

# **Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung**

**Einfluss kommunaler Entscheidungsträger auf Beteiligungsergebnisse  
am Beispiel LiquidFeedback**

Johannes Bauser

**Erfolgsbedingungen für  
Bürgerbeteiligung**  
**Einfluss kommunaler Entscheidungsträger auf  
Beteiligungsergebnisse am Beispiel LiquidFeedback**

**Inaugural-Dissertation**

zur Erlangung des Doktorgrades im Fach Politikwissenschaft (Dr. phil.)  
an der Graduate School of Politics (Institut für Politikwissenschaft)  
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von  
**Johannes Bauser**  
aus Frankfurt am Main  
2019

Dekan:	Prof. Dr. Martin Bosen
Vorsitzender:	Prof. Dr. Johannes Bellmann
Erster Gutachter:	Prof. Dr. Norbert Kersting
Zweiter Gutachter:	Prof. Dr. Christoph Bieber
Tag der mündlichen Prüfung (Disputation):	10.01.2020

**Johannes Bauser**

## **Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung**



Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

## **Reihe VII**

**Band 31**

**Johannes Bauser**

# **Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung**

Einfluss kommunaler Entscheidungsträger auf Beteiligungsergebnisse  
am Beispiel LiquidFeedback

## Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

herausgegeben von der Universitäts- und Landesbibliothek Münster

<http://www.ulb.uni-muenster.de>



Die Publikation wurde gefördert durch die Konrad-Adenauer-Stiftung.



Bibliografische Information Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://www.dnb.de> abrufbar.

Dieses Buch steht gleichzeitig in einer elektronischen Version über den Publikations- und  
Archivierungsserver der WWU Münster zur Verfügung.

<https://www.ulb.uni-muenster.de/wissenschaftliche-schriften>

Johannes Bauser

„Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung. Einfluss kommunaler Entscheidungsträger auf  
Beteiligungsergebnisse am Beispiel LiquidFeedback“

Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe VII, Band 31

Verlag readbox unipress in der readbox publishing GmbH, Dortmund

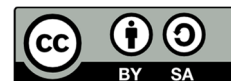
[www.readbox.net/unipress](http://www.readbox.net/unipress)

Zugl.: Diss. Universität Münster, 2020

Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz vom Typ 'CC BY-SA 4.0 International'

lizenziert: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Von dieser Lizenz ausgenommen sind Abbildungen, welche sich nicht im Besitz  
des Autors oder der ULB Münster befinden.



ISBN 978-3-8405-0236-1

(Druckausgabe)

URN urn:nbn:de:hbz:6-71109648142

(elektronische Version)

direkt zur Online-Version:

© 2020 Johannes Bauser

Satz: Johannes Bauser

Umschlag: ULB Münster



# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation im Fach Politikwissenschaft an der *Graduate School of Politics (Institut für Politikwissenschaft)* der *Westfälischen Wilhelms-Universität Münster* im Juni 2019 eingereicht.

Mein ganz besonderer Dank gilt den beiden Betreuern meiner Arbeit. Ich danke meinem Erstbetreuer Prof. Dr. Kersting für die intensiven Diskussionen zu zweit und in der Forschungsgruppe *Urban and Regional Innovation (URI)*. Meinem Zweitbetreuer Prof. Dr. Christoph Bieber danke ich für seine Unterstützung bei der Konzeptionierung und die vielen wertvollen Gedankenanstöße und Ideen, die meine Arbeit bereichert haben. Ich danke den Kolleginnen und Kollegen vom *Institut für Politikwissenschaft (IfPol)* für die vielen Flurgespräche, bei denen häufig gute Ideen entstanden sind. Besonders danke ich Dr. Sebastian Schneider, der mir zu (fast) jeder Tageszeit mit Rat und Tat zur Seite stand.

Danken möchte ich auch den Kommunalpolitikern, Landräten und Bürgermeistern, Verwaltungsmitarbeitern und Experten, die sich – trotz ihres vollen Terminkalenders – viel Zeit für stets angenehme und interessante Gespräche genommen haben. Ein großer Dank gilt außerdem der *Konrad-Adenauer-Stiftung*, die mich während meines Dissertationsprojektes ideell und finanziell mit einem Promotionsstipendium unterstützt hat. Ich danke Sybille Benning MdB und Dr. Hans-Georg Geißdörfer, die es mir ermöglicht haben, mich neben dem Promotionsprojekt ehrenamtlich zu engagieren. Dieser Ausgleich hat mir und meiner Arbeit sehr gut getan.

Schließlich gilt ein großer Dank meiner Familie und einigen Freunden, die mich bei meiner Arbeit begleitet haben. Unbedingt genannt werden sollten: meine Frau Helen, Brigitte, Doris, Günther, Markus und Michael Bauser, Elise Hönicka, Larissa Denzinger und Alexander Heinz sowie Charly, Olga, Jannis, Walter und Wilma.

