Unternehmen eine sinnvolle und genügende Anzahl von Instrumenten zur Verfügung steht, mit denen er die Unternehmen steuern kann. Es bedarf keiner zusätzlichen Instrumente seitens des Eigners.

Trotz dieses positiven Befunds ließen sich vier wichtige *Optimierungspotenziale* erkennen:

- Ein erstes Optimierungspotenzial betrifft die *Rechtsgrundlagen*. Es ist nicht schlüssig nachzuvollziehen, weshalb bei den vier Unternehmen drei Mal die Form einer spezialrechtlichen AG und ein Mal die Form einer privatrechtlichen AG gewählt wurde. Im Weiteren hat sich gezeigt, dass gewisse Elemente der Steuerung nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind. Insbesondere sind die wichtigen Eignergsgespräche rechtlich nicht verankert und es bestehen Unsicherheiten bezüglich der Verbindlichkeit der strategischen Ziele. Per 1. Juli 2022 trat eine neue Bestimmung in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzgebung des Bundes in Kraft, die eine punktuelle Änderung in Bezug auf die Verankerung der Zuständigkeiten und des Eignermodells vorsieht (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022).
- Es besteht zweitens ein Bedarf nach einer Priorisierung beziehungsweise Gewichtung der *strategischen Ziele* und einer expliziten Auseinandersetzung mit Zielkonflikten im Rahmen der strategischen Ziele. Der Bundesrat (2021, S. 37) erachtet eine solche Priorisierung allerdings nicht als zielführend.
- Es ist drittens festzuhalten, dass die *Prozesse zwischen dem Eigner und den Unternehmen*, namentlich der Prozess zur Wahl und zur Überprüfung der Funktionalität des Verwaltungsrats sowie die Inhalte und die Abfolge der Eignergsgespräche und deren Vorbereitung, über alle Unternehmen betrachtet wenig systematisch geregelt sind. Im Nachgang zur Studie hat der Bundesrat zusätzliche Vorgaben in diesem Bereich beschlossen (siehe Bundesrat, 2021, S. 9).
- Viertens ist die Rolle der *externen Revision* zu überprüfen: Deren Aufgaben und Rolle ist zwar klar festgehalten. Sie beschränken sich allerdings auf die Finanzbuchführung des

Unternehmens. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob der Auftrag der externen Revision auch auf den Subventionsbereich und damit auf die Betriebsbuchführung ausgeweitet werden sollte. Angesichts der großen Bedeutung des subventionierten Bereiches wäre dies sinnvoll.

3.3 Ergebnisse zum Informationsaustausch

Die Analyse der vier Fälle hat gezeigt, dass der Informationsaustausch während des laufenden Jahres bei den vier untersuchten Unternehmen intensiv ist: Im Wesentlichen finden drei bis vier Eignerggespräche statt: Das zuständige Regierungsmitglied trifft sich mit der Führungsspitze des Verwaltungsrats und der Geschäftsführung der Unternehmen. Jedes Gespräch wird auf operativer Ebene durch das Generalsekretariat vorbereitet. Der Informationsfluss wird durch die Bestimmung der Traktandenliste und die Forderung nach zusätzlichen Informationen durch den Eigner bestimmt. Schließlich ist der Kreis der Teilnehmenden an den Gesprächen relevant: Diese erfolgen im vorliegenden Fall auf höchster Ebene. Die Regierung ist dementsprechend mit einem Mitglied vertreten und seitens Unternehmen nimmt das Präsidium des Verwaltungsrats an den Gesprächen teil.

Zur Beurteilung des Informationsaustausches wurden sieben Kriterien entwickelt und empirisch überprüft. Das Resultat ist in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 2: Kriterien zur Beurteilung des Informationsaustausches zwischen Eigner und Unternehmen; Ergebnis der Bewertung

1	Eine Transparenz- und Offenlegungspolitik des Eigners liegt vor.	teilweise erfüllt	Der Eigner berichtet öffentlich über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen. Richtlinien bezüglich des Umgangs mit Informationen bestehen indessen nicht (bspw. bezüglich Minderheitsaktionären).
2	Der Eigner erhält sämtliche Informationen, die zur Überprüfung der Erfüllung der strategischen Ziele erforderlich sind.	erfüllt	Die Unternehmen liefern die nötigen Informationen, damit der Eigner die Erreichung der strategischen Ziele prüfen kann.
3	Rechtzeitige Lieferung aller sachdienliche Informationen an den Eigner.	teilweise erfüllt	Teilweise kommen die Informationen für den Eigner zu spät, um sich noch adäquat auf die Sitzungen/Eignerggespräche vorbereiten zu können.
4	Der Zugang des Eigners zu den Informationen ist sichergestellt und klar geregelt.	erfüllt	Der Zugang zu sachdienlichen Informationen ist in der Praxis bei allen vier Unternehmen gewährleistet und in einem eigenen Gesetz verankert.
5	Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird berücksichtigt insbesondere bei börsenkotierten Gesellschaften (hier Swisscom).	erfüllt	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.

6	Die Gemeinhaltung von sensiblen Informationen an den Eigner ist sichergestellt	erfüllt	Es bestehen verschiedene Geheimhaltungsvorschriften. Es gibt keine Indizien, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.
7	Lückenlose Dokumentation des Informationsflusses ist sichergestellt	teilweise erfüllt	Alle Eignerggespräche und die Fachgruppensitzung zwischen Unternehmen und Eigner werden grundsätzlich protokolliert, der weitere Austausch hingegen nicht.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 63.

Vier Kriterien wurden erfüllt, drei teilweise erfüllt. Auf Grund dieses Ergebnisses kann der Informationsaustausch zwischen Eigner und Unternehmen *grundsätzlich positiv* bewertet werden: Der Informationsumfang, der Informationszugang und der Informationsrhythmus sind angemessen. Namentlich die Zahl und der Rhythmus der Gespräche zwischen Eignerstellen und Unternehmensführung konnten durchaus als intensiv bezeichnet werden.

Es bleibt dennoch eine *Informationsasymmetrie* zwischen Eigner und Unternehmen bestehen, die heute nicht zuletzt mit Vertrauen bewältigt wird: Die Eignerstellen gehen davon aus, dass ihnen die Unternehmen keine Informationen bewusst vorenthalten. Dennoch ließen sich folgende Aspekte benennen, welche die Informationsasymmetrie verstärken:

- Die *Agenda der Eignerggespräche* ist nicht durchweg systematisch strukturiert und wird daher stark durch die Unternehmen dominiert. Diese setzen die wichtigen Themen fest, was die Informationsasymmetrie verstärkt. Zudem sind die Eignerggespräche über alle vier Unternehmen hinweg insgesamt wenig systematisiert. Es bestehen Unterschiede in Bezug auf die Periodizität, die Zusammensetzung der Teilnehmenden und die Protokollierung der Ergebnisse. Im Nachgang zur Analyse hat der Bundesrat denn auch eine Systematisierung der Eignerggespräche beschlossen (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 9, 29).
- Informationen der Unternehmen zu den Eignerggesprächen werden teilweise *kurzfristig* geliefert, was dem Eigner die Vorbereitung auf die Gespräche erschwert, vor allem wenn es sich um umfangreiche und komplexe Gegenstände handelt.
- Die Eignerggespräche sind tendenziell *retrospektiv* ausgerichtet und lassen (mit Ausnahme von Strategieworkshops bei der RUAG) eher wenig Raum für prospektive Themen. Auch diese Feststellung aus der Analyse hat der Bundesrat inzwischen aufgenommen und als Maßnahme beschlossen, dass die Eignerggespräche stärker prospektiv auszurichten sind (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 10).

Wohl um Informationsasymmetrien zu mildern, wurden bei den SBB und der Post (bis Ende 2018) direkt und bei der Swisscom indirekt über die Staatsvertretung die *Protokolle der Verwaltungsratssitzungen* an den Eigner übermittelt. Gemäß den Ergebnissen aus den Interviews konnte dieser Informationsaustausch die Asymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen indessen nicht mildern – im Gegenteil: Die Protokolle enthielten auf der einen Seite diverse Informationen, die zur Wahrnehmung der Eignerrolle nur bedingt relevant waren und daher für den Eigner nur einen beschränkten Nutzen aufwiesen. Auf der anderen Seite verwischte die Zustellung dieser Protokolle die Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltungsrat

und Eigner. Da sich die Eignerstellen in der Praxis offenbar nicht zu den Protokollen äusserten, blieb deren Weiterleitung in seiner Bedeutung unklar.

Die Analyse hat im Weiteren gezeigt, dass *informelle Kontakte* zwischen den Spitzen der Unternehmen (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) und einzelnen Bundesratsmitgliedern stattfinden. Diese Praxis ist insbesondere aus Gründen der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit und der Verantwortlichkeit zu hinterfragen. Der Bundesrat sieht dies ebenfalls so, ist aber gleichzeitig der Ansicht, dass informelle Kontakte zwischen den Spitzen der Unternehmen und den Eignerstellen nicht vollständig vermeidbar seien. Allerdings dürften diese den formellen Informationsfluss nicht unterlaufen und sie seien auf ein Minimum zu beschränken (Bundesrat, 2021, S. 15).

3.4 Ergebnisse zur Ausgestaltung des Eignermodells

Der Bundesrat hat sich aus Effizienzgründen für ein *duales Eignermodell* entschieden (Bundesrat, 2006; Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 5 f.). Auf die Schaffung einer zentralen Stelle für die Gesamtkoordination der Eignerrolle des Bundes wurde verzichtet; diese Aufgabe kommt somit letztlich dem Gesamtbundesrat zu. Dieser behandelt die strategischen Ziele und die Berichterstattung dazu im Rahmen der üblichen Verfahren bei Bundesratsgeschäften (Lienhard et al., 2019, S. 64).

Das duale Modell sieht folgende Aufgabenverteilung vor: Es nehmen jeweils ein Fachdepartement sowie die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) die Eignerrolle wahr. Beim Fachdepartement handelt es sich im Falle der Swisscom, der Schweizerischen Bundesbahnen und der Post um das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Beim Rüstungskonzern RUAG ist das Verteidigungsdepartement (VBS) für die Fachaufsicht zuständig. Innerhalb dieser Zusammenarbeit ist das Fachdepartement federführend, insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, der Ausarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist demgegenüber grundsätzlich in den finanziellen Bereichen federführend. Somit übernehmen die Fachdepartemente die Gewährleistungssicht und die EFV die finanzwirtschaftliche Perspektive (siehe Lienhard et al., 2019, S. 64–67).

Wie hat sich dieses duale Eignermodell in der Praxis bewährt? – Mittels acht Kriterien, die sich unter anderem an den Leitlinien der OECD orientierten, wurde dieser Frage nachgegangen. Das Ergebnis der Überprüfung der acht Kriterien ist aus der untenstehenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 3: Kriterien zur Beurteilung des in der Schweiz praktizierten Eignermodells: Ergebnis der Bewertung

1	Die verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen sind institutionell getrennt.	erfüllt	Die verschiedenen Institutionen zur Wahrnehmung der Rollen des Bundes sind in unterschiedlichen Institutionen/Bereichen angesiedelt.
2	Die Eignerrechte werden durch eine zentrale Stelle ausgeübt (zentrales Modell).	nicht erfüllt	Es wird ein duales Modell praktiziert.

3	Es ist eine Koordinationsstelle eingerichtet.	nicht erfüllt	Es besteht keine Stelle für die Koordination aller Eignerinteressen bezüglich der bundesnahen Unternehmen, auch wenn die EFV gewisse Koordinationsaufgaben wahrnimmt.
4	Der Staat ist ein aktiver Eigner und übt seine Aktionärsrechte effektiv aus.	erfüllt	Die entsprechenden Verantwortlichkeiten sind im dualen Modell mit konkreten Instrumenten festgelegt, die zur Anwendung gelangen.
5	Die Zuständigkeiten im Eignermodell sind klar geregelt	teilweise erfüllt	Die Verantwortlichkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente sind zwar auf zwei unterschiedliche Stellen verteilt. Beide Stellen sind für die Anwendung der Instrumente verantwortlich. Die Verantwortlichkeiten sind allerdings nicht durchwegs rechtlich festgelegt.
6	Es stehen der mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen genügend Ressourcen zur Verfügung.	teilweise erfüllt	Die fachtechnischen Stellen zur Wahrnehmung der Eignerinteressen sind teilweise unterdotiert.
7	Die mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen verfügen genügend Know-how.	teilweise erfüllt	Die beauftragten fachtechnischen Stellen verfügen nicht durchwegs über die notwendigen Fachkräfte, um die Eignerinteressen wahrzunehmen. Es besteht eine Asymmetrie im dualen Modell.
8	Die Regierung sorgt für eine Gesamtkoordination der verschiedenen Rollen des Staats als Eigner	teilweise erfüllt	Der Bundesrat nimmt die Eignerfunktion insbesondere beim Beschluss der strategischen Ziele sowie bei der Berichterstattung wahr. Zudem ist er für die weiteren Rollen verantwortlich (bspw. Bestellen von Regulierungsbehörden). Optimierungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Abstimmung zwischen der Eignerrolle und der Bestellerrolle bei den Eidgenössischen Bundesbahnen.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 69.

Zwei der acht Kriterien wurden erfüllt, vier teilweise erfüllt und zwei nicht erfüllt. Den grössten Diskussionspunkt bildet das Steuerungsmodell. Gegenwärtig ist, entgegen der Empfehlung der OECD, kein zentrales Modell installiert (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 6). Die Steuerung der Unternehmen hat sich aber auch im *dualen Modell grundsätzlich gut eingespielt*: Gemäß den Erhebungen erachten die involvierten Bundesstellen das duale Modell als praktikabel und ziehen dieses einem zentralen Modell vor. Ein wichtiges

Argument sind dabei die *Checks and Balances* zwischen der fachlichen und finanziellen Eignersicht im dualen Eignermodell: Rentabilitätsziele und Ziele des Service Public sind beim Eignermodell eingebunden und ergänzen sich gegenseitig. Allerdings besteht hier ein Multipel-Prinzipal-Problem: Das Unternehmen kann seine Anliegen über zwei Wege beim Eigner einbringen und Ertragsziele gegen Auflagen des Service Public ausspielen (siehe Lienhard et al., 2019, S. 66 f.). Zudem weist das duale Modell des Bundes *folgende Schwächen* auf (ebd., S. 67):

- Es besteht eine Asymmetrie zwischen den beiden Eignerstellen: Die Fachdepartemente sind beim dualen Modell dominierend, weil die Eignerfunktion diesbezüglich vom zuständigen Mitglied der Regierung wahrgenommen wurde. Demgegenüber ist beim Finanzdepartement die Verwaltung mit der Eignerfunktion betraut. Diese Konstellation ergibt sich nicht etwa aus einer konzeptionellen Vorgabe: Vielmehr sind sie das Resultat der Ausgestaltung des dualen Modells durch die jeweilige Departementsführung in der Praxis. Die dem gewählten Eignermodell an sich eigenen *Checks and Balances* werden durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Vertretungen teilweise reduziert.
- Die fachtechnischen Stellen in den Departementen verfügen über zu wenig personelle Ressourcen, um die Eignerfunktion hinreichend wahrnehmen zu können. Damit befinden sich die Eignerstellen des Bundes gegenüber den Unternehmen im Nachteil. Dem hat der Bundesrat inzwischen entgegengewirkt, indem er zusätzliche Ressourcen gesprochen hat (Bundesrat, 2021, S. 66–67).

4 Diskussion der Ergebnisse

Wie ist die Public Corporate Governance der analysierten Unternehmen in der Schweiz zu beurteilen? Lassen sich daraus allgemeine Schlüsse ableiten im Hinblick auf die Instrumentenwahl, den Informationsprozess und das Eignermodell, welche die Beziehung zwischen Prinzipal (Staat) und den Agenten (seinen Unternehmen) beeinflussen? – Basierend auf den in der Einleitung formulierten Ausgangsfragen werden diese in drei Schritten beantwortet, worauf ein Ausblick folgt.

4.1 Sinnvoller Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente als notwendige Voraussetzung einer guten Public Corporate Governance

Die Prinzipal-Agent-Theorie postuliert eine Reduktion der Informationsasymmetrie mittels verschiedener Instrumente. Anhand von vier Beispielen öffentlicher Unternehmen in der Schweiz wurde untersucht, ob die notwendigen Instrumente vorhanden sind, damit das von der Theorie postulierte „Screening“ durch den Eigner und das „signalling“ durch das Unternehmen stattfinden konnten. Fehlten diese Instrumente teilweise oder vollständig, könnte das eine Erklärung für Fehlverhalten sein, wie es zum Beispiel bei der Subventionierung der Schweizer Post aufgetreten ist.

Die Analyse der vier Fälle hat gezeigt, dass die *Zahl und die Qualität der Instrumente* für das „screening und signalling“ auf Bundesebene grundsätzlich vorhanden sind und den

Anforderungen von Theorie und Praxis entsprechen. Das Instrumentarium ist *grundsätzlich ausreichend*, damit der Bund als Eigner seine Unternehmen führen kann. Allerdings sind Wahl und Ausgestaltung der Instrumente zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für eine funktionierende Prinzipal-Agenten-Beziehung.

Die Untersuchung weist auf eine zentrale Schwäche bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Instrumente hin: Es wird in den untersuchten Fällen auf eine *Priorisierung bei den strategischen Zielvorgaben verzichtet*. Dies ist dann unproblematisch, wenn keine Zielkonflikte bestehen. Bei öffentlichen Unternehmen sind diese aber meist immanent vorhanden: So steht beispielsweise das Gewinnziel immer in einem Spannungsfeld zu den Leistungszielen (Umfang und Qualität der Leistungen). Konkret kann der Gewinn eines staatlichen Unternehmens erhöht werden, wenn dessen Leistungen (wie etwa das Angebot an Postfilialen, die Häufigkeit von Zugverbindungen, die Bandbreite von Telekommunikationsleistungen) nicht flächendeckend angeboten werden. Hier würde eine Priorisierung der Ziele des Eigners Klarheit schaffen und es dem Unternehmen erlauben, Zielkonflikte zu bewältigen (siehe aber Bundesrat, 2021, S. 37). Eine fehlende Priorisierung bei gleichzeitigen Zielkonflikten verlagert diese in das Unternehmen hinein und führt bei Nichterreichung der Ziele zu Konflikten in der Eigner-Unternehmen-Beziehung.

Die Formulierung homogener Zielvorgaben ist aufwendig und oftmals nicht zu realisieren, weil sich politische Positionen hinter den Zielvorgaben verbergen. In der politischen Diskussion können entweder die Gewinne oder die Leistungen priorisiert werden. Werden diese politischen Positionen in den Instrumenten nicht benannt, führt dies zu Problemen in der Umsetzung bei den Unternehmen. Das Auftreten der Probleme wird in der Folge oft (fälschlicherweise) den Instrumenten angelastet. Dabei wäre es Aufgabe des Prinzipals, politische Zielkonflikte zu klären und anschließend die Instrumente so auszugestalten, dass der Auftrag an die Unternehmen klar ausfällt.

4.2 Instrumente können ihre Wirkung erst im systematischen Prozess und bei genügend Ressourcen auf Seiten des Eigners entfalten

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die formellen und informellen Prozesse entscheidend sind für die effiziente und wirksame Anwendung der Instrumente. Zwar wurde in den vier untersuchten Fällen der Informationsfluss insgesamt als befriedigend beurteilt. Er wurde aber zu *einseitig von den Unternehmen dominiert* (zum Beispiel bei der Gestaltung der Tagesordnungen); die Informationen lagen dem Eigner *oft zu spät* vor, damit er sie in der nötigen Tiefe verarbeiten konnte. Zudem war der Informationsaustausch *nicht systematisch* festgelegt. Oftmals wurden die formellen Prozesse mit informellen Kontakten ergänzt. Dies ließ sich in den Fallstudien zwar nur unzulänglich beschreiben und beobachten. Neben ihren positiven Auswirkungen im Sinne der Vertrauensbildung können *informelle Kontakte* aber auch zur *Intransparenz* von Entscheiden führen (fehlende Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeit) und somit die formelle Steuerung unterlaufen. Im Weiteren sind informelle Kontakte stark personengebunden, was die Beurteilung der Auswirkungen im positiven und negativen Sinne auf die Eigner-Unternehmen-Beziehung noch schwieriger macht.

Im Weiteren hat die Analyse der vier Fälle auch gezeigt, dass dem Eigner oftmals das *notwendige Know-how und die Ressourcen fehlten*, um die erhaltenen Informationen rechtzeitig und angemessen auswerten zu können.

In dieser Situation kommt dem *Vertrauen* eine bedeutende Funktion zu: Der Eigner vertraut darauf, dass sein Unternehmen im Rahmen des „signalling“ Informationen und Hinweise auf Probleme und Schwierigkeiten liefert und verzichtet teilweise oder ganz auf ein „Screening“. Dieses Vorgehen ist nicht falsch. Es setzt aber voraus, dass der Eigner im Zweifelsfall in der Lage ist, sich selbst Informationen zu beschaffen, wenn er der Berichterstattung des Unternehmens misstraut. Damit eine solche Kontrolle erfolgen kann, braucht es aber ausreichende Ressourcen. Fehlt diese Möglichkeit, muss von einer dysfunktionalen Eigner-Unternehmen-Beziehung gesprochen werden.