Johannes Bauser

Berlin, im Juli 2020





# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problembeschreibung und Fragestellung .....	1
1.2 Vorgehen und Aufbau dieser Arbeit .....	11
<b>2 Demokratische Innovationen – Must-have, nice-to-have oder gar not-to-have? .....</b>	<b>15</b>
2.1 Begriffsbestimmung und Historie .....	17
2.2 Zielsetzungen demokratischer Innovationen.....	30
2.3 Überblick über Demokratietheorien.....	52
2.3.1 Repräsentative Demokratietheorie .....	52
2.3.2 Beteiligungszentrierte Demokratietheorien.....	57
2.4 Demokratielabor Kommune.....	64
2.4.1 Institutionelle Verortung im deutschen Föderalismus.....	65
2.4.2 Verwaltungsmodernisierungen und Urbane Innovationen.....	70
2.4.3 Demokratische Innovationen in Kommunen.....	81
2.5 Kritische Würdigung demokratischer Innovationen .....	97
<b>3 Liquid Democracy.....</b>	<b>117</b>
3.1 Begriffsbestimmung und demokratietheoretische Einordnung.....	118
3.2 LiquidFeedback in der Piratenpartei .....	124
3.3 Adhocracy in der Enquete-Kommission, in Parteien und in der Bürgerbeteiligung.....	132
3.4 LiquidFeedback auf Kommunalebene .....	137
<b>4 Kommunale Entscheidungsträger und Bürgerbeteiligung.....</b>	<b>141</b>
4.1 Begriffsbestimmung Policy-Wirkung .....	141
4.2 Forschungsstand.....	143
4.3 Forschungsleitende Hypothesen.....	147
<b>5 Methodische Vorgehensweise .....</b>	<b>155</b>
5.1 Forschungsdesign und Fallauswahl.....	157
5.2 Operationalisierung .....	162
5.2.1 Systematik zur Bewertung der Policy-Wirkung.....	162

5.2.2	Auswahl der Evaluationskriterien .....	166
5.2.3	Experteninterviews.....	175
5.2.3.1	Theoretische Grundlagen .....	175
5.2.3.2	Auswahl der Experten .....	176
5.2.3.3	Interview-Leitfaden und Durchführung .....	179
5.2.3.4	Analyse und Interpretation der Ergebnisse .....	183
5.3	Einschränkungen der Datenbasis .....	188
5.4	Diskussion der Reliabilität, Validität und Objektivität des Untersuchungsdesigns ...	189
<b>6</b>	<b>Policy-Wirkung von LiquidFeedback .....</b>	<b>193</b>
6.1	Analyse der Evaluationskriterien und Ziele.....	194
6.1.1	Legitimität .....	194
6.1.1.1	Repräsentativität.....	194
6.1.1.2	Einbindung betroffener und politisch marginalisierter Bevölkerungsgruppen .....	197
6.1.1.3	Einbindung Betroffener, die nicht am Verfahren teilnehmen können .....	199
6.1.1.4	Zugangsmöglichkeiten zur Teilnahme am Verfahren für interessierte Personen oder Gruppen .....	200
6.1.1.5	Schutzmechanismus gegen Interessengruppen .....	200
6.1.1.6	Schutzmechanismus gegen Übermacht durch Politik, Verwaltung, Experten .....	204
6.1.1.7	Transparenz .....	206
6.1.2	Effektivität.....	210
6.1.3	Bildung von Sozialkapital .....	213
6.1.4	Anbindung von LiquidFeedback an das politische System .....	216
6.1.4.1	Initiative zur Einführung von LiquidFeedback .....	216
6.1.4.2	Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens .....	217
6.1.4.3	Einfluss des für die technische Durchführung zuständigen Vereins und Entwickler .....	219
6.1.5	Wissensvermittlung .....	220
6.1.6	Frühzeitige Einbindung .....	223
6.2	Typologisierung der Policy-Wirkung .....	228
6.2.1	Stadt Achim.....	228
6.2.2	Stadt Seelze .....	231
6.2.3	Stadt Wunstorf .....	233
6.2.4	Landkreis Friesland.....	235

6.2.5	Landkreis Rotenburg (Wümme).....	240
6.3	Analyse möglicher Einflussfaktoren .....	242
<b>7</b>	<b>Einfluss kommunalpolitischer Akteure auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback .....</b>	<b>249</b>
7.1	Stadt Achim.....	249
7.1.1	Planungs- und Einführungsphase .....	250
7.1.2	Durchführungsphase.....	254
7.1.3	Einstellungs-/Evaluationsphase.....	257
7.2	Stadt Seelze .....	260
7.2.1	Planungs- und Einführungsphase .....	260
7.2.2	Durchführungsphase.....	266
7.2.3	Einstellungs-/Evaluationsphase.....	269
7.3	Stadt Wunstorf.....	274
7.3.1	Planungs- und Einführungsphase .....	274
7.3.2	Durchführungsphase.....	280
7.3.3	Einstellungs-/Evaluationsphase.....	285
7.4	Landkreis Friesland .....	289
7.4.1	Planungs- und Einführungsphase .....	289
7.4.2	Durchführungsphase.....	295
7.4.3	Einstellungs-/Evaluationsphase.....	299
7.5	Landkreis Rotenburg (Wümme).....	304
7.5.1	Planungs- und Einführungsphase .....	304
7.5.2	Durchführungsphase.....	310
7.5.3	Einstellungs-/Evaluationsphase.....	313
7.6	Identifizierte Kausalmechanismen .....	316
7.6.1	Handlungsrelevanz, Ziele und Erfolgskriterien.....	316
7.6.2	Angst vor Machtverlust? .....	324
7.6.3	Verwaltungsbürokratie und Innovation.....	329
7.6.4	Kein dauerhafter Konsens .....	333
7.6.5	Verantwortungsgefühl als Erfolgsfaktor?.....	335
7.6.6	Logik und Funktionsweise von Beteiligungsverfahren.....	339
7.6.7	Die Großen sind entscheidend.....	345
7.6.8	Desinteresse der Bürger an Kommunalpolitik .....	347

<b>8 Zusammenfassung der Ergebnisse, Fazit und Ausblick.....</b>	<b>351</b>
8.1 Zusammenfassung der empirischen Untersuchung .....	351
8.2 Grenzen dieser Arbeit .....	361
8.3 Gibt es eine Zukunft für die Liquid Democracy? Normative Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen .....	364
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>375</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hybride und blended Demokratie (Demokratischer Rhombus) (Darstellung entnommen bei Kersting 2014: 64).....	29
Abbildung 2: Ablauf der vier Phasen in LiquidFeedback (Eigene Darstellung) .....	127
Abbildung 3: Ablauf der vier Phasen in LiquidFeedback (Eigene Darstellung) .....	139
Abbildung 4: Policy-Cycle (Eigene Darstellung: vgl. dazu Blum und Schubert 2018: 156).....	186
Abbildung 5: Bürgerinitiative 4 „Straßensanierung“ in SeelzeDirekt (Bildschirmfoto) ...	211
Abbildung 6: Bürgerinitiative 1 „Innenstadtverdichtung“ in achim-dialog (Bildschirmfoto).....	211
Abbildung 7: Bürgerinitiative 1 „Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern“ in Bürgerplattform ROW (Bildschirmfoto) .....	222
Abbildung 8: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr.....	259
Abbildung 9: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr.....	271
Abbildung 10: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr.....	287
Abbildung 11: Positiv abgestimmte Initiativen nach Quartal/Jahr .....	300
Abbildung 12: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr.....	315



# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Systematisierung demokratischer Innovationen (Eigene Darstellung: vgl. dazu Kersting 2008c: 28).....	27
Tabelle 2: Zielsetzungen demokratischer Innovationen (Eigene Darstellung).....	51
Tabelle 3: Überblick über die forschungsleitenden Hypothesen .....	153
Tabelle 4: Analysedimensionen und Erhebungsmethode/-instrument .....	156
Tabelle 5: Beispiel für die method of difference (MoD) (Eigene Darstellung: vgl. dazu Rohlfig 2009: 134ff).....	159
Tabelle 6: Kategorien der Entscheidungen der politischen Gremien und deren Policy-Wirkung (Eigene Darstellung: vgl. dazu Neunecker 2016: 148ff).....	166
Tabelle 7: Evaluationskriterien und operationalisierte Ausprägungen.....	174
Tabelle 8: Zuordnung der Policy-Phasen zu Phasen des Policy-Cycles.....	187
Tabelle 9: Vergleich des Teilnehmerkreises an LiquidFeedback im Vergleich.....	196
Tabelle 10: Anzahl an Initiativen, die an einem Quorum gescheitert sind.....	202
Tabelle 11: Durch die Experten identifizierte Interessengruppen .....	204
Tabelle 12: Lösungsorientierung der Initiativen je Kommune.....	213
Tabelle 13: Initiative zur Einführung von LiquidFeedback und Unterstützung in den politischen Gremien.....	217
Tabelle 14: Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens.....	218
Tabelle 15: Wissensvermittlung pro Initiative je Kommune.....	221
Tabelle 16: Berücksichtigung von Ergebnissen aus Verwaltungsverfahren in den politischen Gremien.....	227
Tabelle 17: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (achim-dialog, Stadt Achim).....	231
Tabelle 18: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (achim-dialog, Stadt Achim) .....	231
Tabelle 19: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (SeelzeDirekt, Stadt Seelze).....	232
Tabelle 20: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (SeelzeDirekt, Stadt Seelze) .....	233
Tabelle 21: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (Wunstorf-direkt, Stadt Wunstorf).....	234
Tabelle 22: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (Wunstorf-direkt, Stadt Wunstorf).....	235
Tabelle 23: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (LiquidFriesland, Landkreis Friesland) .....	239
Tabelle 24: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (LiquidFriesland, Landkreis Friesland).....	240



Tabelle 25: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (Bürgerplattform ROW, Landkreis Rotenburg (Wümme)) .....	241
Tabelle 26: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (Bürgerplattform ROW, Landkreis Rotenburg (Wümme)) .....	242
Tabelle 27: Unterschiedliche Ausprägungen der Evaluationskriterien .....	245
Tabelle 28: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Achim.....	249
Tabelle 29: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Seelze .....	260
Tabelle 30: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Wunstorf.....	274
Tabelle 31: Überblick über die wichtigsten Indikatoren des Landkreises Friesland .....	289
Tabelle 32: Überblick über die wichtigsten Indikatoren des Landkreises Rotenburg (Wümme).....	304
Tabelle 33: Überblick über die forschungsleitenden Hypothesen.....	355

# Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Aufl.	Auflage
bzw.	beziehungsweise
et al.	et alii ( <i>und andere</i> )
f / ff	folgende / fortfolgende ( <i>Seite/n</i> )
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
No.	Number ( <i>Nummer</i> )
Nr.	Nummer
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel



# 1 Einleitung

## 1.1 Problembeschreibung und Fragestellung

Ob Deutschland die Energiewende meistern und in das postfossile Zeitalter eintreten wird, ist nicht nur eine Frage für Ingenieure, genauso wie der Bau kommunaler Großprojekte nicht nur eine Frage für Stadtentwicklungsplaner und Architekten ist.<sup>1</sup> Denn bevor die Bagger rollen und der Bau von Windrädern, Stromtrassen, Mobilfunkmasten, Schienen und Straßen beginnen kann, gilt es, die Bürger mit an Bord zu holen – andernfalls drohen solche Projekte an der mangelnden Unterstützung der Bürger zu scheitern (vgl. Höffe 2009: 294; Bogumil 2001: 3; Holtkamp 2018: 125f; Radtke und Schaal 2018: 152; Mai 2018: 230; Kamlage et al. 2018: 639). Damit hängt Deutschlands Zukunft davon ab, wie Bürger an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt werden und welche Auswirkungen dies auf die Entscheidungen der Politiker hat.