4.3 Zentrales versus duales Eignermodell

Die Frage nach den Ressourcen führt unmittelbar zur Ausgestaltung des Eignermodells. Ist das duale Modell dem zentralen Modell, welches namentlich durch die OECD empfohlen wird, unterlegen?

Diese Frage lässt sich nicht abschließend beantworten. Die Analyse hat aber gezeigt, dass es im dualen Modell einen Zielkonflikt gibt zwischen Vorgaben in Bezug auf die Gewinnziele und Vorgaben in Bezug auf den Umfang der Leistungen. Im vorliegenden Fall nimmt die Finanzverwaltung die finanziellen Interessen des Eigners bezüglich der öffentlichen Unternehmen wahr. Das Fachministerium vertritt hingegen die Interessen des Staates im Hinblick auf die gesamtgesellschaftlichen Leistungen (*Service Public*). Können sich die beiden Eignervertretungen im dualen Modell nicht einigen, entstehen *konfligierende Zielvorgaben*. Diese werden dem Unternehmen übertragen, was dieses überfordern kann. Weil zentrale Modelle eher in der Lage sind, solche Zielkonflikte zu vermeiden, ist dieses Modell dem dualen diesbezüglich überlegen.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass die *Ressourcen auf Seiten des Eigners vielfach nicht ausreichend* waren, um die Informationsinstrumente angemessen mitzugestalten. Dies kann im dualen Modell damit zusammenhängen, dass die Ressourcen auf zwei Stellen verteilt sind. Allerdings besteht hier ein Multipel-Prinzipal-Problem: Das Unternehmen kann den Dualismus im Eignermodell ausnutzen, um die verschiedenen Interessen des Eigners *gegeneinander auszuspielen*.

Bei der Beurteilung des Eignermodells ist auch ein *politisches* Argument zu berücksichtigen: Angesichts knapper Ressourcen der öffentlichen Hand ist eine Abwägung zwischen finanziellen und materiellen Zielen von Seiten des Eigners fast immer notwendig. Im zentralen Modell schlägt auf Grund der Ausrichtung der Eignerstelle das Pendel entweder auf die finanzielle Seite oder die Leistungsseite aus. Das Ergebnis ist in hohem Masse davon abhängig, ob das Finanz- oder das Fachministerium in der Verantwortung steht. Das duale Modell konnte hier mindestens in der Schweiz bei den vier untersuchten Fällen seine Stärke ausspielen: Es löst beim Eigner eine „*Checks and Balances*“-Funktion zwischen finanzieller und fachlicher Perspektive aus und stärkt mithin die Position des Prinzipals. Dies kann mithelfen, Zielkonflikte zu erkennen und diese im Idealfall außerhalb des Unternehmens zu lösen.

Hinsichtlich des *Multipel-Prinzipal-Problems* lässt sich abschließend Folgendes festhalten: In den untersuchten Fällen ist mit dem Bund als alleiniger Eigner formal nur ein einziger Prinzipal vorhanden (abgesehen von den Minderheitsaktionären der Swisscom). Durch das duale Modell sind aber jeweils zwei Departemente (das Finanzdepartement und das

Fachdepartement) als Prinzipal aktiv. In der Praxis führt dies dazu, dass der Agent dadurch gestärkt wird und er die Möglichkeit hat, die beiden Prinzipale gegeneinander auszuspielen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die inhaltliche Perspektive über die finanzielle Perspektive dominiert oder umgekehrt. Entsprechend bedeutsam sind daher die Abstimmung zwischen den beiden Prinzipalen und ein ausgewogenes Verhältnis der „Checks and Balances“. Ist dies vorhanden, funktioniert das duale Modell trotz mehreren Prinzipalen gut.

4.4 (Weitere) Diffusion der Public Corporate Governance?

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung reflektieren. So ist festzustellen, dass die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen der Public Corporate Governance (Richtlinien, Leitfäden und Musterregelungen) heute zahlreich sind und *zwischen den Staaten diffundieren*. Namentlich die OECD-Richtlinien haben in den vier analysierten Fällen einen erheblichen Einfluss auf die *praktische Ausgestaltung* gehabt. Durch die Diffusion theoretisch abgestützter Standards gelingt es, diese in praktische Anleitungen zu überführen und damit das Verhältnis zwischen dem Staat als Eigner und seinen Unternehmen optimal zu gestalten (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021, S. 6).

Allerdings ist über die *Mechanismen der Diffusion* von Public Corporate Governance Standards zwischen einzelnen Ländern noch wenig bekannt (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022a). Es darf vermutet werden, dass Variablen wie Größe, geografische Nähe, gemeinsame Sprache etc. die Diffusion beeinflussen. Wie dies geschieht, ist noch wenig untersucht. Dass es aber *Differenzen in der Diffusion der Standards* gibt, ist nachgewiesen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b): In einer Studie wurde mittels 150 Kriterien geprüft, welche Standards in Deutschland, Österreich und in der Schweiz im Rahmen der Public Corporate Governance Anwendung finden. Das Ergebnis zeigt beträchtliche Differenzen zwischen den drei Ländern auf. In der Schweiz ist die Verbreitung der Standards im Vergleich zu Deutschland und Österreich vergleichsweise tief (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 28). Die Gründe dafür liegen nicht unmittelbar auf der Hand (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 54). Es ist daher sowohl aus theoretischer wie auch aus praktischer Sicht von Interesse, den Mechanismen für die Diffusion von Standards im Bereich der Public Corporate Governance nachzugehen. Einen erfolgversprechenden Ansatzpunkt bietet die in der Politikwissenschaft entwickelte *Diffusionstheorie*. Diese beschreibt mehrere Mechanismen wie Lerneffekte, Nachahmung, Wettbewerb und Zwang, welche die Diffusion öffentlicher Politiken zu erklären vermögen (Jahn, 2015, S. 254 ff.; Berry & Berry, 2018, S. 310 ff.; Shipan & Volden, 2008; Dobbin, Simmons & Garrett, 2007). Entsprechend *methodisch abgestützte empirische Studien*, welche namentlich auch *naionale und regionale politische Rahmenbedingungen* (z. B. politisches System, föderale Ausgestaltung, Verwaltungskultur) angemessen mitberücksichtigen, wären sinnvoll und notwendig.

4.5 Zusammenfassung und Ausblick

Einleitend wurde die Frage aufgeworfen, ob sich ein Fehlverhalten von öffentlichen Unternehmen durch ein angemessenes *Steuerungsinstrumentarium* des Eigners vermeiden lässt. In den untersuchten vier Fällen sind jeweils sechs Steuerungsinstrumente zum Einsatz gekom-

men. Es sind dies die Wahl des Verwaltungsrats, die Formulierung von strategischen Zielen, die Genehmigung von Rechnung und Geschäftsbericht, die periodischen Eignergespräche sowie weitere Berichte über den Geschäftsverlauf und vom Eigner eingeforderte Zusatzinformationen zu ausgewählten Sachfragen. Die Analyse zeigt, dass diese Instrumente zur Steuerung der öffentlichen Unternehmen durch den Eigner ausreichend sind. Zusätzliche Instrumente, wie sie oft nach einem Fehlverhalten gefordert werden, bringen gemäß der Untersuchung keine substanziellen Vorteile. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein Fehlverhalten primär auf die ungenügende Ausgestaltung und Anwendung der Steuerungsinstrumente zurückzuführen ist. Eine ungenügende Anwendung der Steuerungsinstrumente ist dabei oft durch unzureichende personelle und zeitliche Kapazitäten des Eigners verursacht.

Im Weiteren hat sich gezeigt, dass der *Informationsaustausch* zwischen Eigner und Unternehmen gemeinsam mit den Instrumenten eine zentrale Rolle spielt, um Fehlverhalten zu vermeiden. Die untersuchten Fälle haben gezeigt, dass der Informationsaustausch Mängel aufweist: Notwendige Informationen an den Eigner wurden oft zu kurzfristig geliefert, der Informationsaustausch wurde nicht systematisch strukturiert und war primär retrospektiv ausgerichtet. Es ist davon auszugehen, dass eine systematische Gestaltung des Informationsaustausches mit stark prospektivem Charakter ein zentrales Element für eine erfolgreiche Steuerung öffentlicher Unternehmen durch deren Eigner darstellt.

Schließlich hat die Analyse ergeben, dass das duale *Eignermodell* in den vier Fällen gut funktioniert hat. Voraussetzung für dessen Funktionsfähigkeit sind eine ausreichende personelle Ausstattung und die Ausgewogenheit zwischen Gewährleistung des Service Public und Rentabilitätsinteressen des Eigners. Das duale Modell mit dem ihm inhärenten System von *Checks and Balances* kann diese Ausgewogenheit unterstützen. Dieser Vorteil wiegt gemäß der Analyse das Multipel-Prinzipal-Problem auf. Es ist davon auszugehen, dass das duale dem zentralen Eignermodell ebenbürtig ist und sogar entscheidende Vorteile beinhaltet.

Die diesem Beitrag zugrundeliegenden Daten beruhen auf der Analyse der Public Corporate Governance bei vier Unternehmen in der Schweiz (Lienhard et al., 2019). Die *Übertragbarkeit auf die Situation in anderen Ländern* bleibt offen. Zwar legen die theoretischen Überlegungen und Analogieschlüsse die Vermutung nahe, dass sich die Befunde auch auf die Steuerung von anderen öffentlichen Unternehmen übertragen lassen. Empirisch lässt sich dies aber vorläufig nicht belegen. Dazu wäre eine international vergleichende Analyse notwendig. Diese könnte auf die *Diffusionstheorie* zurückgreifen, die eine solide methodische Basis bietet.

5 Literatur und Materialien

- Bendor, Jonathan, Glazer, Amihai & Hammond, Thomas H. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science*, 4 (1), 235–269. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>.
- Bernheim, B. Douglas & Whinston, Michael D. (1986). Common Agency. *Econometrica*, 54 (4), 923–942. <https://doi.org/10.2307/1912844>.
- Berry, Frances S. & Berry, William D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Hrsg.). *Theories of the policy process*, 4. Auflage (S. 307–362). New York: Westview Press.

- Blatter, Joachim, Langer, Phil C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Braun, Dietmar & Giraud, Olivier (2003). Steuerungsinstrumente. In Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 147–174). München: Oldenbourg.
- Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben: Corporate-Governance-Bericht. *BBl* 2006, 8233–8304.
- Bundesrat (2021). *Eignerstrategie des Bundesrats für die verselbstständigten Einheiten des Bundes*. Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate Fabio, vom 13. Dezember 2018. Bern. Verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184274> [19.02.2023].
- Calvert, Randall L., McCubbins, Mathew D. & Weingast, Barry R. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33 (3), 558–661. <https://doi.org/10.2307/2111064>.
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth & Garrett, Geoffrey (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33 (1), 449–472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2022). *Erläuterungen zu Artikel 24a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70589.pdf> [19.02.2023].
- Fockenbrock, Dieter & Greive, Martin (2019). *Neues Gutachten legt dubiose Geschäfte der Deutschen Bahn mit Ex-Managern offen*. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/staatskonzern-neues-gutachten-legt-dubiose-geschaefte-der-deutschen-bahn-mit-ex-managern-offen/25098608.html> [19.02.2023].
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2018). *Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG*. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018. *BBl* 2018, S. 4575–4604.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (2018). *Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB*. Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 28. August 2018. *BBl* 2018, S. 7827–7850.
- Gutzwiller, Roman S. (2017). *Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung*. Zürich/St. Gallen: Dike.
- György, Attila (2012). Public Sector's Principal-Agent Theory in a Global World. *Politeja* 20 (3), 101–108. <https://www.jstor.org/stable/24920085>.
- Höchner, Claudia (2020). *Parlamentarische Obergrenze über öffentliche Unternehmen des Bundes. Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Hommelhoff, Peter, Hopt, Klaus J. & Werder, Axel v. (2009). *Handbuch Corporate Governance. Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*, 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jahn, Detlef (2015). Diffusion. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhörer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 247–276). Wiesbaden: Springer VS.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- Jurkonis, Liudas & Petrusauskaitė, Dovilė (2014). Effects of corporate governance on management efficiency of Lithuanian state-owned enterprises. *Ekonomika*, 93 (2), 77–97. <https://doi.org/10.15388/Ekon.2014.2.3545>.

- Kellerhals Carrard (2018). *PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post*. Verfügbar unter: https://www.post.ch/-/media/post/ueber-uns/medienmitteilungen/2018/postauto_untersuchungsbericht.pdf?la=de&vs=1 [19.02.2023].
- Krems, Burkhardt (2022). *Online-Verwaltungslexikon, Stichwort „Leitbild“*. Verfügbar unter: <https://olev.de/> [19.02.2023].
- Lasar, Andreas, Buchholz, Gabriele & Hellenbrand, Andreas (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms – der moderne staat*, 4 (1), 225–247. <https://doi.org/10.3224/dms.v4i1.11>.
- Leixnering, Stephan, & Papenfuß, Ulf (2016). Public Corporate Governance – Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift Führung und Organisation*, 85 (4), 224–228.
- Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht*. Jahrbuch 2008 (S. 43–77). Bern: Stämpfli.
- Lienhard, Andreas & Wichtermann, Jürg (2016). Public Corporate Governance. In Andreas Bergmann, David Giaque, Daniel Kettiger, Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz & Reto Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 823–854). Zürich: WEKA Business Media AG.
- Lienhard, Andreas, Rieder, Stefan, Sonderegger, Roger W., Ladner, Andreas, Höchner, Claudia, Ritz, Manuel & Roose, Zilla (2019). *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)*. Bern/Luzern/St. Gallen/Lausanne. Verfügbar unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html [19.02.2023].
- Müller, Walter (2006). „Estag-Skandal“ wird entsorgt. *Der Standard*, 13.09.2006. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2583979/estag-skandal-wird-entsorgt> [19.02.2023].
- OECD (2005). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. Ausgabe 2005. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. Ausgabe 2015. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
- Papenfuß, Ulf (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Papenfuß, Ulf (2021). *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)*. Fassung vom 15. Januar 2021. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>.
- Papenfuß, Ulf, Steinhauer, Lars & Friedländer, Benjamin (2019). Clearing the fog for an overall view on state-owned-enterprises: quality of aggregate holdings reporting by public administrations in 12 countries. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), 116–136. <https://doi.org/10.1177/0020852316681445>.
- Papenfuß, Ulf & Wagner-Krechlok, Kristin (2022a). Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards. *dms – der moderne staat*, 15 (1), 175–207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>.
- Papenfuß, Ulf & Wagner-Krechlok, Kristin (2022b). *Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH)*. Friedrichshafen: Zeppelin Universität. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>.

- Picot, Arnold, Reichwald, Ralf & Wigand, Rolf. T (2020). *Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation & Management: Lehrbuch zur Unternehmensführung im Informationszeitalter*, 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Picot, Arnold, Dietl, Helmut, Franck, Egon, Fiedler, Marina & Royer, Susanne (2020). *Organisation: Theorie und Praxis aus ökonomischer Sicht*, 7. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pratt, John W. & Zeckhauser, Richard J. (1985). *Principals and agents. The structure of business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Rechnungshof [Österreich] (2011). *Bericht des Rechnungshofes: Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)*. Wien: Rechnungshof. Verfügbar unter: <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXIV/III/261> [19. 02. 2023].
- Schedler, Kuno, Müller, Roland & Sonderegger, Roger W. (2016). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis*, 3. Auflage. Bern: Haupt Verlag.
- Schewe, Gerhard (2015). *Unternehmensverfassung. Corporate Governance im Spannungsfeld von Leitung, Kontrolle und Interessenvertretung*, 3. Auflage. Berlin: Springer Gabler.
- Schoppen, Willi (Hrsg.) (2015). *Corporate Governance. Geschichte – Best Practice – Herausforderungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schürpf, Thomas (2018). Von 800 000 Swisscom-Kunden sind Kontaktdaten entwendet worden. *NZZ online* vom 07.02.2018. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/von-800000-swisscom-kunden-sind-daten-entwendet-warden-ld.1354962?reduced=true> [19. 02. 2023].
- Shipan, Charles R. & Volden, Craig (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>.
- Steiner, Reto, Finger, Matthias, Huber, Etienne & Reist, Pascal (2012). *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Stöckli, Andreas (2012). *Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen*. Bern: Stämpfli.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 5. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Verhoest, Koen, Van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert & Lægreid, Per (Hrsg.) (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Voorn, Bart, van Genugten, Marieke & van Thiel, Sandra (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97 (3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- Weltbank (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Anschriften der Autor*innen:

Dr. Stefan Rieder, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Seidenhofstrasse 12, 6003 Luzern, E-Mail: rieder@interface-pol.ch.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Schanzeneckstrasse 1, CH-3012 Bern, E-Mail: andreas.lienhard@kpm.unibe.ch.

Dr. iur. Claudia Sohi-Höchner, ZHAW School of Management and Law, Gertrudstrasse 15, 8400 Winterthur, E-Mail: claudia.sohi@zhaw.ch.

Zusammenarbeit als Motor für die digitale Transformation?

Die Implementation von Servicekonten in der deutschen Kommunalverwaltung

Nora Carstens

Zusammenfassung: Die Frage nach der Bedeutung von Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors stellt noch immer ein Desiderat der E-Government Forschung dar. Bisher gibt es nur wenig empirische Evidenz dazu, wie Kollaboration innerhalb der öffentlichen Verwaltung sich auf die Entwicklung von E-Government auswirkt. Am Beispiel der Implementation von Servicekonten befasst sich der Artikel mit der Bedeutung von verschiedenen Formen der Zusammenarbeit – vertikal vs. horizontal und intra- vs. inter-organisational – für die Einführung von E-Government-Maßnahmen in der deutschen Kommunalverwaltung. Die Analyse zeigt auf Grundlage einer deutschlandweiten Kommunalbefragung aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner*innen, dass insbesondere vertikale Formen der Zusammenarbeit, in Form von politischer Unterstützung, die Einführung von Servicekonten fördern. Die Erwartung einer Bereitstellung von IT-Basiskomponenten durch das Land sowie die Unterstützung der politischen Führung der Kommune erweisen sich als wichtige Einflussfaktoren.

Schlagnworte: Zusammenarbeit, E-Government, Servicekonten, Kommunalverwaltung, Implementation

Collaboration as a driver for Digital Transformation? The implementation of service accounts in German local government

Abstract: Investigating the role of collaboration within the public sector is still a desideratum of e-government research. So far, there is few empirical evidence on how collaboration within the public sector affects the development of e-government. This article uses the example of the implementation of service accounts to examine the significance of different forms of collaboration – vertical vs. horizontal and intra- vs. inter-organizational – for the introduction of e-government measures in German local government. Based on a nationwide survey of all municipalities with more than 10,000 inhabitants, the article concludes that vertical forms of organizational collaboration, in terms of political support, in particular promote the introduction of service accounts. The expectation of being supplied with basic IT components by the federal states as well as the support of the political leadership of the municipalities turned out to be important drivers for the implementation of service accounts.

Keywords: collaboration, e-government, service accounts, local government, implementation

1 Einleitung

„Wer glaubt, abgeschottet die Digitalisierung meistern zu können, wird es in einer vernetzten Welt schwer haben.“, schrieben einst die Unternehmer Peter Bartels, Peter May und Dominik von Au (2019, S. 73). Dass dies nicht nur auf die Privatwirtschaft zutrifft, sondern ebenso auf die öffentliche Verwaltung, wird bei einem Blick auf die deutsche E-Government-Landschaft schnell deutlich. Seit mehr als drei Jahrzehnten verspricht der Begriff E-Government einen Wandel hin zu einer digitalen, effizienteren und bürgerfreundlicheren Verwaltung (Grönlund & Horan, 2005). Wie unterschiedlich sich die bisherigen Erfolge und der aktuelle Stand beim E-Government gestalten, zeigt sich nicht nur im internationalen Vergleich, in dem Deutschland bisher häufig mittelmäßig bis unterdurchschnittlich abschnitt (United Nations, 2020; European Commission, 2021). Auch innerhalb Deutschlands tun sich noch immer große Unterschiede sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den einzelnen Kommunen auf. Auf kommunaler Ebene variiert dabei nicht nur der Umfang des digitalen Angebots, sondern auch der Reifegrad des E-Governments deutlich (Mergel, 2021, S. 336; Kuhlmann & Bogumil, 2021, S. 106; Hustedt & Trein, 2020, S. 580; Schwab, Bogumil, Kuhlmann & Gerber, 2020; Schwab, Kuhlmann, Bogumil & Gerber, 2019). Als ein wichtiger Grund für das schlechte Abschneiden Deutschlands, die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern und Kommunen sowie die Vielzahl an Insellösungen wird immer wieder der föderale Staatsaufbau Deutschlands angeführt (Klenk, Nullmeier & Wewer, 2020, S. 20–21; Mergel, 2021, S. 332; Hustedt & Trein, 2020, S. 578–579; Döring & Noak, 2020, S. 641–642). Der deutsche Exekutivföderalismus bietet den verschiedenen Verwaltungseinheiten große Freiheit bei der Ausgestaltung der Digitalisierung und setzt gleichzeitig kaum Anreize zur Standardisierung der E-Government-Maßnahmen (Klenk, Nullmeier & Wewer, 2020, S. 20–21). Darüber hinaus führen horizontale Spezialisierung und vertikale Arbeitsteilung zu einem enormen Koordinationsaufwand bei der E-Government-Integration (Hustedt & Trein, 2020, S. 578).

Große Hoffnungen für die Weiterentwicklung der deutschen E-Government-Landschaft werden in das im August 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) gesetzt (Mergel, 2019; Seckelmann & Brunzel, 2021; Carstens, 2021). Im Rahmen des OZG sollen deutschlandweit die Voraussetzungen für einen medienbruch- und barrierefreien Zugang zu Online-Angeboten geschaffen werden. Das Gesetz verpflichtet die Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital in einem gemeinsamen Portalverbund anzubieten. Zusätzlich sollen Bürger*innen die Möglichkeit haben, die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen mit nur einem Servicekonto wahrnehmen zu können (Geis, 2021, S. 241). Ein Servicekonto stellt eine einheitliche Zugangskomponente für alle digitalen Verwaltungsleistungen dar. Es soll nach einmaliger Einrichtung des Kontos die einheitliche Identifikation und Authentifizierung der Bürger*innen bei der Abwicklung von digitalen Verwaltungsangelegenheiten ermöglichen. Die Servicekonten setzen dabei an der Schnittstelle zwischen horizontaler und vertikaler E-Government-Integration an und wirken sowohl in die Verwaltung hinein als auch nach außen. Sie sollen zum einen die digitalen Dienstleistungen innerhalb der Kommune bündeln und verknüpfen sowie die kommunalen Dienstleistungen an die Portale der anderen Ebenen anbinden. Zum anderen sollen Servicekonten die E-Government-Angebote nutzerfreundlicher und effizienter gestalten und den Bürger*innen die Möglichkeit bieten, Transaktionen online medienbruchfrei im Sinne des

Once-Only-Prinzips durchzuführen (Seckelmann & Brunzel, 2021, S. 11). Die Integration von E-Government-Systemen innerhalb der Verwaltung und zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen kann hierbei als besondere Herausforderung für die Verwaltung betrachtet werden, da der Koordinationsaufwand als enorm hoch eingeschätzt wird (Layne & Lee, 2001; Scholl & Klischewski, 2007).

In der Implementationsforschung wie auch in der E-Government-Literatur finden sich immer wieder Hinweise auf die große Bedeutung von Zusammenarbeit bei der Einführung von Innovationen und E-Government-Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. In den letzten Jahren wurden in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung eine Vielzahl an neuen Konzepten wie z. B. *collaborative governance* (z. B. Ansell & Gash, 2007; Emerson & Nabatchi, 2015) entwickelt, die sich insbesondere mit der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor befassen. Deutlich weniger Aufmerksamkeit wurde wiederum der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zuteil. Es gibt kaum wissenschaftliche Arbeiten, die sich mit der Frage befassen, inwiefern die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten oder innerhalb dieser, die Einführung von E-Government-Maßnahmen beeinflusst hat (Breaugh, Hammerschmid, Rackwitz & Palaric, 2020, S. 7). Dieser Artikel soll einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke leisten, indem er sich mit der Frage befasst, inwiefern verschiedene Formen der Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors die Einführung von Servicekonten in deutschen Kommunen beeinflusst haben. Die Untersuchung von Servicekonten eignet sich hierbei besonders gut, da deren Einführung mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden ist. Außerdem liegen bisher kaum empirische Daten zu Servicekonten in Deutschland vor. Die Untersuchung ist darüber hinaus nicht nur von wissenschaftlicher Relevanz, sondern kann auch Praktiker*innen Einblicke in die Bedeutung unterschiedlicher Kollaborationsformen bei der Einführung von Innovationen und E-Government-Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung bieten.

2 Dimensionen von Zusammenarbeit im öffentlichen Sektor

Die Forschung zur Zusammenarbeit zwischen und innerhalb von Organisationen ist seit vielen Jahren ein Dauerthema in der Politik- und Verwaltungswissenschaft (Hustedt & Veit, 2014, S. 20; 6, 2004, S. 103–104; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010, S. 13). Trotz der langen Forschungshistorie konnte sich bisher keine einheitliche Definition des Begriffs *Zusammenarbeit* durchsetzen. Grund dafür ist unter anderem, dass der Begriff von einer Vielzahl verschiedener Forschungsrichtungen genutzt und unterschiedlich ausgelegt wird. Einheitlichkeit zwischen den verschiedenen Definitionen herrscht vor allem bei den Zielen, die mit Zusammenarbeit erreicht werden sollen. Die Koordination der Aktivitäten verschiedener Akteure und Organisationen soll deren Kohärenz verbessern, Ressourcen schonen, Mehr- und Doppelarbeit verhindern sowie Widersprüche vermeiden. Während manche Definitionen Zusammenarbeit als Output verstehen (z. B. Peters, 1998) und somit als einen Endzustand, der sich durch minimale Redundanz und hohe Kohärenz auszeichnet, betrachten andere Definitionen Zusammenarbeit als einen Prozess (Bardach, 1999; z. B. 6, 2004; Hustedt & Tiessen, 2006). Dieser Artikel orientiert sich an einem prozess-orientierten Verständnis nach Bardach

und versteht Zusammenarbeit als gemeinsame Aktivität von zwei oder mehr Organisationen oder organisationalen Akteuren, die darauf abzielt, den öffentlichen Nutzen zu erhöhen, indem sie zusammen und nicht getrennt voneinander arbeiten (angelehnt an Bardach, 1999, S. 8). Die Begriffe *Zusammenarbeit* und *Kollaboration* werden im Folgenden als Synonyme verwendet.

Neben der Vielzahl an Definitionen von Zusammenarbeit, lässt sich auch anhand der unterschiedlichen Analysedimensionen, die sich in der Literatur finden, die Vielschichtigkeit dieses Konzeptes festmachen. Eine Analysedimension bietet die Unterscheidung zwischen interner und externer Zusammenarbeit. Während sich interne Zusammenarbeit auf die Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors zwischen staatlichen Organisationen bezieht, wird externe Zusammenarbeit als Kollaboration von staatlichen Organisationen mit nicht-staatlichen Organisationen und Akteuren, wie zum Beispiel privatwirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Organisationen oder Bürger*innen verstanden. Besonders im Fokus der verwaltungswissenschaftlichen Forschung stand in den letzten Jahrzehnten das Konzept *collaborative governance*. Auch wenn sich bisher keine einheitliche Definition des Begriffs durchgesetzt hat, lässt sich zusammenfassen, dass das Konzept die Bedeutung der aktiven Beteiligung unterschiedlichster (externer) Akteure in Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozessen, in den Vordergrund stellt. Die intensive und konsens-orientierte Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren soll dazu beitragen, komplexe Probleme zu lösen und Innovation zu fördern (Ansell & Gash, 2007; Emerson & Nabatchi, 2015; Dupuy & Defacqz, 2022). Die Vielschichtigkeit des Konzepts spiegelt sich nicht nur durch die Vielzahl an unterschiedlichen Definitionen wider, sondern zeigt sich auch in den unterschiedlichen Literatursträngen, die sich aufbauend auf dem Konzept des *collaborative governance* entwickelt haben. Hier sind unter anderem *collaborative innovation* (z.B. Sørensen & Torfing, 2016; Torfing & Ansell, 2017; Wegrich, 2019) und *co-creation* (z.B. Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015) zu nennen. Auch die E-Government Forschung hat sich in den letzten Jahren insbesondere auf die Untersuchung von Formen externer Zusammenarbeit fokussiert (z.B. Allen et al., 2020; Scupola & Mergel, 2022; Lember, Brandsen & Tönurist, 2019; Linders, 2012). Gleichzeitig stellt insbesondere die Forschung zur Bedeutung von interner Zusammenarbeit weiterhin ein Forschungsdesiderat in der E-Government-Forschung dar (Breaugh, Hammerschmid, Rackwitz & Palaric, 2020, S. 7). Dieser Artikel soll einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen, indem er empirische Evidenz über die Bedeutung von verschiedenen Formen der internen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene liefert.

Weit verbreitet in der Forschung ist die Unterscheidung nach der organisationalen Reichweite von Kollaboration in inter- und intra-organisationaler Zusammenarbeit (Christensen & Læg Reid, 2008). Intra-organisationale Zusammenarbeit bezieht sich auf die Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation und ist durch die hierarchischen Strukturen der Organisation geprägt. Als inter-organisationale Zusammenarbeit wird die Kollaboration zwischen verschiedenen Organisationen betrachtet. Da es bei dieser Form der Zusammenarbeit häufig an klaren Hierarchien fehlt, ist inter-organisationale Zusammenarbeit häufig anspruchsvoller und stärker geprägt von Verhandlungssituationen (Danken, 2007, S. 15). Darüber hinaus wird klassischerweise zwischen horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit unterschieden. Die horizontale Perspektive betrachtet die Zusammenarbeit von Organisationen auf derselben Ebene. Im deutschen Föderalismus spielt die horizontale Zusammenarbeit traditionell eine bedeutende Rolle. In einer Vielzahl unterschiedlicher Gremien und Formaten

stimmen sich sowohl Länder als auch Kommunen zu unterschiedlichen Politikfeldern oder spezifischen Themen ab und versuchen gemeinschaftlich Lösungen zu erarbeiten (Krumm, 2015, S. 48). Insbesondere in Zeiten von Krisen als auch bei der Bearbeitung von *wicked problems* hat sich die horizontale Zusammenarbeit als bedeutendes Instrument erwiesen (z. B. Behnke, 2021; Bogumil & Kuhlmann, 2022; Kemmerzell, 2017). Das Gegenstück zur horizontalen Zusammenarbeit stellt die vertikale Zusammenarbeit dar. Diese beschreibt die Zusammenarbeit zwischen Organisationen oder Organisationseinheiten. Diese kann sowohl zwischen verschiedenen Ebenen als auch innerhalb einer Ebene, zwischen über- und untergeordneten Organisationseinheiten geschehen (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010, S. 24).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die zuvor vorgestellten Dimensionen organisationaler Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors.

Tabelle 1: Dimensionen interner Zusammenarbeit

	Inter-organisational	Intra-organisational
Vertikal	Zusammenarbeit von Organisationen verschiedener Ebenen (Bund – Länder – Kommunen)	Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation (z. B. Politische Leitung – Beschäftigte der Verwaltung)
Horizontal	Zusammenarbeit mit anderen Organisationen (z. B. Verwaltungen anderer Kommunen)	Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation (z. B. verschiedener Abteilungen oder Behörden)

Quelle: Eigene Darstellung.

Mehrebenensysteme, wie das deutsche, sind geprägt durch ein komplexes Zusammenspiel aus Prozessen und Strukturen, innerhalb und zwischen verschiedenen Ebenen (Benz, 2004, S. 127). In welcher Art und Weise sich Kollaboration in diesen komplexen Systemen vollzieht, ist bedingt durch die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen (Scharpf, 2000). Institutionen bieten den Handlungsrahmen für Zusammenarbeit, indem sie den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen regulieren und die Zuteilung von Ressourcen und Kompetenzen sowie Handlungsorientierungen der Akteure beeinflussen. Grundsätzlich werden in der Governance-Forschung dabei drei Formen von Regulationsstrukturen unterschieden: Hierarchie, Verhandlungs- und Wettbewerbssysteme (Börzel, 2008, S. 119–120). Während Akteure in Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen institutionell gleichgestellt sind, gibt es in hierarchischen Strukturen ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis. Diese idealtypischen Regulationsstrukturen finden sich in der Empirie allerdings nur sehr selten wieder. Vielmehr findet Zusammenarbeit fast immer im *Schatten der Hierarchie* statt (Benz, 2004, S. 133–134). Auch wenn die Regulationsstrukturen den Modus der Handlungskoordination entscheidend beeinflussen können, determinieren sie diesen nicht vollständig. So kann Zusammenarbeit in hierarchischen Strukturen auch nicht-hierarchisch koordiniert werden (Scharpf, 2000, S. 323). Welchen Modus der Kollaboration die Akteure nutzen, wird neben den institutionellen Rahmenbedingungen auch von den Handlungsorientierungen der Akteure beeinflusst – welche wiederum durch die Regulationsstrukturen geprägt sind. Besonders entscheidend für die Handlungsorientierung sind die Interessensdivergenz zwischen den Akteuren sowie potenzielle Transaktionskosten von Zusammenarbeit. Eine zu hohe Interessensdivergenz bei der Zusammenarbeit kann hohe Transaktionskosten verursachen und somit

dazu führen, dass hierarchisch gesetzte Lösungen einen höheren Nutzen für die Akteure mit sich bringen als Verhandlungslösungen. Gleichzeitig kann eine niedrige Interessensdivergenz zwischen den Akteuren, die hoheitliche Regelungen setzen können, und deren Adressaten zur Folge haben, dass hoheitliche Ersatzvornahmen aus Sicht der Adressaten sinnvoller sind als eine nicht-hierarchische Selbstregulierung (Börzel, 2008, S. 124).

3 Zusammenarbeit bei der Implementation von E-Government auf kommunaler Ebene

Im deutschen Exekutivföderalismus nehmen die Kommunen eine bedeutende Rolle ein. Neben dem Bund und den Ländern gehören sie zu den drei Hauptverwaltungsebenen und nehmen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahr (Bogumil, 2018). Als Exekutive der Länder sind die Kommunen für einen Großteil der Erbringung von Verwaltungsleistungen zuständig. Dadurch haben die Kommunen auch eine zentrale Rolle bei der digitalen Transformation von Staat und Verwaltung. Das komplexe deutsche Mehrebenensystem stellt die Kommunen dabei vor eine schwierige Aufgabe. Vertikale Arbeitsteilung und horizontale Spezialisierung gepaart mit einer ausgeprägten Verwaltungsautonomie der Länder und Kommunen erschwert die Integration von E-Government und zeigt gleichzeitig die Notwendigkeit für mehr Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation von Staat und Verwaltung auf (Hustedt & Trein, 2020, S. 578). Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes hat man der Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen Rechnung getragen. Im Rahmen von 14 Themenfeldern und sogenannten *Digitalisierungslaboren* arbeiten der Bund, die Länder und einige Kommunen unabhängig von formalen Kompetenzen gemeinsam an einer Strategie zur Umsetzung ausgewählter Verwaltungsleistungen (Carstens, 2021; Fleischer & Carstens, 2021; Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021). Darüber hinaus sollen Bürger*innen die Möglichkeit erhalten, alle Verwaltungsleistungen mit nur einem Servicekonto wahrzunehmen. Servicekonten sollen als zentrale Schnittstelle zwischen den Bürger*innen und der Verwaltung dienen, Wartezeiten reduzieren, Ressourcen schonen und Prozesse vereinfachen (Hauke-Thiemian et al., 2017). Eine Studie aus dem Jahr 2016 zeigt, dass es sich in der Vergangenheit bei Kommunen mit Servicekonto hauptsächlich um Leuchtturmprojekte handelte. Eine Ausnahme stellte damals bereits das Land Bayern dar. Ein Großteil der Kommunen nutzte bereits vor der Verabschiedung des OZG ein Servicekonto, die sogenannte BayernID, dessen IT-Basiskomponente den Kommunen vom Land kostenlos bereitgestellt wird (John et al., 2016).

Inter-organisationale Zusammenarbeit, sowohl horizontal als auch vertikal, kann die Implementation von E-Government-Vorhaben in Kommunen fördern. Besonders bei großen Reformvorhaben sind Kommunen auf die Unterstützung höherer Verwaltungsebenen angewiesen. Zum einen können diese durch Expertise und Standardsetzung unterstützen, zum anderen durch die Bereitstellung von Ressourcen wie IT-Governance (Piesold, 2021; van Veenstra, Klievink & Jannsen, 2011; Scholl & Klischewski, 2007). Ein besonders hoher Koordinationsbedarf ergibt sich in Deutschland durch die föderale Struktur. Um digitale Dienstleistungen auf allen Ebenen flächendeckend und interoperabel bereitzustellen, bedarf

es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Ebenen. Mit der Strategie zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist man einen ersten großen Schritt gegangen, um die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen zu fördern, eine nutzerfreundliche Digitalisierung von Verwaltungsverfahren zu ermöglichen und Standards in der traditionell sehr stark fragmentierten E-Government-Landschaft zu schaffen (Carstens, 2021; Fleischer & Carstens, 2021; Mergel, 2021). Es zeigt sich, dass durch die intensive Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen der Austausch von Wissen und Expertise sowie die Entwicklung innovativer Lösungen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen gefördert werden kann (Carstens, 2021; Fleischer & Carstens, 2021; Hölscher et al., 2021; Hustedt & Trein, 2020). Für die Einführung von Servicekonten in deutschen Kommunen lässt sich schließen, dass eine gute Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung einen positiven Einfluss auf die Einführung von Servicekonten auf kommunaler Ebene hat.

H1: Kommunen, die die inter-organisationale, vertikale Zusammenarbeit positiver bewerten, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein.

Neben der Zusammenarbeit in Form von Austausch von Expertise sowie der Entwicklung gemeinsamer Lösungen kann Zusammenarbeit auch in Form von politischer Unterstützung sowie der Bereitstellung von Ressourcen erfolgen. Wie zuvor erwähnt, haben bereits einige Bundesländer im Rahmen der Umsetzung des OZG kostenlose IT-Basiskomponenten für Servicekonten für die Kommunen bereitgestellt. Hierzu zählen beispielsweise Identifikationsfunktionen, die eine Identifikation der Bürger*innen auf unterschiedlichen Vertrauensniveaus ermöglicht, ein Postfach sowie Funktionen zur Speicherung von Verfahrens-, Stamm- und Kommunikationsdaten für unterschiedliche E-Government-Anwendungen. IT-Basiskomponenten können bei der technischen Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben eine Schlüsselrolle einnehmen. Werden diese von höheren Verwaltungsebenen bereitgestellt, können sie den Aufwand für die Implementation in den Kommunen klein halten und somit zur Wirtschaftlichkeit beitragen. Darüber hinaus bietet die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten die Möglichkeit, einheitliche Standards zwischen den Kommunen zu schaffen und eine Integration von kommunalen Dienstleistungen und Portalen in die E-Government-Strukturen anderer Verwaltungsebenen zu ermöglichen (Hölscher et al., 2021, S. 43; Fromm et al., 2015, S. 8). Wenn Kommunen davon ausgehen, dass ihr Land IT-Basiskomponenten bereitstellt, kann dies Anreize für die Einführung eines Servicekontos schaffen. Es ist also davon auszugehen, dass eine Bereitstellung von IT-Basiskomponenten für Servicekonten durch das Land die Einführung von Servicekonten in den Kommunen positiv beeinflusst.

H2: Kommunen, die von Ihrem Bundesland kostenlose IT-Basiskomponenten für ein Servicekonto bereitgestellt bekommen, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein.

Finanzieller Druck und der demografische Wandel führen dazu, dass neben der vertikalen Zusammenarbeit mit anderen Ebenen auch die inter-kommunale Zusammenarbeit einen immer höheren Stellenwert einnimmt (Hinz, 2018, S. 1491). Auf kommunaler Ebene haben sich bereits über längere Zeit eine Vielzahl an unterschiedlichen Kollaborationsformaten zwischen den Kommunen entwickelt, wie beispielsweise die Gründung von Zweckverbänden oder Arbeitsgemeinschaften zeigt. Auch bei der Implementation von E-Government-Pro-

jekten können Kommunen von inter-kommunaler Zusammenarbeit profitieren. Da diese Projekte häufig technisch anspruchsvoll und kostenintensiv sind, können Kommunen durch inter-kommunale Zusammenarbeit Transaktionskosten vermeiden und vom Wissen der anderen Kommunen profitieren. Gleichzeitig kann durch eine bessere Vernetzung der technischen Systeme der Kommunen ein nutzerfreundlicherer Bürgerservice geschaffen werden (Hanken, 2006). Die Einführung von Servicekonten bietet dabei vielfältige Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. Beispielsweise können Kommunen, die bereits über ein Servicekonto verfügen, anderen Kommunen IT-Basiskomponenten zur Nachnutzung bereitstellen oder ihre Expertise zur Einführung von einem Servicekonto teilen. Darüber hinaus können Kommunen z. B. im Rahmen von kommunalen Zweckverbänden gemeinsame Lösungen für Servicekonten entwickeln und implementieren sowie deren Wartung und Weiterentwicklung koordinieren. Als Beispiel hierfür kann der *Zweckverband elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern* (eGo-MV) herangezogen werden, der Kommunen u. a. bei der Umsetzung von Serviceportalen unterstützt (Zweckverband elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, o. J.). Die gemeinsame Entwicklung von Servicekonten kann Entwicklungs- und Transaktionskosten verringern, Innovationskraft fördern, Interoperabilität zwischen den Servicekonten verbessern und somit die Benutzer*innen-freundlichkeit und Akzeptanz der Bevölkerung für Servicekonten steigern. Bezogen auf die Einführung von Servicekonten lässt sich daher schließen, dass eine gute Zusammenarbeit mit anderen Kommunen die Einführung eines Servicekontos fördert.

H3: Kommunen, die die inter-organisationale, horizontale Zusammenarbeit positiver bewerten, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein.