Letztere spielen hierbei eine zentrale Rolle, weil sie zwischen den verschiedenen Verhandlungspartnern Kompromisse erarbeiten und die Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen tragen müssen. Zudem können sie als „Partizipationsunternehmer“ (Gabriel 2002: 145) auftreten, indem sie als Initiatoren für politische Partizipation Bürger und Interessengruppen bei der Durchsetzung ihrer Ziele unterstützen. Trotzdem kann Bürgerbeteiligung hierbei ein Spannungsfeld zwischen Bürgern und Politikern erzeugen, da die Forderung der Bürger nach mehr Mitbestimmung bei den Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung nur begrenzt auf Gegenliebe trifft (vgl. Holtkamp und Bogumil 2007: 241f; Holtkamp und Friedhoff 2014: 1f).<sup>2</sup> Im Kern geht es also um die Frage, auf wel-

---

<sup>1</sup> Wenn in dieser Arbeit von Bürgern oder Politikern usw. gesprochen wird, so sind selbstverständlich immer auch Bürgerinnen und Politikerinnen usw. gemeint.

<sup>2</sup> Um sprachliche Monotonie zu vermeiden werden in dieser Arbeit die Begriffe „(Bürger-)Beteiligung“, „Partizipation“ und demokratische Innovationen synonym verwendet. Laut Verba und Nie meinen beide Begriffe „diejenigen legalen Handlungen von Privatpersonen, die mehr oder weniger ausdrücklich dem Zweck dienen, die Auswahl des politischen Führungspersonals bzw. dessen Aktionen zu beeinflussen“ (zitiert nach Gabriel 1983: 59) oder etwas verkürzt: Politische Beteiligung umfasst diejenigen politischen Handlungen, die der Einflussnahme auf politische Entscheidungen dienen (vgl. Gabriel 1983: 59).

che Weise Bürger an politischen Entscheidungen beteiligt werden könnten. Bürgerbeteiligung wird somit zu einem Balanceakt, bei dem die Interessen von Bürgern und Politikern austariert werden müssen.

Für die Politikwissenschaft, die sich mit der Suche nach effektiven und legitimen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beschäftigt, sind die sich daraus ergebenden Fragen spannend und anspruchsvoll zugleich (vgl. Geißel et al. 2015: 151). Es herrscht Konsens darüber, dass Bürgerbeteiligung mehr als nur das politische Fingerspitzengefühl erfahrener Kommunalpolitiker und Verwaltungsmitarbeiter erfordert; vielmehr sollen sie legitimitätsfördernd, effizient, effektiv und transparent sein und dabei gleichzeitig den Zielkonflikt zwischen Effizienz und Partizipation auflösen können (vgl. Kersting 2008b: 282–286; Geißel 2008a: 41). Und aus Sicht der Bürger mit am wichtigsten: Die Beteiligungsergebnisse sollen von der Politik berücksichtigt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011). Daher ist dieser Aspekt auch fester Bestandteil entsprechender Definitionen des Begriffes Bürgerbeteiligung: „Mit ‚politischer Beteiligung‘ bezeichnen wir diejenigen legalen Handlungen von Privatpersonen, die mehr oder weniger ausdrücklich dem Zweck dienen, die Auswahl des politischen Führungspersonals bzw. dessen Aktionen zu beeinflussen.“ (Gabriel 1983: 59)

Politiker nehmen bei Beteiligungsverfahren eine Rolle als „gate keeper“ (Holtkamp und Friedhoff 2014: 1) ein, da sie zum einen darüber entscheiden, in welchem Ausmaß Beteiligungsergebnisse bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden, und zum anderen für die Einführung und Einstellung der Beteiligungsverfahren verantwortlich sind (vgl. Vetter 2009: 153; Lowndes et al. 2006: 559f). Daher ist es für die Partizipationsforschung unabdingbar, sich mit den Entscheidungsmotiven und Entscheidungssituationen auseinanderzusetzen, um mehr darüber zu erfahren, wie Entscheidungsträger versuchen, den eingangs beschriebenen Balanceakt zu vollführen – und vor allem: mit welchem Interesse. Allerdings ist weitgehend unklar, welche Faktoren die Entscheidungen von Politikern über Beteiligungsergebnisse beeinflussen – und welche nicht.<sup>3</sup> Erklärungsansätze, die den Mandatsträgern „Angst vor dem ‚Willen des Volkes‘“ (Embacher 2012: 362; Klages 2014: 130) unterstellen, werden den teils komplexen Entscheidungssituationen, denen Mandatsträger gegenüberstehen, nicht ge-

---

<sup>3</sup> Ein detaillierter Blick auf den Forschungsstand wird in Abschnitt 4.2 gegeben.

recht und gelten als exemplarischer Beleg dafür, dass es in der Partizipationsforschung hierzu noch keine zufriedenstellende Antwort gibt. Im Gegenteil dazu sind die Einstellungsebene der Bürger und die Verfahren selbst gut erforscht.