Für eine nachhaltig erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Maßnahmen sind unter anderem eine langfristige Planbarkeit sowie die Klarheit über die dauerhafte Bereitstellung von Ressourcen von großer Bedeutung. Um dies sicherzustellen, ist nicht nur die vertikale Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen notwendig, sondern auch die Unterstützung der politischen Führung in den Kommunen. Bürgermeister*innen und Landrät*innen sowie Kommunalpolitiker*innen können einen entscheidenden Einfluss darauf haben, ob Digitalisierungsprojekte initiiert und Mittel für deren Umsetzung bereitgestellt werden (Schwab et al., 2019, S. 36; Serrano-Cinca, Rueda-Tomás & Portillo-Tarragona, 2009, S. 481; Grabow, Drücke & Siegfried, 2004, S. 70). Häufig fehlt es auf kommunaler Ebene an politischer Unterstützung für Digitalisierungsprojekte. Die Bereitstellung von Digitalisierungsbudgets ist teilweise abhängig von persönlichen oder politischen Motiven. Ob Digitalisierungsprojekte in Kommunen vorangetrieben werden, ist daher häufig abhängig von der Haltung der politischen Führung, z. B. der/dem Bürgermeister*in (Schwab et al., 2020, S. 443). In Bezug auf die Einführung von Servicekonten lässt sich daher vermuten, dass die Unterstützung durch die politische Führung der Kommunen einen positiven Einfluss auf die Einführung eines Servicekontos hat.

H4: Kommunen, die die intra-organisationale, vertikale Zusammenarbeit positiver bewerten, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein.

Inwieweit E-Government-Projekte erfolgreich sind, kann nicht nur mit der Zusammenarbeit der Verwaltung mit der politischen Führung zusammenhängen, sondern auch mit der Zu-

sammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung, z.B. zwischen den verschiedenen Abteilungen. Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung spielt dabei nicht nur eine Rolle, wenn es um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung geht, sondern hat auch einen bedeutenden Einfluss auf den Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung (Ebrahim & Irani, 2005). Gleichzeitig führt eine Einführung von E-Government-Maßnahmen auf kommunaler Ebene häufig zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der internen Arbeitsteilung in den Kommunen. Geschäftsprozesse müssen angepasst und umstrukturiert werden. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen dieser Umstrukturierung kann eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung sein. Eine solche Zusammenarbeit kann dazu beitragen, dass Kompetenzen frühzeitig neu festgelegt werden und die Zusammenarbeit bei der Einführung von E-Government-Maßnahmen zwischen den verschiedenen Abteilungen und Behörden systematisch gesteuert wird (Grabow, Drücke & Siegfried, 2004, S. 72). Für die Einführung von Servicekonten lässt sich daher schließen, dass eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung die Einführung eines Servicekontos positiv beeinflusst.

H5: Kommunen, die die intra-organisationale, horizontale Zusammenarbeit positiver bewerten, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein.

4 Methode und Datenerhebung

Im Rahmen dieses Artikels soll untersucht werden, inwiefern die zuvor vorgestellten Formen der Zusammenarbeit die Einführung von Servicekonten in deutschen Kommunen beeinflusst haben. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden sowohl deskriptive Statistiken ausgewertet als auch eine binär logistische Regressionsanalyse durchgeführt. Alle Daten basieren auf einer selbst durchgeführten Befragung aller deutschen Städte und Gemeinden, Landkreise sowie Gemeindeverbände mit mehr als 10.000 Einwohner*innen. Im Erhebungszeitraum vom Oktober bis November 2019 wurden 2233 Kommunen dazu aufgerufen, sich an der Befragung zu beteiligen. Die Datenerhebung kurz vor Beginn der Corona-Pandemie ermöglicht eine Analyse unabhängig von möglichen pandemiebedingten Einflüssen. Insgesamt haben 630 Kommunen (28,21 %) an der Umfrage teilgenommen. 527 der Befragten haben die Fragen zu digitalen Verwaltungsleistungen und Servicekonten beantwortet, 371 davon haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Die Rücklaufquote liegt hiermit bei 23,06 % für alle Fragebögen und bei 16,61 % für vollständig ausgefüllte Fragebögen. Unter anderem aufgrund der gestiegenen Anzahl an Umfragen sind die Ausschöpfungsraten von Befragungen in den letzten Jahren stetig zurückgegangen. Während bei postalischen Umfragen der Rücklauf durchschnittlich zwischen 10–20 % liegt, ist dieser bei Umfragen per E-Mail meist deutlich geringer (Faulbaum, 2019, S. 564–575). Daher ist die Rücklaufquote als gut einzuschätzen.

4.1 Repräsentativität

Gemessen an gängigen Standards der kommunalwissenschaftlichen Forschung ist eine gute Repräsentativität gewährleistet (siehe z.B. Heinelt et al., 2018). Der Rücklauf über die Bundesländer ist ungefähr gleich verteilt, mit Ausnahme von Kommunen aus Bayern, die

leicht unterrepräsentiert und Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, die leicht überrepräsentiert sind. Geringere Rücklaufquoten aus bayerischen Kommunen zeigten sich in der Vergangenheit bereits bei anderen Kommunalbefragungen und sind daher nicht überraschend (Bogumil et al., 2018; Heinelt et al., 2018). Die Verteilung über die alten und neuen Bundesländer ist ebenfalls ausgeglichen. Aufgrund der geringen Fallzahlen werden Stadtstaaten in der weiteren Analyse nicht berücksichtigt. Im Rücklauf bezogen auf den Kommumentyp zeigt sich, dass Städte und Gemeinden sowie Landkreise leicht überrepräsentiert und Gemeindeverbände leicht unterrepräsentiert sind. In der Verteilung nach Kommunengrößeklassen zeigen sich Unterschiede. Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohner*innen sind unterrepräsentiert, während Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner*innen überrepräsentiert sind. Hierbei gilt zu beachten, dass dies in Zusammenhang mit der Verteilung der Kommumentypen steht, da ein Großteil der Landkreise über 100.000 Einwohner*innen hat und Gemeindeverbände fast ausschließlich weniger als 50.000 Einwohner*innen haben.

Umfangreiche Fragebögen sowie die Vielzahl an Befragungen, die Kommunalverwaltungen regelmäßig erreichen, können zu hohen Abbruchquoten bei der Beantwortung führen. Um dies zu verhindern, wurden ausgewählte Fragen des Fragebogens randomisiert und nur der Hälfte der befragten Kommunen angezeigt. Dies hat wiederum geringere Fallzahlen bei der statistischen Analyse zur Folge und führt dazu, dass die Ergebnisse, trotz vergleichsweise guter Rücklaufquote und Repräsentativität, nur eingeschränkt generalisierbar sind. Da Servicekonten bisher weder Teil des wissenschaftlichen Diskurses in Deutschland sind noch umfassende wissenschaftliche Daten zu Servicekonten in Deutschland vorliegen, können die Ergebnisse dieser Studie allerdings erste Hinweise dazu liefern, welche Rolle Zusammenarbeit bei der Einführung von Servicekonten spielt.

4.2 Variablen und Operationalisierung

Die abhängige Variable ist dichotom konstruiert und stellt die Einführung bzw. Nichteinführung eines Servicekontos dar. Die Daten über das Bestehen eines Servicekontos werden aus der Befragung entnommen. Dabei wird unterschieden zwischen Befragten, die sich für die Einführung eines Servicekontos entschieden haben und dies bereits umgesetzt haben oder zurzeit umsetzen und Befragten, die sich gegen die Einführung eines Servicekontos entschieden oder sich noch nicht damit befassen haben.

Tabelle 2: Übersicht Dimensionen untersuchter Formen der Zusammenarbeit

	Interorganisational	Intraorganisational
Vertikal	Zusammenarbeit mit anderen föderalen Ebenen (Bund und Länder) [H1 & H2]	Unterstützung durch politische Führung (Bürgermeister*innen/ Landrät*innen) bei Digitalisierungsthemen [H4]
Horizontal	Zusammenarbeit mit anderen Kommunen [H3]	Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung [H5]

Quelle: Eigene Darstellung.

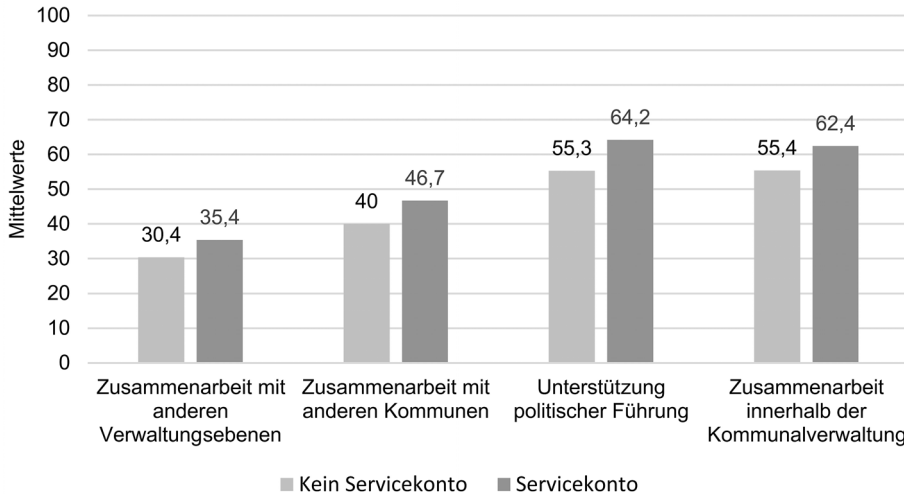
Die unabhängigen Variablen stellen die in Kapitel 3 vorgestellten Kollaborationsformen dar (*Tabelle 2*). Die Befragten sollten im Rahmen der Umfrage bewerten, inwieweit die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen, anderen Kommunalverwaltungen, innerhalb der Kommunalverwaltung sowie mit der politischen Führung der Kommune die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in ihrer Kommune befördert haben. Die Befragten konnten dabei ihre Bewertung auf einer metrischen Skala frei zwischen den Antwortmöglichkeiten „Sehr schwach“ bis „Sehr stark“ vornehmen sowie die Option „Gar nicht“ wählen. Darüber hinaus wurde die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten durch das Land als unabhängige dichotome Variable mit aufgenommen. Gemessen wird hierbei, ähnlich wie bei anderen Variablen, eine subjektive Einschätzung darüber, ob eine Kommune davon ausgeht, dass IT-Basiskomponenten vom Land bereitgestellt werden oder nicht. Es werden also sowohl Zusammenarbeit im Sinne von Austausch von Expertise und der gemeinsamen Entwicklung von Lösungen als auch Zusammenarbeit im Rahmen der politischen Unterstützung z. B. durch die Bereitstellung von Ressourcen (H2 & H4) untersucht. Des Weiteren wurden die Größe der Kommune sowie ihre finanzielle Ausstattung als Kontrollvariablen in das Regressionsmodell mit aufgenommen. Eine Übersicht zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen sowie den dazugehörigen Fragen aus dem Fragebogen findet sich in *Tabelle 6* im Anhang.

5 Empirische Analyse

5.1 Deskriptive Statistiken

Der Anteil der Kommunen mit und ohne Servicekonto im Sample ist ungefähr gleich verteilt. 24,5 % der Kommunen gaben an, dass Sie bereits ein Servicekonto eingeführt haben. Weitere 25,2 % haben sich bereits für ein Servicekonto entschieden und sind zurzeit in der Implementationsphase. Somit haben knapp die Hälfte aller Kommunen zum Befragungszeitpunkt sich bereits für ein Servicekonto entschieden. Mit 48,9 % ist der Anteil der Kommunen, die sich bisher noch nicht mit dem Thema befasst haben allerdings fast genauso hoch. Lediglich 1,7 % der Kommunen gaben an, dass Sie sich gegen die Einführung eines Servicekontos entschieden haben. Kommunen mit einer hohen Einwohnerzahl verfügen deutlich häufiger über ein Servicekonto. 71,9 % der Kommunen über 100.000 Einwohner*innen gaben an, über ein Servicekonto zu verfügen, während dies in Kommunen unter 25.000 Einwohner*innen lediglich in 29,8 % der Fall war (siehe *Tabelle 8*, im Anhang). Während bei Kommunen mit Servicekonto 60,1 % der Befragten angaben, dass ihr Land eine kostenlose IT-Basiskomponente für ein Servicekonto bereitstellt, ist dies bei Kommunen ohne Servicekonto lediglich in 34,1 % der Fall. Interessanterweise zeigen sich, bis auf eine Ausnahme, in jedem Bundesland unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob das jeweilige Land eine IT-Basiskomponente bereitstellt. Dies zeigt, dass eine deutliche Unklarheit über die Angebote der Bundesländer besteht.

Abbildung 1: Mittelwerte Frage „Wie stark haben die folgenden Faktoren die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Ihrer Kommune befördert?(0 – 100)

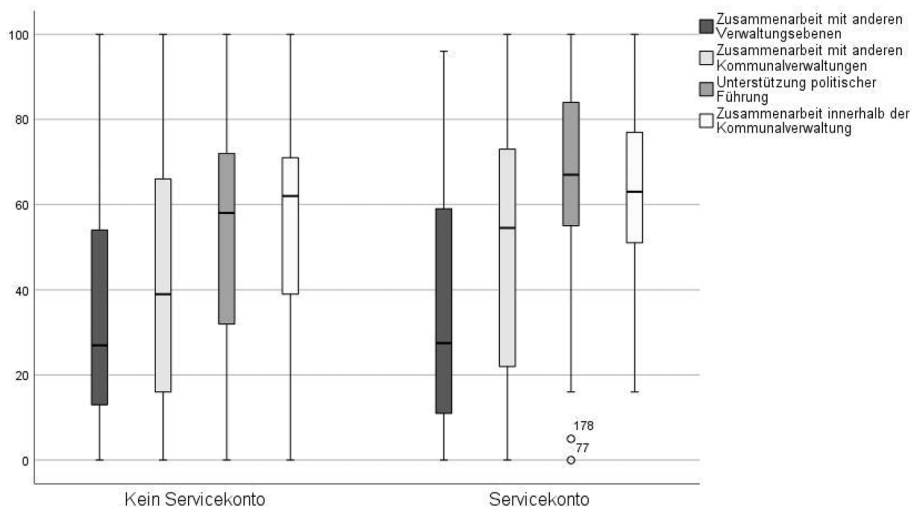


Quelle: Eigene Daten.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Mittelwerte der unabhängigen Variablen, unterschieden in Kommunen mit und ohne Servicekonto. Kommunen mit Servicekonten bewerteten die befördernde Wirkung aller Zusammenarbeitsformen für die Digitalisierung in ihrer Kommune durchschnittlich besser als Kommunen ohne Servicekonto. Gleichzeitig zeigen sich sowohl bei Kommunen mit als auch ohne Servicekonto ähnliche Trends bezüglich der Bewertung der verschiedenen Zusammenarbeitsformen. Insgesamt bewerteten Kommunen die positive Wirkung intra-organisationaler Zusammenarbeit auf die Digitalisierung in ihrer Kommune höher als die Wirkung von inter-organisationaler Zusammenarbeit. Während der Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung sowie der Unterstützung durch die politische Führung eine ähnlich stark befördernde Wirkung zugeschrieben werden, fallen die Mittelwerte für die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen sowie die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen deutlich geringer aus.

Deutliche Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Kommunen mit und ohne Servicekonto zeigt auch der Boxplot in Abbildung 2. In beiden Gruppen weisen die intra-organisationalen Formen der Zusammenarbeit einen besonders hohen Median auf. Bei Kommunen mit Servicekonto zeigt sich allerdings eine deutlich geringere Zwischenquartilsspanne sowie Streuung der Daten. Während der Median bei der Bewertung der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen sowie bei der Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung ähnliche Werte aufweist, zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Bewertung der Zusammenarbeit mit anderen Kommunalverwaltungen und der Unterstützung durch die politische Führung der Kommune. Kommunen mit Servicekonto weisen hierbei in der Bewertung merklich höhere Werte auf.

Abbildung 2: Boxplots zur Frage „Wie stark haben die folgenden Faktoren die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Ihrer Kommune befördert?(0 – 100)



Quelle: Eigene Daten.

5.2 Regressionsanalyse

Im Rahmen einer punktbiserialen Korrelationsanalyse weisen vier der sieben untersuchten unabhängigen Variablen eine signifikante Korrelation mit der abhängigen Variable auf (siehe *Tabelle 9*). Um die Effekte der unabhängigen Variable auf die Einführung eines Servicekontos genauer zu schätzen, wurde eine binär logistische Regression durchgeführt. Die metrischen Variablen wurden hierfür zunächst zentriert und standardisiert, um eine fehlerfreie Interpretation der Ergebnisse zu gewährleisten. Für die unabhängigen Variablen wurden Tests auf Multikollinearität durchgeführt (siehe Anhang *Tabelle 7*).

Eine Übersicht über die Modellgüte gibt *Tabelle 3*. Im Vergleich zum Null-Modell konnte die Anzahl richtig vorhergesagter Fälle von 51,3 % auf 70,7 % gesteigert werden. Der -Log likelihood-Wert und die beiden Pseudo R Quadrate Cox & Snell sowie Nagelkerke weisen auf eine gute Modellgüte hin. Dabei ist zu beachten, dass die Pseudo R-Quadrate meist deutlich niedrigere Werte aufweisen als die R Quadrate bei linearen Regressionen und nur schwer mit diesen verglichen werden können (Hosmer & Lemeshow, 2000, S. 167). Die Werte des Hosmer-Lemeshow-Tests sind nicht signifikant ($p > 0,05$) und weisen damit auf eine gute Modellgüte hin. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Regressionsmodell eine deutlich bessere Prognosefähigkeit besitzt als das Null-Modell.

Tabelle 3: Modellgüte

Modellgüte	
- Log likelihood	129,604
Cox & Snell R Quadrat	0,243
Nagelkerke R Quadrat	0,324
Hosmer-Lemeshow-Test	
Chi Quadrat	12,972
df	8
p	0,113
Gesamtprozentsatz richtig vorhergesagter Fälle	70,9

Quelle: Eigene Daten.

Da sowohl die fehlerfreie Interpretation von Logits und Odd Ratios ($\text{Exp}(B)$) schwierig ist als auch die Werte zwischen kategorialen und metrischen Variablen nicht vergleichbar sind, wird in der Literatur empfohlen, die Regressionskoeffizienten nur hinsichtlich ihrer Wirkrichtung zu analysieren (Best & Wolf, 2012, S. 382). Die Odd Ratios geben lediglich einen groben Hinweis auf die Stärke des Zusammenhangs. Je weiter der Wert der Odd Ratio von 1,0 entfernt ist, desto stärker ist sein Einfluss (Kopp & Lois, 2012, S. 169).

Im Rahmen der binär logistischen Regression zeigen drei der untersuchten Variablen einen signifikanten Einfluss auf die Einführung von Servicekonten: die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten, die Unterstützung der politischen Führung sowie die Größe der Kommune (siehe *Tabelle 4*). *Abbildung 3* stellt die Ergebnisse der logistischen Regression anhand des Einflusses der unabhängigen Variablen auf die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit zur Einführung eines Servicekontos grafisch dar. Während sich bei den Variablen „Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen“ sowie „Finanzielle Ausstattung“ ein negativer Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit zur Einführung eines Servicekontos zeigt, weisen die anderen unabhängigen Variablen auf einen positiven Zusammenhang hin. Ein besonders deutlicher Zusammenhang zeigt sich bezüglich des Vorhandenseins von IT-Basiskomponenten sowie einer positiveren Bewertung der politischen Unterstützung durch die Führung der Kommune. Wenn eine Kommune also davon ausgeht, dass ihr Land kostenlose IT-Basiskomponenten für ein Servicekonto bereitstellt, dann steigt damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Kommune ein Servicekonto einführt. Darüber hinaus steigt mit einer höheren Bewertung der Unterstützung durch die politische Führung der Kommune die Wahrscheinlichkeit der Einführung eines Servicekontos.

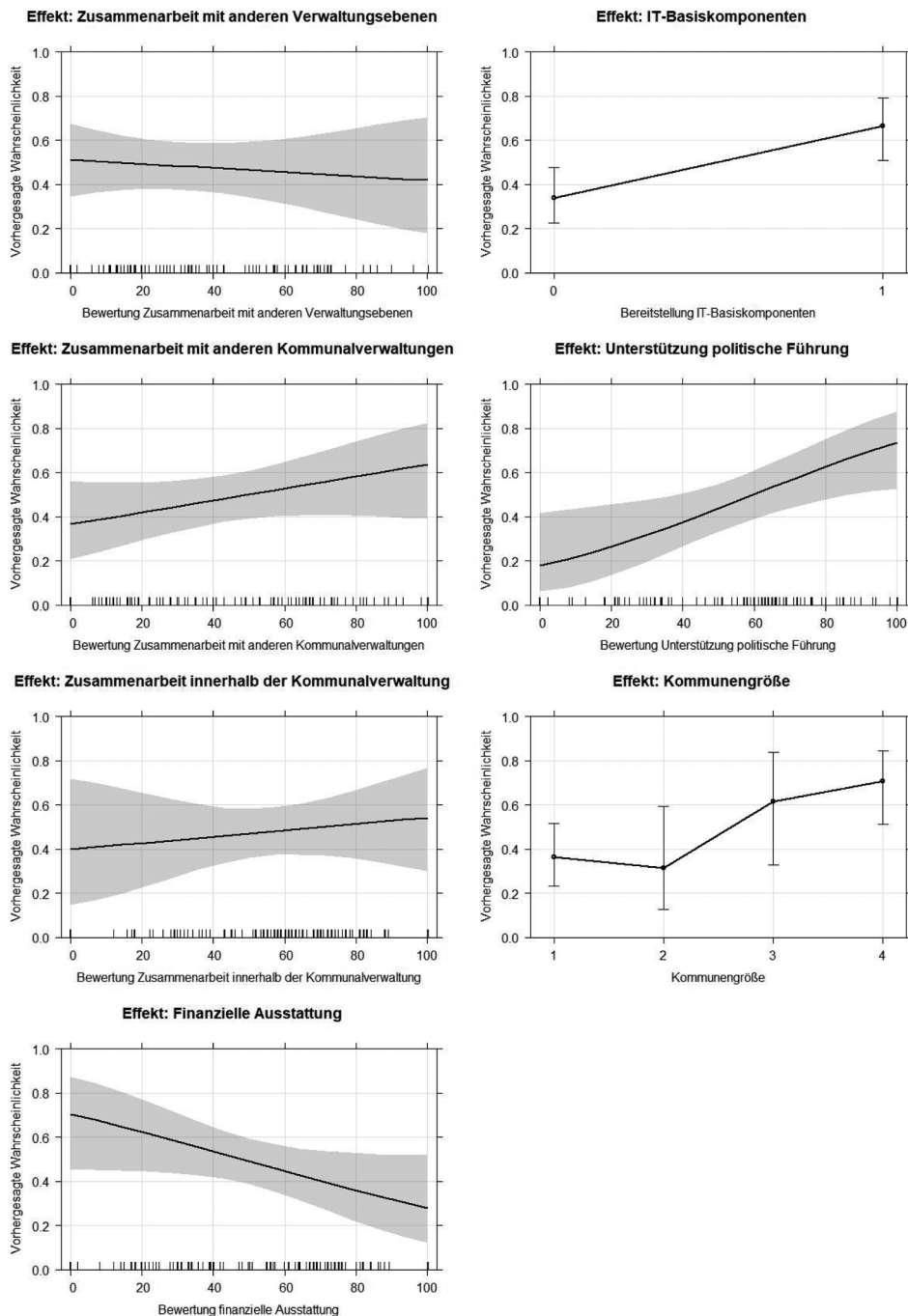
Tabelle 4: Ergebnisse der binär logistischen Regression

Unabhängige Variablen	b	SE	Exp(B)
Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen	-0,104	0,234	0,901
Bereitstellung von IT-Basiskomponenten			
Nein (RG)			
Ja	1,357**	0,450	3,884
Zusammenarbeit mit anderen Kommunen	0,330	0,239	1,390
Unterstützung politischer Führung	0,697**	0,269	2,007
Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung	0,125	0,244	1,134
Kommunengröße			
Weniger als 25.000 Einwohner*innen (RG) [1]			
25.001 bis 50.000 Einwohner*innen [2]	-0,219	0,670	0,803
50.001 bis 100.000 Einwohner*innen [3]	1,032	0,680	2,806
Mehr als 100.000 Einwohner*innen [4]	1,441**	0,536	4,226
Finanzielle Ausstattung der Kommune	-0,506	0,269	0,603
Konstante	-1,067**	0,383	0,344

Anmerkungen: N=117; RG= Referenzgruppe
 Signifikanz: p<0.001: ***; p<0.01: **; p<0.05: *
 Quelle: Eigene Daten.

Ein weiterer Einflussfaktor ist die Kommunengröße. Während sich in mittelgroßen Kommunen im Vergleich zu kleinen Kommunen keine signifikanten Effekte zeigen, führen sehr große Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner*innen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein. Auch wenn die Kommunen selbst die Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung durchaus als Treiber für die Digitalisierung betrachten, zeigt sich in Bezug auf die Einführung von Servicekonten kein statistisch signifikanter Zusammenhang. *Abbildung 3* zeigt, dass zwar ein positiver Zusammenhang besteht, die Wahrscheinlichkeit zur Einführung eines Servicekontos mit einer höheren Bewertung der Zusammenarbeit innerhalb der Kommune aber kaum steigt. Darüber hinaus wird deutlich, dass sich ausschließlich vertikale Formen der Zusammenarbeit als signifikant für die Einführung herausgestellt haben. Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen hatte keinen Einfluss auf die Einführung von Servicekonten. Betrachtet man die vertikalen inter-organisationalen Kollaborationsformen, zeigt sich, dass zwar die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten durch das Land einen positiven Einfluss auf die Einführung von Servicekonten hatte, sich in Bezug auf die generelle Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen allerdings keine signifikanten Effekte nachweisen ließen.

Abbildung 3: Vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten für die Einführung eines Servicekontos



Quelle: Eigene Daten.

6 Diskussion und Fazit

Die Analyse zeigt, dass Servicekonten durchaus bereits in der deutschen Kommunalverwaltungslandschaft angekommen sind, wenn sie auch nicht zwangsläufig ein vorrangiges Thema in allen Kommunen darstellen. Welche Rolle die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung bei der Einführung von Servicekonten spielt, wurde in diesem Artikel empirisch untersucht. Die Analyse zeigt, dass Kommunen insbesondere intra-organisationalen Formen der Zusammenarbeit, sowohl vertikal als auch horizontal, grundsätzlich eine befördernde Wirkung in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung zuschreiben. Hinsichtlich der Einführung von Servicekonten zeigt sich diese Wirkung allerdings nur eingeschränkt. Die Ergebnisse stützen die in der Literatur verbreitete Annahme, dass die Unterstützung der politischen Führung der Kommune eine wichtige Rolle bei der Implementation von E-Government-Maßnahmen spielt (Grabow, Drücke & Siegfried, 2004, S. 70; Schwab et al., 2019, S. 36; Serrano-Cinca, Rueda-Tomás & Portillo-Tarragona, 2009, S. 481). Für die Bedeutung der Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung trifft dies allerdings nicht zu. Die Analyse zeigt, dass hauptsächlich die vertikale Zusammenarbeit für die Einführung von Servicekonten von Bedeutung ist, hierbei insbesondere Zusammenarbeit im Rahmen von politischer Unterstützung sowie der Bereitstellung von Ressourcen durch höhere Ebenen. Während die generelle Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen keinen signifikanten Einfluss auf die Einführung von Servicekonten hat, erweisen sich die erwartete Bereitstellung von IT-Basiskomponenten durch das Land sowie die Unterstützung der politischen Führung der Kommune als relevante Einflussfaktoren. Die Ergebnisse der Umfrage unterstützen H2 und H4, während H1, H3 und H5 verworfen werden. Wie die Ergebnisse der Umfragen sowie die Literatur zur Bayern-ID zeigen (John et al., 2016), kann die kostenlose Bereitstellung von IT-Basiskomponenten einheitliche Standards zwischen den Kommunen schaffen und Digitalisierungsmaßnahmen fördern. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden sowie die Transaktionskosten der Kollaboration gering zu halten, setzen Kommunen möglicherweise zunächst auf ein Angebot durch das Land, bevor sie selber aktiv werden und inter-kommunale Lösungen entwickeln. Insbesondere wenn die Interessendivergenz zwischen den Kommunen und dem Land bezüglich des Servicekontos niedrig ist, präferieren Kommunen möglicherweise einheitliche Lösungen durch das Land, anstatt horizontale Kollaborationsformen zu nutzen, welche häufig anspruchsvoller sind und zu höheren Transaktionskosten führen können. Interessanterweise zeigt die Analyse, dass große Unklarheit bei den Kommunen darüber herrscht, ob IT-Basiskomponenten für Servicekonten vom Land bereitgestellt werden. Daraus lässt sich schließen, dass Informationen der Länder über Servicekonten die Kommunen nur teilweise erreichen und Servicekonten von den Ländern möglicherweise zu wenig beworben werden. Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass bereits die Erwartung einer Bereitstellung durch das Land, unabhängig davon, ob diese wirklich erfolgt, die Einführung von Servicekonten beeinflussen kann. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte eine neo-institutionalistische Perspektive bieten (z.B. Zucker, 1987; DiMaggio & Powell, 1983). Ausgehend davon, dass Organisationen sich ihrer Umwelt anpassen, um ihre Legitimität und Akzeptanz zu erhöhen, könnte die Einschätzung, dass das Land IT-Basiskomponenten bereitstellt, Anreize dafür schaffen ein Servicekonto einzuführen. Wenn Kommunen davon ausgehen, dass das Land IT-Basiskomponenten bereitstellt und diese auch von anderen Akteuren im organisationalen Feld genutzt werden können, könnte die Einführung eines Ser-

vicekontos dazu beitragen, die Akzeptanz und Legitimität z. B. gegenüber den Bürger*innen zu steigern. Ist dies wiederum nicht der Fall, sehen Kommunen möglicherweise keine Notwendigkeit, sich mit der Einführung eines Servicekontos zu befassen. Gleichzeitig kann die Erwartung der Bereitstellung möglicherweise bereits Unsicherheiten in Bezug auf die Umsetzung reduzieren und Kommunen mehr Sicherheit geben, sich für eine Einführung zu entscheiden. Die Ergebnisse der Analyse lassen erste Hinweise auf Anreize zur Einführung von Servicekonten zu. Um die konkreten Motive der Kommunen für die Einführung von Servicekonten genauer zu untersuchen, sind allerdings weitere Analysen notwendig.

Neben der politischen Unterstützung sowie der Bereitstellung von IT-Basiskomponenten hat die Kommunengröße einen signifikanten Einfluss auf die Einführung von Servicekonten. Größere Kommunen führen im Vergleich zu kleineren Kommunen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit ein Servicekonto ein. Aufgrund geringeren Kundenaufkommens sind Servicekonten in der Kosten-Nutzen-Abwägung für kleinere Kommunen möglicherweise unattraktiver. Insbesondere für kleinere Kommunen könnten daher zusätzliche Anreize, z. B. in Form von konkreter politischer Unterstützung, die Einführung von Servicekonten fördern.

Wie andere empirische Studien ist auch dieser Artikel unterschiedlichen Limitationen unterworfen. Obgleich nach gängigen Standards der kommunalwissenschaftlichen Forschung der Rücklauf der Umfrage als gut eingeschätzt werden kann, sollte sowohl eine mögliche Stichprobenverzerrung durch einen *self-selection-bias* bedacht werden sowie die geringe Fallzahl bei der statistischen Analyse. Darüber hinaus muss beachtet werden, dass die Fragebögen jeweils nur von einer Person pro Kommune beantwortet wurden und die Antworten daher nicht zwangsläufig die Meinung der Mehrheit der Beschäftigten widerspiegeln. Generalisierbare Aussagen sind daher nur in einem eingeschränkten Maße möglich. Im Rahmen der quantitativen Erhebung war es nicht möglich, die konkreten Spezifika der unterschiedlichen Kollaborationsformen zu erfragen. An die Ergebnisse dieses Artikels anschließende qualitative Untersuchungen der verschiedenen Zusammenarbeitsformen und deren Akteurskonstellationen könnten zu einem tiefergehenden Verständnis der Relevanz dieser beitragen. Die Untersuchung hat darüber hinaus gezeigt, dass weitere Analysen notwendig sind, um mehr über die konkreten Motive der Kommunen zur Einführung von Servicekonten zu erfahren.

Vor dem Hintergrund der zuvor erwähnten Limitationen, liefert der Artikel einen ersten Einblick in die Verbreitung von Servicekonten in deutschen Kommunen und verknüpft die Erkenntnisse aus dem Bereich der Implementations- und Kollaborationsforschung mit empirischen Ergebnissen der E-Government-Forschung. Darüber hinaus kann der Artikel den wissenschaftlichen Diskurs der E-Government-Forschung zur Bedeutung von Kollaboration innerhalb der öffentlichen Verwaltung stärken und auf Grundlage umfangreicher quantitativer Daten einen Beitrag zur Schließung der bisher bestehenden Forschungslücke auf diesem Gebiet leisten.

Finanzierung

Dieser Artikel wurde gefördert durch das European Union's Horizon 2020 research and innovation programme (H2020-EU.3.6.3.): [Grant-Nummer 726840].

Danksagung

Ich möchte allen danken, die mich bei der Erstellung dieses Artikels unterstützt haben. Ich danke den Herausgeberinnen und Gutachter*innen für ihre wertvollen Kommentare und Anmerkungen. Insbesondere möchte ich auch den Betreuerinnen meiner Dissertation Julia Fleischer und Claire Dupuy sowie meinen Kolleg*innen am Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland danken für ihre wichtigen Ratschläge und Hinweise zu früheren Versionen dieses Artikels. Ein besonderer Dank geht auch an Clara Emilia Bäumer, Asja Riggert und Jan Fjornes für die Unterstützung bei der Datenerhebung.

Literaturverzeichnis

- 6, Perri (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh006>.
- Allen, Barbara, Tamindaël, Louise E., Bickerton, Sarah H. & Cho, Wonhyuk (2020). Does citizen coproduction lead to better urban services in smart cities projects? An empirical study on e-participation in a mobile big data platform. *Government Information Quarterly*, 37(1), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101412>.
- Ansell, Christopher & Gash, Alison (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Bardach, Eugene (1999). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Boulder: NetLibrary, Inc.
- Bartels, Peter, May, Peter & Au, Dominik von (2019). *f.cube: So sichern Sie die Zukunft Ihres Familienunternehmens. Professional Publishing for Future and Innovation*. München: Haufe.
- Behnke, Nathalie (2021). Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2021: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (S. 39–52). Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (2004). Multilevel Governance: Governance im Mehrebenensystem. In Arthur Benz (Hrsg.). *Governance: Bd. 1. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (1. Aufl., S. 125–146). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Best, Henning & Wolf, Christof (2012). Modellvergleich und Ergebnisinterpretation in Logit- und Probit-Regressionen. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 64(2), 377–395. <https://doi.org/10.1007/s11577-012-0167-4>.
- Bogumil, Jörg (2018). Kommunale Selbstverwaltung – Gemeinden/Kreise. In Rüdiger Voigt (Hrsg.). *Handbuch Staat* (S. 765–774). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_69.
- Bogumil, Jörg, Gerber, Sascha, Kuhlmann, Sabine & Schwab, Christian (2018). *Bürgerämter in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage*. Verfügbar unter: https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Starseite/Neuigkeiten/Ergebnisbericht_Buergeramt.pdf [21.02.2020].
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2022). Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat*, 15(1–2022), 84–108. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.06>.

- Börzel, Tanja A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“ — Ein Governance-Paradox? In Gunnar Folke Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.). *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 118–131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6_6.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (Eds.) (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>.
- Breaugh, Jessica, Hammerschmid, Gerhard, Rackwitz, Maike & Palaric, Enora (2020). *Research Report on Collaborative Management for ICT Enabled Public Sector Innovation*. Verfügbar unter: <https://tropico-project.eu/download/d6-4-research-report-on-collaborative-management-for-ict-enabled-public-sector-innovation/?wpdmdl=1571&refresh=62d96ae38bc8f1658415843> [14.03.2023].
- Carstens, Nora (2021). Digitalisation Labs: A New Arena for Policy Design in German Multilevel Governance. *German Politics*, Online First. <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.1887851>.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97–116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>.
- Danken, Thomas (2007). *Coordination of Wicked Problems: Comparing inter-departmental coordination of demographic change policies in five German states*. Universität Potsdam.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Döring, Matthias & Noak, Sebastian (2020). Standardisierter Datenaustausch. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 634–643). Wiesbaden: Springer.
- Dupuy, Claire & Defacqz, Samuel (2022). Citizens and the legitimacy outcomes of collaborative governance. An administrative burden perspective. *Public Management Review*, 24(5), 752–772. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2000254>.
- Ebrahim, Zakareya. & Irani, Zahir (2005). E-government adoption: architecture and barriers. *Business Process Management Journal*, 11(5), 589–611. <https://doi.org/10.1108/14637150510619902>.
- Emerson, Kirk & Nabatchi, Tina (2015). *Collaborative governance regimes. Public management and change series*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- European Commission (2021). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021: Digital Public Services*.
- Faulbaum, Frank (2019). *Methodische Grundlagen der Umfrageforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Fleischer, Julia & Carstens, Nora (2021). Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany. *Public Management Review*, 24(8), 1208–1225. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1893803>.
- Fromm, Jens, Welzel, Christian, Nentwig, Lutz. & Weber, Mike (2015). *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*. Berlin.
- Geis, Ralf (2021). Das OZG im Rechtsvergleich. In Margrit Seckelmann & Marco Brunzel (Hrsg.). *Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale – Synergien – Herausforderungen* (S. 229–252). Berlin: Springer.
- Grabow, Busso, Drücke, Helmut & Siegfried, Christine (2004). Erfolgsfaktoren des Kommunalen E-Governments. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 43(2), 64–92.
- Grönlund, Åke & Horan, Thomas A. (2005). Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 731–729. <https://doi.org/10.17705/1CAIS.01539>.
- Hanken, Claas (2006). Interkommunale Zusammenarbeit. In Martin Wind & Detlef Kröger (Hrsg.). *Handbuch IT in der Verwaltung* (S. 393–402). Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/3-540-46272-4_17.
- Hauke-Thiemian, Borries, Gelep, Adrian, Jahn, Michael, Krause, Tobias, Asche, Moritz, Scheffel, Lena, Coorssen von Löwenstein, Marcus & Ries, Jan Niklas (2017). *Die vernetzte Verwaltung*. o.O.

- Verfügbar unter: <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/die-vernetzte-verwaltung-2017.pdf> [20.09.2022].
- Heinelt, Hubert, Egner, Björn, Richter, Timo Alexander, Vetter, Angelika, Kuhlmann, Sabine & Seyfried, Markus (2018). *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Lokale Politik: Band 1*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845294711>.
- Hinz, Elmar (2018). Interkommunale Zusammenarbeit. In Rüdiger Voigt (Hrsg.). *Handbuch Staat* (S. 1491–1500). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_134.
- Hölscher, Ines, Opelia, Nicole, Tiemann, Jens, Gumz, Jan Dennis, Goldacker, Gabriele, Thapa, Basanta & Weber, Mike (2021). *Deutschland-Index der Digitalisierung 2021*. Berlin.
- Hosmer, David W. & Lemeshow, Stanley (2000). *Applied Logistic Regression*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/0471722146>.
- Hustedt, Thurid & Tiessen, Jan (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective* (Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“ Nr. 2). Potsdam.
- Hustedt, Thurid & Trein, Philipp (2020). Koordination und Integration im E-Government. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 576–584). Wiesbaden: Springer.
- Hustedt, Thurid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *dms – der moderne staat*, 7(1), 17–36.
- John, Isabel, Saueressig, Gabriele, Heißenstein, Johannes & Pfeuffer, Nicolas (2016). *Das Bürgerkonto: Möglichkeiten und Potenziale*. München. Verfügbar unter: https://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/studie_buergerkonto.pdf [20.09.2022].
- Kemmerzell, Jörg (2017). Überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik. Eine Brücke zwischen globalem Anspruch und lokaler Implementation. In Marlon Barbehön & Sybille Münch (Hrsg.). *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 245–271). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13394-8_10.
- Klenk, Tanja, Nullmeier, Frank & Wewer, Göttrik (2020). Auf dem Weg zum Digitalen Staat? Stand und Perspektiven der Digitalisierung in Staat und Verwaltung. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 4–23). Wiesbaden: Springer.
- Kopp, Johannes & Lois, Daniel (2012). *Sozialwissenschaftliche Datenanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93258-3>.
- Krumm, Thomas (2015). *Föderale Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kuhlmann, Sabine & Bogumil, Jörg (2021). The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In Tomas Bergström, Jochen Franzke, Sabine Kuhlmann & Ellen Wayenberg (Hrsg.). *Palgrave Studies in Sub-National Governance. Future of Local Self-Government: Challenges for local democracy and* (S. 101–113). Cham: Palgrave Macmillan Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_8.
- Layne, Karen & Lee, Jungwoo (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18, 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1).
- Lember, Veiko, Brandsen, Taco & Tönurist, Piret (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665–1686. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>.
- Linders, Dennis (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen co-production in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>.

- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12(1–2019), 162–171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>.
- Mergel, Ines (2021). Digital Transformation of the German State. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Hrsg.). *Public Administration in Germany* (S. 331–355). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_19.
- Peters, B. Guy (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination* (Bd. 21). Canada: Canadian Centre for Management Development.
- Piesold, Ralf-Rainer (2021). *Kommunales E-Government*. Berlin, Heidelberg: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-63094-5>.
- Rackwitz, Maike, Hustedt, Thuriid & Hammerschmid, Gerhard (2021). Digital transformation in the public sector: from design to impact. *dms – der moderne staat*, 14(1–2021), 101–120. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.05>.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholl, Hans Jochen & Klischewski, Ralf (2007). E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda. *International Journal of Public Administration*, 30(8–9), 889–920. <https://doi.org/10.1080/01900690701402668>.
- Schwab, Christian, Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine & Gerber, Sascha (2020). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Götztrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer.
- Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg & Gerber, Sascha (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Scupola, Ada & Mergel, Ines (2022). Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101650. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101650>.
- Seckelmann, Margrit & Brunzel, Marco (2021). Das Onlinezugangsgesetz im Kontext einer digital vernetzten Gesellschaft und datengetriebenen Wirtschaft: Zur Einleitung. In Margrit Seckelmann & Marco Brunzel (Hrsg.). *Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale – Synergien – Herausforderungen* (S. 1–13). Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_1.
- Serrano-Cinca, Carlos, Rueda-Tomás, Mar & Portillo-Tarragona, Pilar (2009). Determinants of e-government extension. *Online Information Review*, 33(3), 476–498. <https://doi.org/10.1108/14684520910969916>.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2016). Collaborative Innovation in the Public Sector. In Jacob Torfing & Peter Triantafyllou (Hrsg.). *Enhancing public innovation by transforming public governance* (S. 117–138). Cambridge, United Kingdom, New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337.006>.
- Torfing, Jacob & Ansell, Christopher (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>.
- United Nations (2020). *United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York: UNON Publishing Services.
- van Veenstra, Anne Fleur, Klievink, Bram & Janssen, Marijn (2011). Barriers and impediments to transformatal government: insights from literature and practice. *Electronic Government*, 8(2/3), 226–241. <https://doi.org/10.1504/EG.2011.039838>.
- Voorberg, William H., Bekkers, Victor J. J. M. & Tummers, Lars G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.
- Wegrich, Kai (2019). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*, 21(1), 12–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>.