Zudem stellt sich angesichts der vielen Beteiligungsverfahren, die bereits nach kurzer Erprobungszeit wiedereingestellt werden, die Frage, wie sie längerfristig in die kommunalpolitischen Prozesse integriert werden können und welche Rolle Entscheidungsträger hierbei spielen. In diesem Zusammenhang kommt der Evaluation von Beteiligungsverfahren eine besondere Aufmerksamkeit zu, da in der Praxis oftmals die Beteiligungsquote herangezogen wird, um den Erfolg und die Relevanz der Verfahren quantitativ zu messen (vgl. Märker und Wehner 2013: 287). Im direkten Vergleich mit Wahlen oder Bürgerentscheiden fallen die Beteiligungsquoten bei Beteiligungsverfahren jedoch deutlich niedriger aus.<sup>4</sup> Die deutlich niedrigeren Beteiligungsquoten werden daher als Ablehnung der Bürger interpretiert (vgl. Eisel 2014). Zwar kommt den Beteiligungsquoten auch in der wissenschaftlichen Literatur eine besondere Aufmerksamkeit zu, jedoch werden bei der Evaluation weitere Kriterien betrachtet, da Erfolg mehrdimensional und vielschichtig ist und nicht an einzelnen Kriterien abgelesen werden kann (vgl. Fung 2006: 67f; Geißel 2008a: 33, 2008b: 231–236; Kersting 2014: 53ff).

Die vorliegende Arbeit möchte einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke leisten. Doch bevor auf die konkreten Forschungsfragen eingegangen wird, lohnt es sich zunächst den Blick zu weiten, da sich die Notwendigkeit für Bürgerbeteiligung nicht alleine aus der mangelnden Akzeptanz politischer Großprojekte erklärt. Modernen westlichen Demokratien werden seit einiger Zeit wahlweise „Krankheitssymptome“ (Schmitter 2009: 21) oder „Malaisen“ (Newton 2012: 3) attestiert. Merkel (2015a: 7) spricht, etwas weniger drastisch formuliert, von „Herausforderungen“, vor denen moderne westliche Demokratien stehen.<sup>5</sup> Die Globalisierung und die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene haben dazu geführt, dass die Entscheidungsprozesse an

---

<sup>4</sup> Aus forschungsstrategischer Perspektive argumentiert Geißel (2012a: 178) damit, die einzelnen Reformbereiche separat voneinander zu analysieren und nicht hinsichtlich einzelner Evaluationskriterien miteinander zu vergleichen.

<sup>5</sup> Mouffe (2015a: 16) weist darauf hin, dass im demokratietheoretischen Diskurs oftmals „moderne Demokratien“ mit Demokratien westlicher Prägung und westlichen Institutionen gleichgesetzt wird, wodurch sich eine normative Perspektive mit in den Diskurs einschleicht. Um für die notwendige sprachliche Konturschärfe zu sorgen, wird in dieser Arbeit der Begriff „moderne westliche Demokratien“ genutzt, der sich

Transparenz verlieren und die Verantwortlichkeit für Entscheidungen nicht mehr ohne weiteres einzelnen Akteuren zugeschrieben werden kann (vgl. Schmitter 2011: 201f; Vetter 2011: 25). Zudem verlieren Parteien zunehmend das Vertrauen der Bürger, was ihnen den etwas zweifelhaften Ruf als „empty railway stations“ (Alain Touraine zitiert nach Kersting 2012b: 15f) eingebracht hat (vgl. Schultze 2018: 743; Niedermayer 2018: 351). Aus demokratietheoretischer Sicht erweist sich es als besonders gravierend, dass die zunehmende soziale Ungleichheit sich entsprechend in politische Ungleichheit übersetzt (vgl. Merkel 2015b: 490, 496, 2015a: 12f, 27f; Weßels 2015: 88f). Dies wirkt sich beispielsweise auf die sinkende Wahlbeteiligung auf allen föderalen Ebenen in allen soziostrukturellen Gruppen aus und kann als unmittelbare Folge der Veränderungen im Verhältnis zwischen Bürgern und Staat interpretiert werden (vgl. Westle et al. 2013: 479; Geißel 2011: 161f; Kersting 2004c: 415f).<sup>6</sup> Einen besonders heftigen Abgesang leistet Crouch (2004) mit der von ihm angestoßenen Postdemokratie-Diskussion. Er argumentiert, dass demokratische Verfahren formal zwar intakt sind, jedoch einen zunehmenden Substanzverlust erleiden, da sich politische Eliten verstärkt auf das Vermarkten politischer Entscheidungen mediales „Spektakel“ (Schäfer 2009b: 178) konzentrieren. Zudem konstatiert Crouch (2004: 31–52) einen Machtverlust in der Politik zugunsten global agierender Unternehmen, die beispielsweise durch die Verlagerung von Arbeitskräften eine Drohkulisse aufbauen können, womit sie deutlich mehr Einfluss auf Regierungsentscheidungen nehmen können als einfache Bürger. Nach Offe findet ein „schleichender, undramatischer Verrottungsprozess“ statt, der zu einem „Substanzverlust der Demokratie“ führt (zitiert nach Schäfer 2009b: 178). Damit werden zwei zentrale Versprechen der Demokratie nicht eingelöst: Gleiche Teilhabechancen für jeden und eine kollektiv legitimierte Gestaltung des Gemeinwesens (vgl. Schäfer 2009b: 178).

Gleichzeitig hat sich ein kritischer Bürgertypus entwickelt, der sich zunehmend von seiner Untertanenmentalität der 50er-Jahre emanzipiert hat, da er

---

hauptsächlich auf die im Fokus stehende Demokratie der Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus auf andere europäische Demokratien bezieht, die an mehreren Stellen als Vergleichspunkt dienen.