Zucker, Lynne G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443–464.

Zweckverband elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern (o.J.). *Online-Zugangsgesetz (OZG)*. Verfügbar unter: <https://www.ego-mv.de/projekte-themen/themen/ozg/> [27.01.2023].

Anschrift der Autorin:

Nora Carstens, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: ncarstens@uni-potsdam.de.

Anhang

Tabelle 6: Operationalisierung unabhängige Variablen

Variablen	Frage/Item/Daten- grundlage	Operationalisierung	N	M	SD
	<i>Wie stark haben die folgenden Faktoren die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Ihrer Kommune befördert?</i>				
Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen	Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen	0 – 100	176	32,59	27,78
Zusammenarbeit mit anderen Kommunalverwaltungen	Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunalverwaltungen	0 – 100	180	43,34	29,81
Politische Unterstützung	Die Haltung der politischen Führung der Kommune zu Digitalisierungsthemen	0 – 100	180	58,61	27,23
Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung	Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung	0 – 100	172	58,91	21,62
Finanzielle Ressourcen	Die finanzielle Ausstattung der Kommune	0 – 100	174	50,51	27,83

Variablen	Frage/Item/Daten- grundlage	Operationalisierung	N	M	SD
Bereitstellung IT-Basiskomponenten	Werden IT-Basiskomponenten für ein Servicekonto gegenwärtig kostenlos durch das Land bereitgestellt?	0= Nein 1= Ja	366		
Größe der Kommune	Wie hoch ist die Einwohnerzahl Ihrer Kommune?	1= Weniger als 25.000 2= Zwischen 25.001 und 50.000 3= Zwischen 50.001 und 100.000 4= Mehr als 100.000	407		

M=Mittelwert; SD=Standardabweichung

Quelle: Eigene Daten.

Tabelle 7: Korrelationsmatrix unabhängige Variablen

Korrelationsmatrix										
	Konstante	Andere Ebenen	IT-Basis-komponenten	Andere KVen	Politische Führung	Innerhalb der KV	Ew. (2)	Ew. (3)	Ew. (4)	Finanzielle Aus-stattung
	Konstante	1,000	,078	-,046	-,088	-,024	-,373	-,385	-,604	,144
	Andere Ebenen	,078	1,000	-,237	,000	-,010	,138	-,109	-,080	-,091
	IT-Basis-komponenten	-,560	-,100	1,000	,175	-,018	-,041	-,007	,191	-,148
	Andere KVen	-,046	-,237	,065	-,020	-,137	-,095	,097	,094	-,240
	Politische Führung	-,088	,000	-,020	1,000	-,333	-,048	-,028	,108	-,345
	Innerhalb der KV	-,024	-,010	-,137	-,333	1,000	,017	,070	,079	-,063
	Ew. (2)	-,373	,138	-,095	-,048	,017	1,000	,201	,267	-,097
	Ew. (3)	-,385	-,109	,097	-,028	,070	,201	1,000	,292	-,020
	Ew. (4)	-,604	-,080	,094	,108	,079	,267	,292	1,000	-,181
	Finanzielle Aus-stattung	,144	-,091	-,240	-,345	-,063	-,097	-,020	-,181	1,000

Anmerkungen: KV= Kommunalverwaltung; Ew. (2)= 10.000 – 50.000 Einwohner*innen; (3)= 50.001 – 100.000 Einwohner*innen; (4)= Mehr als 100.000 Einwohner*innen

Quelle: Eigene Daten.

Tabelle 8: Anzahl Kommunen mit und ohne Servicekonto nach Kommunengröße

Einwohner*innenzahl	Servicekonto eingeführt/ in Planung		Anteil Servicekonto in %
	Ja	Nein	
Weniger als 25.000	57	134	29,8
25.000 – 50.000	34	24	58,6
50.001 – 100.000	24	11	68,6
Mehr als 100.000	64	25	71,9
Gesamt	179	194	48,0

Quelle: Eigene Daten.

Tabelle 9: Übersicht Korrelationen der unabhängigen Variablen mit der abhängigen Variable (Servicekonto Nein=0; Ja=1)

	Punktbiserialer Korrelation	n
Unabhängige Variablen		
Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen	0,089	173
Zusammenarbeit mit anderen Kommunalverwaltungen	0,112	176
Unterstützung der politischen Führung	0,219**	177
Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung	0,163*	169
Bereitstellung IT-Basiskomponenten	0,260***	366
Kontrollvariablen		
Kommunengröße	0,363***	373
Finanzielle Ausstattung der Kommune	0,018	171

Signifikanz: $p < 0.001$: ***; $p < 0.01$: **; $p < 0.05$: *

Quelle: Eigene Daten.

50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘

Jasmin Theres Beneke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Sylvia Veit

Zusammenfassung: Berichtet wird über einen Survey, der das Verhältnis von politischen und administrativen Eliten in westlichen Demokratien analysiert. Das in den frühen 1970er Jahren von US-amerikanischen Politikwissenschaftlern initiierte Forschungsprojekt wird seit 1987 für den deutschen Fall fortgeführt. Der hohe Rücklauf des Online-Surveys erlaubt belastbare Aussagen über leitende Beschäftigte in der Ministerialverwaltung und nachgeordneten Behörden sowie den Wandel ihrer Einstellungen und Wahrnehmungen. Gefragt wird u. a. nach der Ausbildung, der Tätigkeit, den politischen Einstellungen sowie den Interaktionen mit anderen Akteuren innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Auch wenn die Nähe zum politischen Prozess zunimmt, lässt sich immer noch ein klar abgrenzbares, verwaltungsbezogenes Rollenverständnis der administrativen Eliten feststellen. In den beiden letzten Erhebungen wurde erstmalig nach dem Umgang mit wissenschaftlicher Expertise sowie den Einstellungen zur Digitalisierung und Social Media-Nutzung gefragt. Es ist geplant, den Survey vor der nächsten Bundestagswahl fortzusetzen.

Schlagnworte: Verwaltungselite, Ministerien, politische Einstellungen, Politisierung, Spitzenbeamte

50 Years of the 'politico-administrative elite' research project

Abstract: The data report details a survey on the relationship between political and administrative elites in Western democracies. The research project, initiated in the early 1970 s by US-American political scientists, has been continued for the German case since 1987. The high response rate to the online questionnaire allows robust statements about senior civil servants in the ministerial bureaucracy and subordinate agencies and their changing attitudes and perceptions. Topics include education, job characteristics, political attitudes and preferences, and interactions with other actors within and outside government. Even though proximity to the political process is increasing, the role perception of politicians and bureaucratic elites can still be distinguished. More recently, additional questions were integrated, addressing the use of scientific expertise, attitudes toward digitalization, and social media use. The survey will be continued before the next general election.

Keywords: administrative elite, ministerial departments, political attitudes, politicization, senior civil servants

1 Hintergrund

Im Jahr 1981 veröffentlichten drei US-amerikanische Politikwissenschaftler unter dem Titel „*Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*“ (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981) eine bahnbrechende Studie, die laut Google Scholar seither mehr als 2.500 mal zitiert wurde (Stand: Oktober 2022). Gegenstand war das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden. Die aufwändig angelegte Studie stützte sich empirisch auf Anfang der 1970er Jahre geführte, leitfadenbasierte Interviews mit insgesamt 873 hochrangigen Ministerialbeamten:innen (*senior bureaucrats*), 516 Parlamentarier:innen (*parliamentary politicians*) und 157 „*bureaucratic high-fliers*“, d.h. als zukünftiges Spitzenpersonal gehandelten mittleren Führungskräften (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, p. 26). Die Interviews waren um vier Themenblöcke gruppiert: Ausbildung und Karriereverläufe, politische Einstellungen und Rollenverständnisse, ideologische bzw. parteipolitische Präferenzen sowie Interaktionen innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Die als „*Comparative Elite Study*“ (CES I) bezeichnete Analyse wurde 1987 von Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien für den deutschen Fall repliziert (CES II) und ab 2005 unter dem Label „Politisch-Administrative Elite“ (PAE) alle vier Jahre kurz vor der Bundestagswahl fortgeführt. Über dieses mittlerweile 50 Jahre währende Forschungsvorhaben, einige wichtige Resultate und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten wollen wir nachfolgend berichten.

2 Von CES zu PAE

Für CES II richteten Mayntz und Derlien ihr Augenmerk u.a. auf die Überprüfung der von Aberbach et al. (1981, S. 16) formulierten These, dass es eine Tendenz zur „Hybridisierung“ von Politik und Verwaltung gäbe. Sie gelangten auf Basis der erhobenen Daten zu dem Schluss, dass diese These für den deutschen Fall nicht bestätigt werden könne. Sowohl im Hinblick auf die Karriereverläufe sowie insbesondere auf das Rollenverständnis bestünden sogar noch klarere Unterschiede zwischen Politiker:innen und Bürokrat:innen als in den frühen 1970er Jahren (Mayntz & Derlien, 1989, S. 394). Gleichwohl verdeutlichte CES II erneut, dass die deutsche Ministerialverwaltung durch ihre Nähe zum politischen Prozess in hohem Maße funktional politisiert ist. Das bedeutet freilich nicht, dass die Ministerialbürokrat:innen in ihrer Amtsausübung eigenen parteipolitischen Präferenzen folgen oder eine parteipolitische Ämterpatronage gutheißen: Obwohl der Anteil der Parteimitglieder unter den höheren Ministerialbeamten:innen im Vergleich zu CES I gestiegen war, hatte innerhalb der Ministerialverwaltung die kritische Wahrnehmung gegenüber politischen Eingriffen in die Verwaltung zugenommen (Mayntz & Derlien, 1989, S. 398). Dass gleichzeitig 80 Prozent der Befragten strikt ablehnten, im Fall eines Regierungswechsels inhaltlich gegen die neue Leitung zu agieren und nur zwei Prozent einem derartigen Verhalten zustimmten (Mayntz & Derlien, 1989, S. 396), ließ sich als Entwarnung gegenüber der Befürchtung interpretieren, dass die Verwaltung außer Kontrolle geraten sei.

Vermutlich war es weniger dieser – aus normativer Sicht – beruhigende Befund, der das Interesse an diesem Untersuchungsgegenstand abermals schwinden ließ, als vielmehr poli-

tische Umbrüche wie die Wiedervereinigung, die Europäische Integration sowie der *New Public Management*-Diskurs, die die Verwaltungsforschung stark vereinnahmten. Erst neue technische Möglichkeiten, die den Aufwand empirischer Erhebungen im Regierungsapparat reduzierten, und das wachsende Forschungsinteresse an sog. Positionseliten (Hoffmann-Lange, 2018) veranlassten zwei angehende Konstanzer Absolvent:innen, die CES-Studien (nunmehr online) fortzuführen (Schwanke & Ebinger, 2006).

Tabelle 1: Befragte und Rücklauf im Vergleich der Kohorten

	Bundesministerien					Landesministerien*	Bundesoberbehörden**	RFE***
Studie	BStS	AL	UAL	RL	Summe			
CES I	-	39	45	41	125	-	-	-
CES II	13	53	45	32	143	-	-	-
PAE 2005 <i>Rücklauf</i>	8 35 %	64 62 %	60 28 %	-	132 39 %	-	-	-
PAE 2009 <i>Rücklauf</i>	7 30 %	47 51 %	67 36 %	-	121 40 %	-	-	-
PAE 2013 <i>Rücklauf</i>	9 41 %	51 53 %	104 47 %	608 46 %	772 46 %	355 49 %	53 74 %	162 65 %
PAE 2017 <i>Rücklauf</i>	6 27 %	52 55 %	71 33 %	501 38 %	630 38 %	186 38 %	110 51 %	56 49 %
PAE 2021 <i>Rücklauf</i>	12 46 %	37 36 %	70 30 %	426 30 %	545 31 %	312 38 %	181 46 %	209 42 %

Quellen: Ebinger et al., 2018; PAE 2017 u. 2021; eigene Auswertungen.

Legende: Als Teilnahme wurden alle Fragebögen gewertet, bei welchen zumindest die ersten 10 Fragenblöcke beantwortet wurden.

* 2013 wurden alle Flächenländer einbezogen; 2017 wurden sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) ausgewählt, 2021 zwölf Bundesländer (alle Flächenländer außer Bayern).

**2013 wurden Leiter:innen und Stellvertretende Leiter:innen der Bundesoberbehörden befragt, ab 2017 kam die zweite Hierarchieebene (Abteilungsleitungen oder Äquivalente) hinzu. 2013 wurden 42, 2017 31 und 2021 49 Bundesoberbehörden adressiert.

*** Ab 2013 wurden die Leiter:innen und stellvertretenden Leiter:innen sowie die zweite Hierarchieebene (Instituts- oder Abteilungsleitungen) der Fachabteilungen nicht-militärischer Ressortforschungseinrichtungen (RFE) befragt. Die Anzahl der einbezogenen RFE betrug 2013 35, 2017 12 und 2021 32.

Bedingt durch den langen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert sowie mehrere Orts- und Projektleitungswechsel haben sich Veränderungen bei Methodik und Zielgruppen ergeben, die bei einer Längsschnittanalyse der Daten zu bedenken sind. Während die erste CES-Studie auf *face-to-face* Interviews mit offenen Fragen aufbaute, deren Ergebnisse händisch codiert wurden, setzte bereits CES II in den Interviews auf geschlossene Fragen, die aus den Ergebnissen von CES I abgeleitet waren. Seit 2005 findet die Befragung als Online-Survey statt, wobei zusätzlich auch Papierfragebögen an die höchsten Hierarchieebenen (die politischen Beamt:innen) versendet werden, um in dieser kleinen Gruppe von rund 150 bis 170 Personen eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen. Hinsichtlich des Fragebo-

geninstrumentariums werden bis heute rund 45 bis 50 geschlossene Fragen verwendet, die im Kern auf dem CES II Fragebogen aufbauen.

Die wichtigsten Änderungen im erfassten Personenkreis bestehen zum einen darin, dass in den CES-Studien auch Parlamentarier:innen befragt wurden, während PAE sich ausschließlich auf Führungskräfte der Verwaltung konzentriert. Neben den Bundesministerien wurden ab PAE 2005 auch die Leitungen von Bundesoberbehörden (Ebinger & Schmitt, 2010) und ab PAE 2013 darüber hinaus das Leitungspersonal der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes sowie der Länderministerien in die Untersuchung mit aufgenommen. Zu diesem Zweck wurde der für die Bundesministerien konzipierte Fragebogen an die Eigenheiten der Landesebene sowie von Bundesoberbehörden (einschließlich Ressortforschungseinrichtungen) angepasst. Damit hat sich der Fokus weg von der Politik und hin zur Verwaltung verschoben.

Aus *Tabelle 1* sind die Anzahl der befragten Personen sowie die Rücklaufquoten ersichtlich. Durchgängig einbezogen wurden alle Bundesministerien. Nicht aufgenommen sind das Auswärtige Amt (AA), das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) und das Bundeskanzleramt bzw. die Regierungszentralen der Länder. Grund sind die in allen drei genannten Institutionen anzutreffenden besonderen Umstände, welche eine Erhebung erschweren und eine Aggregation der gewonnenen Daten mit jenen der sonstigen Ministerien verhindern.¹

Hervorzuheben ist, dass es sich nicht um eine institutionelle, sondern um eine individuelle Befragung handelt. Alle Personen werden direkt per E-Mail angeschrieben und gebeten, den Fragebogen aus ihrer persönlichen Wahrnehmung und Erfahrung zu beantworten. Während in den Bundesministerien die ersten vier Hierarchiestufen (außer Parlamentarische Staatssekretär:innen)² befragt werden, schließt die Befragung der Bundesoberbehörden und Landesministerien nur die obersten zwei Hierarchiestufen mit ein. Während 2005 und 2009 aufgrund des hohen Aufwandes bei der Adressrecherche die Ebene der Referatsleitungen ausgeklammert wurde, gehören Referatsleiter:innen seit 2013 – dank der damaligen Projektförderung durch die *Fritz Thyssen Stiftung* – zur Zielgruppe. Auch wenn die Referate als ‚Arbeitsebene‘ (im Unterschied zur ‚Leitungsebene‘) bezeichnet werden, ist das Kriterium der Positionselite nicht unzulässig überdehnt. Vielmehr folgt PAE damit der Einstufung von Referatsleitungen als *senior bureaucrats* analog zu CES und vermag durch die Ausdehnung des Samples dessen Aussagekraft deutlich zu verbessern. Zudem wurde der teils erhebliche Einfluss der Referatsleitungen im Policy-Prozess in der Literatur immer wieder diskutiert (z. B. Döhler, 2012; Döhler, 2020; anders hingegen: Goetz, 2007).

Mit finanzieller Unterstützung durch das *Leibniz Center for Science and Society* konnte PAE von der Ruhr-Universität Bochum, wo die Untersuchung 2009 und 2013 unter Leitung von Falk Ebinger angesiedelt war, an die Leibniz Universität Hannover wechseln. Federführend verantwortlich ist hier Marian Döhler, der die Befragung seit 2017 zusammen mit Sylvia Veit und Falk Ebinger leitet.

Bevor nun einige ausgewählte PAE-Erträge präsentiert werden, soll kurz auf potentielle methodische Einwände eingegangen werden. Da PAE als Vollerhebung konzipiert ist, stellt

- 1 So sind beim AA die diplomatischen Vertretungen Teil des Ministeriums. Entsprechend wäre auch das rotierende Personal zu erfassen. Beim BMVg ist aufgrund der strikten Hierarchiebindung und der Verschwiegenheitspflicht im sicherheitsrelevanten Bereich nur geringe Antwortbereitschaft zu erwarten, ebenso in den Regierungszentralen. Das BMVg wurde 2009, das AA 2013 einmalig probeweise erfasst.
- 2 Die in PAE berücksichtigten Hierarchiestufen klammern Parlamentarische Staatssekretär:innen deshalb aus, weil sie einen Sitz im Bundestag benötigen und damit der Gruppe der politischen Mandatsträger:innen zuzurechnen sind.

sich das Repräsentativitätsproblem von Stichproben nicht. Dennoch ist zu hinterfragen, ob es systematische *non-response* Effekte (bzw. eine Schweigeverzerrung) gibt. Diese Frage wurde anhand der Daten von PAE 2013 untersucht, ohne dass sich Hinweise auf Qualitätsprobleme der erhobenen Daten ergeben hätten: Zwar gibt es augenscheinlich einen geringen Hierarchieeffekt in der Teilnahmebereitschaft: Je höher der Rang in der Organisation, desto geringer die Antwortbereitschaft. Aber selbst die am schwersten zu mobilisierenden Beamteten Staatssekretär:innen (BSStS) lagen 2013 nur 5 Prozent unter dem Gesamtrücklauf. Insgesamt gibt es keine Hinweise auf einen *Unit non-response bias* durch systematische Nicht-Beantwortung einzelner Gruppen in der Grundgesamtheit. Sozial erwünschtes Antwortverhalten kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Allerdings dürfte dieser Effekt bei Surveys von Universitäten, die wie im vorliegenden Fall Daten nach strengen Kriterien anonym erheben, deutlich geringer ausfallen als bei Umfragen kommerzieller oder anderer nicht-wissenschaftlicher Einrichtungen.

Mayntz und Derlien haben aus den Ergebnissen von CES I einen für den deutschen Fall und an zeitgenössische Entwicklungen angepassten Fragebogen entwickelt. Die Fragenbatterien der PAE-Studien bauen im Kern auf den Fragen von CES II auf. Sie wurden jedoch permanent aktualisiert, methodisch verbessert und durch neue Fragenelemente zu sich entwickelnden Forschungsthemen ergänzt. Insofern ergaben sich für fast alle Fragenblöcke im Zeitverlauf Änderungen. Zu diesen Änderungen zählen bspw. die Ausdifferenzierung von zweideutigen (*double barreled*) Fragen, kürzere und zeitgemäße Formulierungen sowie die Ergänzung oder Streichung von Items. Darüber hinaus wurden, wie in *Tabelle 1* dargestellt, einbezogene Organisationseinheiten und Hierarchieebenen verändert (insb. ausgedehnt). Mit der Erhebung 2017 wurde neben einer Fragenkategorie zur Digitalisierung auch eine weitere zur Inanspruchnahme wissenschaftlicher Expertise in den Fragebogen integriert, 2021 wurden zudem Fragen zu Diversität und Repräsentation sowie zur Homeoffice-Nutzung ergänzt. Aufgrund des stetig wachsenden Umfangs wurde beschlossen, Fragenblöcke, die nicht im Zentrum der Studie stehen, ab 2021 nicht in jeder Welle aufzunehmen, sondern im Rahmen einer Rotation in größeren Abständen abzufragen. Insofern sind vor einem Vergleich in jedem Fall eine genaue Betrachtung der Items und Grundgesamtheiten erforderlich. Oft ergeben sich abhängig davon unterschiedliche Vergleichsmöglichkeiten im Längsschnitt wie auch im Querschnitt. Während bei Aberbach et al. (1981) der über Jahre währende Erhebungszeitraum methodisch kritisiert wurde, stellt sich dieses Problem seit 2005 nicht mehr, da die vorgezogene Bundestagswahl von 2005 die Durchführung der Erhebung bis zum Stichzeitpunkt der Wahl notwendig machte (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 232). Damit war ein Zeitraum definiert, der bei den folgenden Erhebungen eingehalten wurde und damit zur Vergleichbarkeit unterschiedlicher Zeitpunkte beiträgt.