<sup>6</sup> Die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen seit 1949 kann auf der Webseite des Bundeswahlleiters eingesehen werden: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

zwar die demokratischen Werte teilt, jedoch eine kritische Distanz zu parteienstaatlichen Institutionen eingenommen hat (vgl. Geißel 2011: 161; Almond und Verba 1989: 312f).<sup>7</sup> Symbolisch findet dieser „Wertewandel“ (Inglehart und Welzel 2005: 48–76) seinen Ausdruck in den jüngeren Proteste und sozialen Bewegungen wie Stuttgart 21 oder Pegida (vgl. Kersting 2017b: 10; Vorländer et al. 2016: 141). Diese Protestbewegungen befinden sich zwar mittlerweile wieder auf dem Rückzug, geblieben ist jedoch die Forderung nach umfassenden Mitbestimmungsrechten und einer stärkeren Einbindung in den politischen Planungs- und Willensbildungsprozess (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011; Walter 2013: 299). Auch wenn Gabriel (2013: 593, 611) darauf hinweist, dass es keine ausreichenden Belege dafür gibt, dass die Wahrnehmung unzureichender Responsivität des politischen Systems sowie das sinkende Vertrauen in die politischen Führungsgruppen zur Forderung nach mehr Mitbestimmung führt, wird Bürgerbeteiligung langläufig als Versuch gesehen, den Forderungen der Bürger nach mehr Mitbestimmung einerseits und dem Zurückgewinnen von Legitimation andererseits Rechnung zu tragen (vgl. Schmitter 2009: 21 Newton 2012: 3). Bürgerbeteiligung, so eine besonders griffige Formel, sei eine „Wunderwaffe gegen Politikverdrossenheit“ (Voss 2014b: 9).

Die Bilanz vieler Beteiligungsverfahren fällt allerdings durchmischt aus. Bisherige Forschungsergebnisse zeigen, dass die Realität hinter den Ansprüchen und Hoffnungen vieler Wissenschaftler, Praktiker, Bürger und Politiker zurückbleibt. Vor allem die anfänglichen Hoffnungen darauf, dass das Internet eine neue Demokratisierungswelle auslösen könnte, sind mittlerweile realistischeren Einschätzungen gewichen (vgl. Norris 2012: 73f; Kersting 2012b: 11; Nolte 2012: 411; Della Porta 2013: 97–103; Kneuer 2015: 59–62; van Dijk 2012: 53–56; Eisel 2011b: 72). Insgesamt erscheint es als unwahrscheinlich, dass die vielfältigen Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, allein durch Partizipation gelöst oder zumindest teilweise kompensiert werden können. Dennoch darf damit nicht der Blick verstellt werden auf die positiven Effekte, die sich auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat auswirken,

---

<sup>7</sup> Von Geißels (2011) differenziertem Begriff abzugrenzen ist der medial geformte Begriff des Wutbürgers, der von Spiegel-Redakteur Dirk Kurbjuweit im Zusammenhang mit den Protesten um Stuttgart 21 geprägt wurde (vgl. Bussemer und Schwan 2011: 26ff). Im Zusammenhang mit Pegida und der AfD hat der Begriff neuen konjunkturellen Aufschwung erreicht (vgl. Vorländer et al. 2016: 2; Kopke und Lorenz 2016: 230).



wenngleich sich diese Effekte nicht auf alle Verfahren und Kontexte, in denen die Verfahren zur Anwendung kommen, generalisieren lassen.

Das veränderte Verhältnis zwischen Bürgern und Staat blieb nicht ohne Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik. Nach dem Fall der Mauer setzte ein Wandel ein, der hauptsächlich die Kommunalebene betraf, da sich Kommunen aufgrund der überschaubaren lokalen Verhältnisse und Problemfelder, der unmittelbar beeinflussbaren Entscheidungsprozesse und persönlich erfahrbaren Entscheidungen besonders gut dazu eignen, Bürger an politischen Entscheidungen zu beteiligen (vgl. Marschall 2015: 229f). Diese Eigenschaften haben der Kommunalebene den Titel als „Schule der Demokratie“ (Kost 2013: 34) eingebracht. Verschiedene Reformbestrebungen, wie die von Banner entwickelte Bürgerkommune, setzen auf diese Eigenschaften der Kommunalebene. Das Leitbild der Bürgerkommune zielt ab auf eine höhere Bürgerzufriedenheit, eine stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie, eine Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger, eine Entlastung der kommunalen Haushalte sowie insgesamt bessere Politikergebnisse. Den Bürgern kommt in diesem Leitbild eine zentrale Rolle als Mitgestalter, Auftraggeber und Kunde zu, womit einem emanzipativen Verständnis der Bürgerrolle Rechnung getragen wird (vgl. Holtkamp und Bogumil 2007: 187; Roth 2011: 158–167). Ausgehend von den Grundprinzipien der Bürgerkommune hat sich ein Reformdiskurs etabliert, der Bürgerbeteiligung als wichtigen Bestandteil im Prozess der „Demokratisierung der Demokratie“ (Bogumil und Holtkamp 2013: 187) betrachtet. Beteiligungsverfahren werden hierbei immer komplementär verstanden, also als Ergänzung zu den Partizipationsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie und nicht als Ersatz dafür (vgl. Della Porta 2013: 58).

Auf die Bürgerkommune folgten weitere Reformelemente, darunter Reformen des Wahlrechts (Einführung „Kumulieren und Panaschieren“), die Direktwahl des Bürgermeisters, die Einführung direktdemokratischer Verfahren sowie die Erprobung von Beteiligungsverfahren, die dem konsultativ-dialogischen Reformbereich zuzuordnen sind (vgl. Kersting 2004a: 123–149; Kost 2013; Geißel 2009). Letztere finden zunehmend Beachtung in einem jüngeren Reformdiskurs, der Beteiligungsverfahren unter dem Sammelbegriff demokratische Innovationen diskutiert (vgl. Newton 2012: 4; Kersting 2017b: 3). Die Besonderheit dieser Beteiligungsverfahren besteht darin, dass oftmals so durchgeführt werden, dass sie keine formal bindenden Entscheidungen produzieren,

womit das Letztentscheidungsrecht bei den gewählten Mandatsträgern bleibt (vgl. Schneider 2018: 60). Somit hängt die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen nicht nur von den rechtlichen Handlungsrestriktionen ab, sondern auch von dem politischen Einsatz und Willen der kommunalen Mandatsträger (vgl. Neunecker 2016: 22). Mandatsträgern kommt eine zentrale Rolle zu, da sie darüber entscheiden, ob und wenn ja wie Beteiligungsergebnisse umgesetzt werden. Darüber hinaus entscheiden sie über die Einführung und Einstellung von Beteiligungsverfahren. Gerade die letztere Frage bietet angesichts der vielen kurzlebigen Beteiligungsverfahren Anlass dazu, in der Wissenschaft mehr Beachtung zu finden.

Wissenschaftliche Befunde zu diesen Fragen sind rar gesät und reichen nicht aus, um die Entscheidungsmotive kommunaler Mandatsträger zu bestimmen. Gänzlich unbeleuchtet bleibt hierbei die Rolle der Verwaltung, die im kommunalen Institutionengefüge eine machtvolle Position einnimmt (vgl. Bogumil und Jann 2009: 186–209). Die Partizipationsforschung beschäftigt sich seit einiger Zeit wieder verstärkt mit der Rolle von Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung. Jüngere Arbeiten wie die von Neunecker (2016) haben damit begonnen, den Forschungsrückstand in diesem Bereich aufzuholen und dabei erste Anhaltspunkte geliefert, die Aufschluss über die Entscheidungsmotive kommunaler Entscheidungsträger geliefert. Darüber liefern diese Vorarbeiten wichtige methodische Impulse, die für die Evaluation von Beteiligungsverfahren von großem Nutzen sind. Die vorliegende Arbeit möchte hierzu einen Beitrag leisten, indem sie an bestehende Vorarbeiten anknüpft und die andiskutierten Fragen am Beispiel des Online-Beteiligungsverfahrens LiquidFeedback untersucht.<sup>8</sup> Zwei zentrale Fragestellungen stehen dabei im Vordergrund: Erstens die Frage, welchen Einfluss das Design von LiquidFeedback auf die Policy-Wirkung hat, und zweitens welche Faktoren die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback

---

<sup>8</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass zwischen dem Demokratiekonzept Liquid Democracy sowie den beiden auf diesem Demokratiekonzept basierenden Software-Lösungen LiquidFeedback und Adhocracy zu unterscheiden ist. Diese Arbeit konzentriert sich auf LiquidFeedback. Auf die Unterschiede zwischen den Software-Lösungen wird in Kapitel 3 eingegangen.

sowie die längerfristige Integration des Verfahrens auf Kommunalebene beeinflussen.<sup>9</sup>

Die erste Frage verfolgt zwei Ansätze. Zum einen soll damit ausgeschlossen werden, dass das Design eines Beteiligungsverfahrens keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Policy-Wirkung maßgeblich mit den Entscheidungsmotiven und -situationen der kommunalen Entscheidungsträger zusammenhängt. Zum anderen dient die Frage dazu, Schwächen des Designs aufzudecken. Daher wird das Design mit Hilfe der in der Literatur gängigen Evaluationskriterien analysiert, sodass im Anschluss geprüft werden kann, ob es zwischen dem Design und der Policy-Wirkung einen Zusammenhang gibt (vgl. Kersting 2008b; Geißel 2008b). Dabei wird auch unter Rückgriff auf die Arbeit von Neunecker (2016) eine Bewertung der Policy-Wirkung durchgeführt.

***Forschungsfrage 1:** Lässt sich die Policy-Wirkung von LiquidFeedback durch das Design des Beteiligungsverfahrens erklären?*

Die zweite Frage konzentriert sich darauf, Faktoren ausfindig zu machen, die die Entscheidungen kommunaler Mandatsträger über Beteiligungsergebnisse und die längerfristige Integration von LiquidFeedback auf Kommunalebene beeinflussen. Dazu werden Experteninterviews geführt mit kommunalen Entscheidungsträgern aus den Kommunen, in denen LiquidFeedback durchgeführt wurde oder aktuell noch wird. Die Analyse wird unter Zuhilfenahme der themenanalytischen Inhaltsanalyse durchgeführt, die der qualitativen Inhaltsanalyse zuzuordnen ist. Diese ist dazu geeignet, „widerstreitende oder übereinstimmende Programmpositionen, politische Grundüberzeugungen und Wertvorstellungen“ (Blatter et al. 2007: 74f) zu analysieren. Der Leitfaden wird gemäß dem Grundsatz der Offenheit so konzipiert, dass er einerseits verschiedene Annahmen abfragt, die unter Rückgriff auf relevante Forschungsliteratur getroffen wurden, und andererseits einen explorativen Zugang zum Feld gewährt (vgl. Flick 2017: 124f). Die Annahmen, die im Vorhinein getroffen werden, werden entsprechend in Hypothesen formuliert und um weitere Hypothesen, die sich im Forschungsprozess ergeben, ergänzt. Zusammenfassend lässt sich festhalten,

---

<sup>9</sup> In dieser Arbeit wird unter Policy-Wirkung eine inhaltliche Wirkung von Beteiligungsergebnissen auf politische Entscheidungen verstanden (vgl. Neunecker 2016: 18).

dass es keine vergleichbar tiefgehende Analyse der Entscheidungsmotive kommunaler Entscheidungsträger gibt. Diese Arbeit schließt diese Forschungslücke mit einer Forschungsmethode mit explorativem Charakter.