3 Erträge und Entwicklungsmöglichkeiten

CES I fiel in eine Zeit, in der das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung noch als Dichotomie gedacht und analysiert wurde. Politik und Verwaltung erschienen als zwei weitgehend getrennte, aber in sich homogene Blöcke. Machtverschiebungen, wenn sie denn beobachtet werden konnten, wurden als Gewinn oder Verlust einer der beiden Seiten wahr-

genommen. Obwohl bereits verschiedene empirische Studien existierten (Heclo, 1974; Su-leiman, 1974; Mayntz & Scharpf, 1975; Armstrong, 1973), war die damalige Diskussion noch vielfach normativ geprägt. So wirkten erste Hinweise darauf, dass die bundesdeutsche Ministerialverwaltung an der Politikformulierung teilnimmt, „wie ein Schock“ (Grauhan, 1969, S. 272), da dies an der normativ begründeten Trennung zwischen der ausschließlich der Politik vorbehaltenen Willensbildung und der anschließenden Willensausführung durch die Verwaltung rüttelte. Aberbach et al. gingen demgegenüber einen anderen Weg, indem sie bereits in ihrer Kernfrage, „*in what ways are bureaucrats and politicians, as policymakers, similar and in what ways are they different?*“ (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, S. 20), keine Trennung mehr unterstellten, sondern ihr Forschungsdesign auf einer Skala von Mischungsverhältnissen aufbauten. Darin sind die Aufgaben von Politik und Verwaltung nach Politikformulierung, Interessenvermittlung, Agenda Setting und Vollzug differenziert. In dieser Skala ließen sich entweder alleinige Zuständigkeiten von Politik oder Verwaltung oder aber eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung abbilden. Aberbach et al. (1981) unterschieden vier idealtypische Rollenbilder (*images*), die von einer klaren Trennung der Aufgaben (Trennmodell, *image I*) bis zu einer kompletten Aufgabenvermischung (Hybridmodell, *image IV*) reichten. Anstelle des diffusen „Verhältnisses“ zwischen Politik und Verwaltung waren damit klar definierte Dimensionen beschrieben, die einerseits den Spezifika der untersuchten Länder Rechnung tragen konnten, andererseits aber auch die vergleichende Einordnung der empirischen Ergebnisse ermöglichte. Zu den wichtigsten Befunden von CES I gehörte, dass Bürokrat:innen und Politiker:innen in allen Ländern eine Aufgaben- bzw. Funktionsvermischung aufzeigen, dass gleichzeitig aber von einer kompletten Hybridisierung keine Rede sein kann. Im Ländervergleich wurde die in den USA im Vergleich zu den untersuchten europäischen Ländern stärker ausgeprägte Hybridisierung herausgearbeitet.

Die zur Erfassung der Rollenbilder in PAE verwendeten Items basieren auf den Auswertungen von CES. Sie zeigen auf, inwieweit Spitzenbeamten ein eher passives Rollenverständnis im Weber'schen Sinne haben oder sich als aktive Politikgestalter:innen oder gar Interessenvertreter:innen verstehen (Ebinger, Veit & Strobel, 2021). Kennzeichnend ist insgesamt eine hohe Kontinuität in der Selbstzuordnung zu Rollenbildern über die Jahrzehnte hinweg (Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009; Ebinger et al., 2018): In PAE werden die Rollenbilder (1) „Expert:in mit Fachwissen für Problemlösungen“, (2) „Fürsprecher:in breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen“, (3) „Anwalt/Anwältin organisierter Einzelinteressen“, (4) „Vermittler:in zwischen konfligierenden Interessen“, (5) „Umsetzer:in politischer Vorgaben“, (6) „Parteipolitiker:in“, (7) „Repräsentant:in des Staates“, (8) „Rechtsanwender:in“, (9) „Bürgeranwalt“ und (10) „Initiator:in neuer Projekte und Problemlösungen“ vorgegeben. Politisierte Rollenbilder wie etwa die Rollenbilder 3 und 6 werden eher abgelehnt, während eine besonders hohe Identifizierung mit den Rollen als Expert:in, der Vermittler:in, Repräsentant:in des Staates, Umsetzer:in politischer Vorgaben und Initiator:in neuer Projekte und Problemlösungen (1, 4, 5, 7 und 10 erhalten durchgängig eine hohe Zustimmung) vorliegt. Ähnlich wie in den anderen Wellen identifizierten sich 2017 und 2021 beispielsweise deutlich mehr als 90 Prozent der Befragten in den Bundesministerien mit der Expert:innenrolle, während die Rolle als Anwalt/Anwältin organisierter Einzelinteresse in den beiden letzten Befragungswellen (wie auch zuvor) von einem ebenso großen Anteil der Befragten abgelehnt wurde. Detailliertere Analysen belegen allerdings, dass es erhebliche Ressortunterschiede im Rollenverständnis gibt (Ebinger, Veit & Strobel, 2021).

Die funktionale Politisierung befand sich in den Studien durchgängig auf hohem Niveau – so gaben beispielsweise 2005 „fast alle Akteure (96,8%) an, eine Abwägung zwischen fachlichen und politischen Interessen vorzunehmen oder gar allein im Sinne der Politik zu handeln“ (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 246). In PAE 2021 war dieser Anteil etwas gesunken (92,7%), was vor allem durch die Ausweitung der Befragung auf die Ebene der Referatsleitungen zu erklären ist. In weiteren Untersuchungen konnte gezeigt werden, dass persönlicher Hintergrund und Kontextbedingungen der Beschäftigung ganz wesentlichen Einfluss auf die funktionale Politisierung der Führungskräfte ausüben (Ebinger & Schmitt, 2010; Enkler & Ebinger, 2014). Dass die politische Seite ihrer Arbeit positiv gesehen wird, gaben 2021 wie bereits 1987 88 Prozent der Befragten in den Bundesministerien an. Ungeachtet dieser hohen Kontinuität gibt es Bereiche, in denen sich die Einschätzungen über die Jahrzehnte deutlich verändert haben. Ein Beispiel hierfür ist die Sichtweise der Befragten bezüglich der (teilweisen) Überlappung der Rollen von Politiker:innen und Beamt:innen: Eine solche (teilweise) Überlappung wurde 1970 und 1987 noch von mehr als einem Viertel der Spitzenbeamt:innen abgelehnt, während sie später als nahezu selbstverständlich galt (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 242).

Ein weiterer traditionell erfasster Aspekt betrifft die Sympathien gegenüber Parteien, die im Bundestag vertreten sind. Die Sympathiewerte, die Spitzenbeamt:innen ab der Unterabteilungsleitungsebene den Parteien entgegenbringen, spiegeln die jeweilige aktuelle Machtteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wider. Allerdings reflektiert die Rangfolge der Parteien nicht unmittelbar die Zugehörigkeit einer Partei zur Regierung respektive Opposition (siehe Tabelle 6 in Ebinger et al., 2018). So lagen 1987 die drei Regierungsparteien CDU, CSU und FDP mit Werten zwischen 1,4 bis 2,6 auf der elfstufigen Skala von -5 bis +5 in der Gunst der Beamt:innen vorne, während der SPD mit einem Wert von 0,8 und den Grünen gar mit -2,6 wenig Sympathie entgegengebracht wurde. Zum Ende der rot-grünen Regierung 2005 hingegen wurden SPD und Grüne deutlich positiver wahrgenommen. Für die nachfolgenden Regierungsperioden unter konservativer Führung gewannen CDU, CSU und FDP zunächst wieder Sympathien, während SPD und Grüne verloren. Zum Ende der Regierung Merkel 2021 wiesen die Grünen in den Bundesministerien jedoch positivere Sympathiewerte (1,3) auf als CDU und SPD (beide 1,1). Sympathiewerte für die Partei Die Linke wurden 2005 erstmals erfragt, die Partei erhielt seitdem durchgängig negative Sympathiewerte, in noch stärkerem Maße gilt dies für die später hinzugekommene AfD. Deren Sympathiewert lag 2021 bei -4,4.

Sowohl in CES als auch in PAE werden Fragen zum Ausbildungshintergrund gestellt. Während zu den obersten beiden Hierarchieebenen der Beamt:innen in Bundesministerien mittlerweile auf anderer Erhebungsgrundlage nahezu vollständige Daten vorliegen (Strobel et al., 2021), die einen Rückgang des Juristenmonopols in dieser Gruppe insbesondere seit der ersten rot-grünen Regierungskoalition ab 1998 mit leicht sinkender Tendenz verdeutlichen, sind vergleichbare Daten zu den nachfolgenden Hierarchieebenen nicht zugänglich. PAE liefert hier eine sehr gute Datengrundlage (siehe *Tabelle 2*, insb. Spalten UAL und RL), die eine differenzierte Auswertung des Ausbildungshintergrundes (z.B. nach Ressort) sowie Analysen zu den Effekten unterschiedlicher Prägungen durch das Studienfach ermöglicht.

Tabelle 2: Ausbildungshintergrund in den Bundesministerien 2021

	AL %	UAL %	RL %	Gesamt
Jura (n = 191)	36,0	47,4	49,4	48,2
Volkswirtschaftslehre/Betriebswirtschaftslehre (n = 60)	20,0	17,5	14,3	15,2
Politikwissenschaft/Soziologie (n = 39)	8,0	14,0	9,2	9,9
Verwaltungswissenschaft/Verwaltungswirtschaft (n = 10)	0,0	1,8	2,9	2,6
Geistes- /Kultur- /Sprachwissenschaften (n = 31)	8,0	7,0	8,0	7,8
Ingenieurwissenschaften/Informatik (n = 25)	16,0	1,8	6,4	6,3
Naturwissenschaften/Mathematik/Physik (n = 36)	12,0	10,5	8,6	9,1
Medizin/Psychologie (n = 4)	0,0	0,0	1,3	1,0
Gesamtanzahl	25	57	314	396

Quelle: PAE 2021. Die Angaben beziehen sich auf das 1. Hauptfach des Erststudiums der Befragten. Die Prozentangaben wurden spaltenweise ohne Missings berechnet. Die Beamteten Staatssekretär:innen werden wegen geringer Fallzahlen hier nicht ausgewiesen.

Die Personalstruktur der Bundesministerien hat sich über die Zeit des Projekts spürbar verändert (Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger et al., 2018). Ein Trend, welcher sich auch in der Erhebung 2021 zeigt, ist die Schwächung des vormaligen Juristenmonopols bei gleichzeitiger Zunahme anderer Ausbildungshintergründe, wobei hier große Unterschiede zwischen Bundesministerien bestehen. Ob und inwiefern sich diese geänderte Personalstruktur auf Entscheidungsprozesse und Verfahren in der bundesdeutschen, noch immer legalistisch geprägten Verwaltung auswirkt, ist bisher nicht hinreichend untersucht. Jedoch konnte z. B. Scholz (2016) zeigen, dass sich die Personalzusammensetzung von Ministerien auf deren Krisenresilienz auswirken kann. Gleichzeitig fanden Christensen und Mandelkern (2022) heraus, dass eine ökonomische Ausbildung ein technokratisches Verständnis von Politikberatung begünstigen kann. Diesen Befunden folgend werden derzeit im Rahmen einer Dissertation von einer der Co-Autorinnen dieses Datenberichts die Effekte personeller Faktoren auf die Inanspruchnahme von Expertise untersucht.

2017 wurden zum ersten Mal auch Daten zum Umgang der Ministerialverwaltung mit wissenschaftlicher Expertise erhoben. Damit kann PAE an die umfangreiche Literatur zu Politikberatung anknüpfen, diese jedoch um die bisher kaum untersuchte Rolle der Ministerialverwaltung (Blancke, 2021) ergänzen. Wie in der Forschung hinlänglich, aber nur implizit angenommen (siehe z. B. Falk et al., 2019), können politikfeldspezifische Unterschiede in der Inanspruchnahme von Beratung nun auch empirisch bestätigt werden. Sowohl in der Häufigkeit der Beratung als auch der Auswahl beauftragter Beratungsinstanzen sowie der Wertschätzung von Expertise für die eigene Tätigkeit fanden sich je nach Ressortzugehörigkeit klare Differenzen (Beneke, 2019). 2021 konnten diese Befunde bestätigt werden. Diese beiden Befragungswellen bieten auch die Möglichkeit, unterschiedliche Wahrnehmungen von der Rolle wissenschaftlicher Expertise zwischen Bundesministerien und den nachgeordneten Ressortforschungseinrichtungen zu ergründen.

Ein bisher empirisch kaum untersuchter Fragenkomplex zielt auf die Digitalisierung der politischen Verwaltung in Deutschland ab. Die einschlägige Literatur beschäftigt sich aus verständlichen Gründen vor allem mit der Vollzugsverwaltung und der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen für Bürger:innen (z. B. Bogumil & Kuhlmann, 2021). PAE enthielt sowohl 2017 als auch 2021 einen Frageblock zur Digitalisierung. Ergebnisse, die einer ver-

tieften Untersuchung bedürfen, zeigen sich hier beispielsweise für die Social Media-Nutzung der Befragten in ihrem Arbeitskontext. Obwohl der Nutzung von Social Media durch die Verwaltung in der Literatur erhebliche Potentiale zugeschrieben werden, etwa zur Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen, verbesserten Problemlösung und Wissensgenerierung sowie erhöhten Innovation (z. B. Bertot et al., 2010; Lovari & Valentini, 2020), ist der Anteil der regelmäßigen Social Media-Nutzer unter den PAE-Befragten in der Bundesverwaltung zwischen 2017 und 2021 deutlich zurückgegangen. Besonders ausgeprägt ist dieser Rückgang in den Bundesministerien: Gaben 2017 noch über 30 Prozent der Befragten eine regelmäßige Nutzung von Social Media im Arbeitskontext an, waren es 2021 nur noch rund 11 Prozent. Diese rückläufige Nutzungstendenz kann als zunehmende Einpassung der neuen Technologie in etablierte administrative Arbeitsabläufe interpretiert werden, sodass Social Media-Aktivitäten verwaltungsintern – mit Ausnahme einiger aktiver Spitzenbeamten:innen – zunehmend nur von den eigens dafür zuständigen Stellen ausgehen. Detailliertere Analysen der PAE-Daten für 2021 zeigen, dass eine individuelle Social Media-Nutzung im Arbeitskontext durch Faktoren wie eine hohe hierarchische Position, eine hohe funktionale Politisierung, eine Parteimitgliedschaft und ein aktives Rollenverständnis gefördert wird.

Damit sind die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten von CES und PAE nur ansatzweise dargestellt. Neben klassischen Themen wie der Politisierung, den politischen Einstellungen, dem Rollenverständnis und der Qualifikation des Personals werden zukünftig Fragen der Digitalisierung, der Verwissenschaftlichung, der Repräsentativität und des strukturellen Wandels der Bundesverwaltung im Vordergrund stehen. Sollte die laufende Legislaturperiode regulär enden, werden wir im 2. Halbjahr 2025 erneut mit PAE ins Feld gehen, um die Zeitreihe nicht abreißen zu lassen und weitere Beiträge zur empirischen Verwaltungsforschung leisten zu können.³

Literatur

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, MA: Harvard university press.
- Armstrong, John A. (1973). *The European administrative elite*. Princeton: Princeton University Press.
- Beneke, Jasmin Theres (2019). *Organisationale Einflussfaktoren wissenschaftlicher Beratung im Politikfeldvergleich*. M.A., Leibniz Universität Hannover.
- Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T., Munson, Sean & Glaisyer, Tom (2010). Social media technology and government transparency. *Computer*, 43 (11), 53–59. DOI: 10.1109/MC.2010.325.
- Blancke, Susanne (2021). Ministerialbürokratie und wissenschaftliche Politikberatung. In Daniel Buhr, Rolf Frankenberger, Wolfgang Schroeder & Udo Zolleis (Hrsg.), *Innovation im Wohlfahrtsstaat. Neue Ideen für Wissenschaft und Politik. Festschrift für Josef Schmid* (S. 209–226). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2021). Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung*, 54, 105–132. DOI: 10.3790/verw.54.1.105.
- Christensen, Johan & Mandelkern, Ronen (2022). The technocratic tendencies of economists in government bureaucracy. *Governance*, 35 (1), 233–257. DOI: 10.1111/gove.12578.

3 Externe Anfragen, die die Nutzung der PAE-Daten zum Gegenstand haben, werden nach Maßgabe der an der Leibniz Universität Hannover geltenden Interpretationen des Datenschutzrechts geprüft und beschieden.

- Döhler, Marian (2012). Gesetzgebung auf Honorarbasis–Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (2), 181–210. DOI: 10.5771/0032-3470-2012-2-181.
- Döhler, Marian (2020). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30 (1), 1–26. DOI: 10.1007/s41358-020-00210-x.
- Ebinger, Falk & Jochheim, Linda (2009). Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *dms – der moderne staat*, 2 (2), 327–345. DOI: 10.3224/dms.v2i2.05.
- Ebinger, Falk, Lux, Nicolas, Kintzinger, Christoph & Garske, Benjamin (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *dms – der moderne staat*, 11 (2), 389–411. DOI: 10.3224/dms.v11i2.01.
- Ebinger, Falk & Schmitt, Carina (2010). Alles eine Frage des Managements? *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (1), 69–93. DOI: 0.1007/s11615-010-0002-3.
- Ebinger, Falk, Veit, Sylvia & Strobel, Bastian (2021). Role models in the senior civil service: How tasks frame the identification of senior bureaucrats with active and reactive roles. *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2021.1945623.
- Enkler, Jan & Ebinger, Falk (2014). What frames Top Administrators' Behaviour? Explaining Functional Politicization of Elite Civil Servants. European Group for Public Administration (EGPA) Annual Conference 2014, PSG VII: Quality and Integrity of Governance.
- Falk, Svenja, Glaab, Manuela, Römmele, Andrea, Schober, Henrik & Thunert, Martin (2019). *Handbuch Politikberatung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Goetz, Klaus (2007). German officials and the federal policy process: The decline of sectional leadership. In Edward C. Page (Hrsg.), *From the active to the enabling state* (S. 164–188). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969). Modelle politischer Verwaltungsführung. *Politische Vierteljahresschrift*, 10 (2/3), 269–284.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hoffmann-Lange, Ursula (2018). Methods of Elite Identification. In Heinrich Best & John Higley (Hrsg.), *The Palgrave handbook of political elites* (S. 79–92). Palgrave Macmillan.
- Lovari, Alessandro & Valentini, Chiara (2020). Public sector communication and social media: Opportunities and limits of current policies, activities, and practices. In Vilma Luoma-aho & María-José Canel (Hrsg.), *The Handbook of Public Sector Communication* (S. 315–328). Hoboken, NJ: Wiley.
- Mayntz, Renate & Derlien, Hans-Ulrich (1989). Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970–1987: toward hybridization? *Governance*, 2 (4), 384–404. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1989.tb00099.x.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1975). *Policy-making in the German federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Scholz, Simon (2016). Personelle Resilienz und Krisenfähigkeit deutscher Bundesministerien. In Anika Klafki & Hermann Pünder (Hrsg.), *Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung* (S. 181–210). Baden-Baden: Nomos.
- Schwanke, Katja & Ebinger, Falk (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (S. 227–249). *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 37.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie & Veit, Sylvia (2021). *Die Politisch-Administrative Elite der BRD von 1949 bis 2017*. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 15. Kassel. DOI: 10.17170/kobra-202102183291.

Suleiman, Ezra N. (1974). *Politics, power, and bureaucracy in France: The administrative elite*. Princeton: Princeton University Press.

Anschriften der Autor*innen:

Jasmin Theres Beneke, M.A., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, E-Mail: j.beneke@ipw.uni-hannover.de.

Prof. Dr. Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de.

Dr. Falk Ebinger, Staatsministerium Baden-Württemberg, Richard-Wagner-Str. 15, 70184 Stuttgart, E-Mail: falk.ebinger@stm.bwl.de.

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Lehrstuhl für Public Management, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel, E-Mail: sveit@uni-kassel.de.

Hassel, Anke & Wegrich, Kai (2022). *How to Do Public Policy*. Oxford University Press. ISBN: 9780198747000. 400 pp.

Paul 't Hart

Zusammenfassung: In dieser Rezension wird „How to Do Public Policy“ von Anke Hassel und Kai Wegrich als ein originelles und hervorragend geeignetes Lehrbuch für Studierende und (angehende) Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, des Public Managements und der Policy-Analyse vorgestellt. Das Buch unterscheidet sich von vergleichbaren Texten dadurch, dass es Politikgestaltung zuvorderst als strategische, politische Tätigkeit betrachtet sowie handlungsorientierte Einsichten betont anstelle der üblichen „Modelle des Politikprozesses“ aus der Vogelperspektive. Das Buch beruht auf einem soliden Verständnis des aktuellen Forschungsstands der Policy-Analyse, meidet jedoch Klischees. Es vermittelt seinen Leserinnen und Lesern in gelungener Weise das nötige Rüstzeug, um die praktischen Herausforderungen der Politikgestaltung im 21. Jahrhundert in ihren institutionellen und politischen Dynamiken zu erkennen und zu gestalten.

Many students who opt to take public policy and public administration contemplate careers in practice – as policy designers, policy advocates, political office-holders, or managers of public service organisations. Yet the textbooks their teachers at university prescribe them all too often are far removed from the realities they will face when they land in such jobs. Your average public policy textbook, for example, is likely to suffer from either or both of two recurrent afflictions. The first is the tendency to depict public policymaking as a rational, linear, orderly activity by organizing the book along the stages of the so-called policy cycle or of a design process – constructs that any insider knows are at best aspirational and in many instances profoundly misleading. The second is the preoccupation with presenting and juxtaposing generic, holistic, analytically sophisticated ‘models of the policy process’ that tend to pay little attention to case-specific contents, contexts, institutional arrangements, and political relations. And yet it is these that policy practitioners inevitably need to take into account, navigate, and influence when trying to ‘get things done’ and influence policy directions.

This is why *How to Do Public Policy* is such a breath of fresh air. The authors are clearly cognisant of the historical (often North American) classical canon and the contemporary (much more globalised) frontiers of public policy analysis. But teaching as they do to early- and mid-career public policy practitioners at their home institution, the Hertie School in Berlin, they are briskly determined to produce a textbook that is much more helpful to those working on the frontlines of public policy on a daily basis. The title says it all, and despite the book’s organisation into three fairly conventional themes (Process, Policies, Capacities), the pragmatic, applied intent of the authors comes through loud and clear in chapter titles such as *How to Set the Agenda*, *How To Engage With Stakeholders*, *How to Coordinate Public Policy*, and tucked away in the Appendix but exceedingly useful and ever so rare in a textbook, *How*

to Write for Public Policy and *How to Design an Advocacy Campaign*. The writing is brisk, yet the treatment of topics sophisticated and subtle.

The authors' main beef with the mainstream is that much of what passes for policy analysis keeps naively focused on rationalist ideals and techniques – with 'evidence-based policy', supposedly enabled by big-data, increased computing power, and smartly designed controlled experiments. They don't beat around the bush in distancing themselves from that mindset: 'While not seeking to squash anyone's enthusiasm for working with data, knowledge, and information, the starting point and conviction of this book is that data are neither neutral inputs that only need to be used, nor are they a-political and independent from the world of politics' (p. 3). And hence, their book is based on their conviction that 'policy analysis needs to bring politics, actors, and institutions back into the centre of how to do public policy' (ibid).

They succeed admirably in delivering a book that does justice to this philosophy. They do so in a manner that is respectful of what seven or so decades of conventional policy analysis have delivered in terms of concepts, insights, and tools. And yet they ensure that this book sets itself apart from traditional approaches by offering much more elaborate and sophisticated treatment of the institutional, political, bureaucratic, interorganisational, and inter-governmental dynamics that turn public policymaking into such a complex, conflictual and seemingly chaotic affair. The book offers some original gems that are very useful pedagogically. One example is its notion of the so-called dual structure of policymaking, which distinguishes between the 'superstructure' – the high-level actors and institutions embroiled in the making of major policy decisions; and the 'engine room' – where, often in ways less immediately visible to the public middle-level and operational bureaucrats work with other stakeholders, think tanks, interest groups, and service-delivery organisations on everything that leads up to and flows on from the high-level decision making that occurs in the superstructure. Each of these structures are arenas in which policy problems get processed and policies get shaped, but they operate on different logics and at different junctures in public problem-solving efforts. When the two worlds are purposefully aligned, sensible and coherent policies may result. At the same time, in many places throughout the book we learn that such alignment is elusive.

Another great asset are the many useful tables that provide readers with helpful analytical insights and summaries, and with (more or less) practical implications or even tools. Often, the two types of tables are explicitly linked, as in chapter 3 on agenda-setting, where the analytical table 3.2 sets out four key mechanisms (timing, framing, venue selection, and use of evidence) which then re-appear in the next table 3.3 that offers a strategic tool for 'politically smart agenda-setting'. Likewise, table 4.2 on 'guiding questions and factors to consider for instrument choice and design' provides would-be designers with a checklist that does justice not just to the inherent properties of different (e.g. regulatory, financial, information-based and provision-based) instruments at their disposal, but forces them to consider questions of institutional fit, resource levels, and prevailing contextual constraints that are often conveniently forgotten in mainstream treatments of policy instruments and design choice.

The third section of the book departs furthest from the mainstream of rationalistic or models-based policy analysis, and drills down into inherently 'hands-on' themes such as working with stakeholders and how to achieve coordination both within and among different levels of government. Throughout, the authors mix classic with contemporary insights and case examples to give readers both a sense of the complex challenges involved and repertoires

for nevertheless ‘doing stuff’ in ways that are mindful of those complexities. The concluding chapter brings the main lines of the book together extremely well – so well in fact that the authors should consider reworking it into a stand-alone programmatic journal article expounding their pragmatic-realist philosophy of policy analysis and policy-as-work.

Perhaps the only risk of this impressive effort is that it may end up falling between two stools in the considerations of course convenors. For those who work with and for practitioner audiences, the text may still feel a bit too ‘bookish’ in places – being professors and perhaps wanting to demonstrate command of the literature, the authors do not entirely resist the temptation of injecting sources, argument and narratives of the ‘art for art’s sake variety: considered important by scholars but considered at best ‘nice to know’ for those whose sole purpose it is to get better at playing the games in the superstructures and the engine rooms of public policy practice. For more traditionally minded course convenors, the book’s consistent emphasis on how to *do* things may feel perhaps a tad too practical to feed to young undergraduate and master students that are still at the pre-professional stage of their journeys. Time – and sales figures - will tell whether my concerns are validated. In the meantime, I have immediately recommended to my colleagues at the Utrecht School of Governance that this book be adopted to replace our long-cherished choice of textbook for the public policy course (Deborah Stone’s formidable but much less comprehensive and practical *Policy Paradox*). Let that be testament to my enthusiasm about this book; and let it encourage others not to pass up the opportunity of injecting their policy analysis courses with a much-needed academically sophisticated but practice-oriented core text.

References

Stone, Deborah A. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Third edition. W. W. Norton & Company.

Contact the author:

Prof. Dr. Paul ‘t Hart, Utrecht School of Governance, Utrecht University, Bijlhouwerstraat 6, Kamer 0.06, 3511 ZC Utrecht, Netherlands, email: p.thart@uu.nl.

Stockmann, Reinhard (Hrsg.) (2022). *Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung*.

2. überarbeitete und erweiterte Ausgabe. Münster: Waxmann. Hardcover, 516 Seiten, ISBN: 978-3-8309-4602-1.

Stephan Grohs

Abstract: One of the standard textbooks of German-language evaluation research has undergone a new edition. Since the first edition from 2007, 15 years have passed. In the meantime, a lot has happened with regard to the institutionalisation and professionalisation of evaluation research. With the new edition of the Handbook for Evaluation, students, practitioners and also experienced evaluators receive a significantly expanded and updated version of the classic. The volume documents the steps taken so far in the institutionalisation and professionalisation of evaluation and provides practical advice for conducting evaluations throughout their entire course. Despite some desiderata, the handbook is still the most comprehensive introduction to evaluation research for many practitioners and students in German language. It offers orientation and serves as a reference work even for experienced evaluators. Stockmann's commitment to the professionalisation and institutionalisation of evaluation has thus created an institution of its own kind in the form of the Handbook, the reception of which will hopefully help to clear up the misunderstandings often found about the status and quality characteristics of evaluations.

Eines der Standardwerke der deutschsprachigen Evaluationsforschung hat eine Neuauflage erfahren. Seit dem Zeitpunkt der Erstauflage (2007) sind inzwischen 15 Jahre vergangen, in denen sich hinsichtlich der Institutionalisierung und Professionalisierung der Evaluationsforschung einiges getan hat. Einerseits haben sich Evaluationen in zahlreichen Handlungsfeldern etabliert und mit dem Staatssekretärsbeschluss zur Evaluation von Regelungsvorhaben dürften sich Evaluationen weiter institutionalisieren. Andererseits stagnieren Professionalisierungsbestrebungen. Dies kann man an der stagnierenden Mitgliederentwicklung der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation ebenso ablesen wie an der Umwidmung des Lehrstuhls von Reinhard Stockmann, womit ein wichtiger Anker der Professionalisierung von Evaluation in Deutschland verloren geht. Dass eine Professionalisierung dringend von Nöten ist, zeigt sich nicht zuletzt in der zweifelhaften Qualität vieler Evaluationsbemühungen. Die (Nicht-)Evaluation der Coronamaßnahmen durch den Sachverständigenausschuss nach § 5 ABS. 9 IFSG kann hier als ein deutliches Beispiel für diese Qualitätsdefizite dienen. Oder wie Stockmann im Vorwort zur Neuauflage sagt: Nach wie vor könne „bezweifelt werden, ob alle wissen, worüber sie sprechen“, wenn von Evaluation die Rede sei.

Reinhard Stockmanns Bestrebungen einer Professionalisierung von Evaluation manifestieren sich in dem von ihm herausgegebenen Handbuch, das in der Neuauflage schon allein haptisch einen gewichtigen Eindruck macht - mit deutlich erweitertem Umfang von stolzen 500 Seiten und einem stabilen Hardcover unterscheidet es sich im Erscheinungsbild deutlich von dem älteren Paperback, das für viele – den Rezensenten eingeschlossen - ein Einstieg in die Evaluation war. Während andere Handbücher manchmal sehr heterogene Beiträge ver-

sammeln, kommt im Handbuch für Evaluation ein sehr kohärenter Ansatz zum Ausdruck. Dieser beruht auf der langjährigen Zusammenarbeit der verschiedenen Autorinnen und Autoren im Saarbrücker Centrum für Evaluation (CEval), einem weiteren Ergebnis von Stockmanns Institutionalisierungsbestrebungen. Der sog. CEval-Ansatz wurde in einer Vielzahl anwendungsorientierter Evaluationsprojekte für verschiedenste Auftraggebende entwickelt und erprobt und liegt den verschiedenen Weiterbildungsstudiengängen der Universität des Saarlandes zu Grunde. Er orientiert sich an sogenannten Programmtheorien, deren wesentliches Kennzeichen darin besteht, Wirkungsmodelle in den Mittelpunkt von Evaluationsprojekten zu stellen und erweitert diese um einen Fokus auf die Umsetzungsorganisationen. Damit wird Evaluation nicht nur als eine empirische Überprüfung der Wirkungen politischer Programme verstanden, sondern auch als Vorgehen, um genau diese Wirkungen in ihren kausalen Zusammenhängen und den spezifischen Kontexten zu verstehen.

Das Handbuch buchstabiert diesen Ansatz förmlich aus, indem sowohl Grundbegriffe, gesellschaftlicher Kontext, Theorien und Methoden der Evaluationsforschung sowie praktische Handlungsanleitungen in elf ausführlichen Kapiteln behandelt werden. Als besonders nützlich dürften sich auch die praktischen Hinweise zur Durchführung von Evaluationen für Praktikerinnen und Praktiker erweisen, die sich mit der konkreten Durchführung, Beschreibung und Begleitung von Evaluationsprojekten befassen wollen. Die ersten drei Kapitel dienen der Einordnung von Evaluation in den politischen und wissenschaftlichen Diskurs, besonders aber auch zur Abgrenzung von anderen „bewertenden“ Verfahren und Instrumenten wie Audits, Controlling oder Monitoring. Deutlich werden soll hier insbesondere der Anspruch an Evaluation, nicht nur Kontroll- und Legitimationsinstrument zu sein, sondern auch eine Erklärungs- und Lernfunktion wahrzunehmen. Dies legt Stockmann im zweiten Kapitel dar, das sich mit der Definition und Entwicklung von Evaluation beschäftigt. Die „konkurrierenden Ansätze“ werden in den beiden folgenden Kapiteln ausführlich behandelt.

Das wichtige fünfte, von Stefan Silvestrini verfasste Kapitel gibt einen Einblick in den Ablauf von Evaluationen. Auch wenn jede Evaluation ihre Eigenheiten aufweist, werden hier hilfreiche Hinweise und Checklisten geliefert, die bei der Durchführung von Evaluationen zu beachten sind. In einem Kapitel lassen sich hier leider viele wichtige Themen nur streifen. Gerade für Praktikerinnen und Praktiker wären ausführlichere Darstellungen von Themen wie Vergaberecht, Datenschutzanforderungen, Personalplanung oder Kostenkalkulationen hilfreich. Vielleicht bräuchte es hierfür aber auch ein eigenes Einführungswerk, das es so auf dem deutschsprachigen Markt bislang nicht gibt. Bis dahin dürfte das Kapitel die umfassendste deutschsprachige Darstellung der praktischen Aspekte von Evaluationen bleiben.

Für die eingangs aufgeworfenen Fragen der Institutionalisierung und Professionalisierung ist das sechste Kapitel wichtig, in dem Reinhard Stockmann den politischen und sozialen Kontext von Evaluation behandelt und neben der wichtigen Frage der Rolle von Qualitätsmaßstäben, wie sie in den DeGEval-Standards Ausdruck finden, insbesondere auch der politische Kontext von Evaluationen angesprochen wird. Die sich daraus ergebenden Rollenkonflikte von Evaluierenden, die sich einerseits den Erwartungen der Auftraggebenden, den berechtigten Anliegen der Evaluierten an ein faires Verfahren und den eigenen Ansprüchen an die Qualität der Evaluation ergeben, werden hier anschaulich behandelt.

Im anschließenden aus vier Kapiteln bestehenden Teil des Bandes wird von Wolfgang Meyer und Niklas Zierke auf rund 200 Seiten in die Methoden der Evaluation eingeführt. Hier werden Evaluationsdesigns, Messen und Indikatorenbildung sowie Datenmanagement und –auswertung ausführlich behandelt. Die Darstellung ist ausführlich, kann allerdings eine

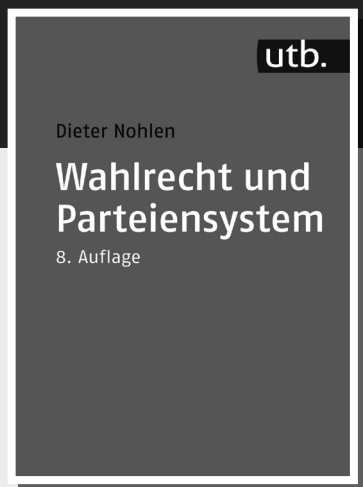
Konsultation anderer einschlägiger Einführungen in die Empirische Sozialforschung und Statistik kaum ersetzen. Hier stellt sich die Frage, ob eine konzisere Darstellung, die sich auf die spezifischen methodologischen Anforderungen an Evaluation konzentriert und für die Basics auf andere Werke verweist nicht ein für Studierende und Praktikerinnen und Praktiker hilfreicherer Vorgehen gewesen wäre.

Der Band schließt mit einem wichtigen Kapitel zum „Reporting“, das von Laszlo Szentmarjay, Janis Wicke und Vera Hennefeld verfasst wurde. Ähnlich wie für das Kapitel von Silvestrini gilt, dass man eine vergleichbare Darstellung dieses praktischen Aspekts von Evaluationen in der deutschsprachigen Literatur kaum finden wird. Gerade weil Evaluationen unterschiedliche Zielgruppen adressieren, ist eine überlegte Darlegung von Ergebnissen und Empfehlungen wichtig, um Evaluationen nützlich zu machen und damit eines der zentralen Ziele von Evaluationen zu erreichen, nämlich evidenzbasiertes Lernen aus Erfahrungen und damit letztlich „sozialen Wandel und demokratische Teilhabe“, so Stockmann in seinem Vorwort, zu ermöglichen.

Zusammenfassend erhalten Studierende, Praktikerinnen und Praktiker und auch erfahrene Evaluierende mit der neuen Auflage des Handbuchs zur Evaluation eine deutlich erweiterte und auf den Stand der Zeit gebrachte Fassung des Klassikers. Der Band dokumentiert die bisherigen Schritte der Institutionalisierung und Professionalisierung von Evaluation und gibt praktische Hinweise für die Durchführung von Evaluationen über deren gesamten Verlauf hinweg. Naturgemäß finden sich auch in einem so voluminösen Band Lücken. Eher akademisch orientierte Leserinnen und Leser dürften ein eigenständiges Kapitel zu Theorien der Evaluation vermissen. Zwar behandelt insbesondere das zweite Kapitel von Stockmann das Thema mit. Angesichts der Entwicklungen insbesondere der internationalen Debatten wäre es angebracht, diesem Aspekt mehr Raum einzuordnen. Gemäß dem eigenen Forschungsprogramm des CEval konzentriert sich der Band maßgeblich auf Programmevaluationen. Leserinnen und Leser dieser Zeitschrift dürften dahingegen Hinweise zu Besonderheiten institutioneller Evaluationen vermissen, die oft im Zentrum verwaltungswissenschaftlicher Evaluationen stehen. Zu evaluierende Verwaltungseinheiten oder -konfigurationen führen ja häufig eine Vielzahl von Programmen parallel und überlappend durch, was insbesondere für die Zurechnung von institutionellen Wirkungen auf die Performanz besondere Herausforderungen stellt. Trotz dieser Desiderate dürfte das Handbuch weiterhin für viele Praktikerinnen und Praktiker und Studierende den besten und umfassendsten Einstieg in das Thema bieten und erfahrenen Evaluierenden Orientierung bieten und als Nachschlagewerk dienen. Stockmanns Engagement für die Professionalisierung und Institutionalisierung von Evaluation hat so mit dem Handbuch eine Institution eigener Art geschaffen, deren Rezeption hoffentlich die häufig vorzufindenden Missverständnisse zu Status und Qualitätsmerkmalen von Evaluationen aufzuklären hilft.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Stephan Grohs, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer, E-Mail: grohs@uni-speyer.de.



Dieter Nohlen

Wahlrecht und Parteiensystem

**Zur Theorie und Empirie der
Wahlsysteme**

8. Auflage

2023 • ca. 590 S. • kart. • ca. 29,90 € (D) • ca. 30,80 € (A) • utb S

ISBN 978-3-8252-6133-7 • auch als eBook verfügbar

Inwiefern formen Wahlrecht und Wahlsystem die Parteiensysteme? Lassen sich gesetzmäßige Beziehungen feststellen? Welche Bedeutung kommt den gesellschaftlichen und politischen Kontexten zu? Zur Prüfung dieser Fragen dienen theoretisch-methodische Überlegungen und systematisch vergleichend ausgewertete historische Erfahrungen aus liberal-pluralistischen Staaten in aller Welt. Das Buch versteht sich als eine allgemeine Einführung in die Lehre von den Wahlsystemen, zielt aber zugleich auf eine neue theoretische Grundlegung des Forschungsfeldes. Die Neuauflage enthält wichtige Aktualisierungen.

Der Autor:

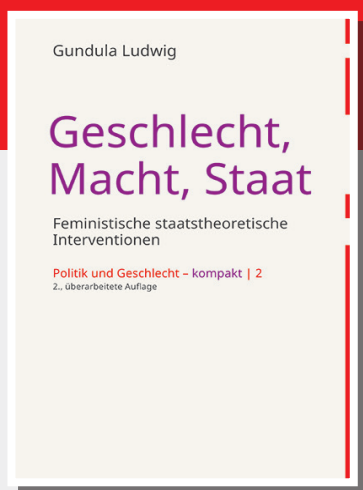
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Nohlen, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.

Allgemeines:

dms – der moderne staat veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklären die Autor*innen, dass der Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist. *dms – der moderne staat* wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter*innen vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autor*innen sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autor*innen zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

Einsendung von Manuskripten:

Manuskripte sind der Redaktion (der-moderne-staat@hertie-school.org) nur in elektronischer Form zuzusenden. Die Zusendung in Printform ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken – von wissenschaftlichen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und Essays bis hin zu Buchrezensionen und Datenberichten. Nähere Hinweise zur Anfertigung der Manuskripte finden Sie unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines>



Gundula Ludwig

Geschlecht, Macht, Staat

Feministische staats-theoretische Interventionen

2., überarbeitete Auflage

Politik und Geschlecht – kompakt, Band 2

2023 • 186 S. • kart. • 19,90 € (D) • 20,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2496-3 • eISBN 978-3-8474-1640-1

Ziel feministischer Staatstheorie ist es, die Vergeschlechtlichung des Staates sichtbar zu machen. Auf diese Weise soll aufgezeigt werden, wie der moderne westliche Staat dazu beiträgt, geschlechtliche Ausbeutungs-, Gewalt- und Ungleichheitsverhältnisse zu ermöglichen und zu legitimieren. Die Autorin stellt dazu frühe Ansätze feministischer Staatstheorie ebenso vor wie neuere queer-feministische und intersektionale Konzepte. Dabei werden sowohl Theoretisierungen des Verhältnisses von Staat und Geschlecht als auch zentrale Themenfelder feministischer Staatstheorie vorgestellt und diskutiert. Für die Neuauflage wurde das Werk umfassend überarbeitet.

Die Autorin:

Prof. Dr. Gundula Ludwig, Professorin für Sozialwissenschaftliche Theorien der Geschlechterverhältnisse und Leiterin des Center Interdisziplinäre Geschlechterforschung Innsbruck (CGI), Universität Innsbruck

www.shop.budrich.de