***Forschungsfrage 2: Welche Faktoren beeinflussen die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback und der längerfristigen Integration auf Kommunalebene?***

Der für diese Arbeit gewählte Untersuchungsgegenstand LiquidFeedback fristet in der Politikwissenschaft bislang eher ein Nischendasein. Das Online-Beteiligungsverfahren basiert auf dem Demokratiekonzept der Liquid Democracy, das hierzulande vor allem durch die Piratenpartei bekannt wurde und darüber hinaus auch auf Kommunalebene eingesetzt wurde. Das Verfahren sieht im Kern einen Diskussionsprozess zu einer durch den Initiator festgelegten Frage vor, über die die Teilnehmer im Anschluss selbst abstimmen und dabei ihre Stimme an andere Teilnehmer delegieren können (*delegated voting* oder auch *proxy voting*), was, aus demokratietheoretischer Perspektive, die zentrale innovative Idee der Liquid Democracy darstellt (vgl. Bieber 2014b: 202ff). Dieser Delegationsmechanismus, der es den Teilnehmern erlaubt, wahlweise selbst abzustimmen oder einen Repräsentanten zu bestimmen, der für sie entscheidet, führt zu einer Verflüssigung der Grenzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sowie repräsentativ-demokratischen und direktdemokratischen Entscheidungen, was die Bezeichnung Liquid Democracy („flüssige Demokratie“) erklärt. Damit stellt Liquid Democracy eine alternative Form der Machtausübung und Herrschaftsform dar (vgl. Vogelmann 2012: 42). Anders als der Bürgerhaushalt oder vergleichbare Bürgerbeteiligungsverfahren, gibt es zu LiquidFeedback keine praktischen Erfahrungen auf kommunaler Ebene, was bedeutet, dass sich die kommunalen Entscheidungsträger an keinen Erfahrungswerten oder Handlungsrouninen orientieren können. Somit stellt LiquidFeedback einen archetypischen Fall eines Beteiligungsverfahrens dar und eignet sich damit besonders gut zur kategorienbildenden Generierung einer Theorie (vgl. Muno 2009: 119; Wolf et al. 2015: 236f). Auch wenn auf Mikroebene Theorien nur begrenzten Anspruch auf Gültigkeit haben, da das Handeln der Akteure oftmals durch *muddling through* geprägt ist, möchte diese Arbeit Faktoren entdecken, die die Entscheidung kommunaler Mandatsträger über Beteiligungsergebnisse beeinflussen und sich auf die längerfristige Integration von LiquidFeedback auf Kommunalebene auswirken (vgl.

Lindblom 1959). Darüber hinaus verfolgt diese Arbeit weitere untergeordnete Ziele, die zwar nicht im Zentrum des Forschungsinteresses stehen, jedoch aus politikwissenschaftlicher Sicht besonders relevant sind. Diese werden kursorisch im Analyseteil und in der Zusammenfassung behandelt.

*Erstens* will diese Arbeit Einflussfaktoren entdecken, die in weiteren quantitativ ausgerichteten Arbeiten auf ihre genaue Wirkung hin geprüft werden können. Die Partizipationsforschung hat sich bislang eher am Rande für die Policy-Wirkung und die Rolle von Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung interessiert. Damit leistet diese Arbeit einen wichtigen Baustein für ein umfassenderes Verständnis demokratischer Innovationen im Spannungsfeld zwischen den Forderungen der Bürger nach mehr Mitbestimmung und den Interessen kommunaler Entscheidungsträger.

*Zweitens* beleuchtet diese Arbeit die Umsetzung von LiquidFeedback auf Kommunalebene. Hierzu liegen bislang keine belastbaren Ergebnisse vor, sondern nur vereinzelte deskriptive Arbeiten. Bereits der Einsatz von LiquidFeedback in der Piratenpartei wurde nicht in der erforderlichen Tiefe behandelt, denn es liegen – abgesehen von einer Arbeit von Jabbusch (2010/2011) – keine detaillierten Analysen des Einsatzes von LiquidFeedback vor. Häufig fehlt es am Interesse der Organisatoren eine Evaluation durchzuführen, wodurch verhindert wird, dass andere aus den Fehlern lernen können (vgl. Kersting 2013a: 15; OECD 2005: 44). Dies wird jedoch dem innovativen demokratiethoretischen Ansatz, auf dem LiquidFeedback basiert, nicht gerecht. Diese Arbeit möchte dazu beitragen diese Lücke zu schließen, indem sie eine Analyse von LiquidFeedback auf Kommunalebene anhand der gängigen Evaluationskriterien durchführt. Dabei wird der bereits vorhandene Literaturbestand mitberücksichtigt. Dabei wird auf eine soziodemographische Analyse der Teilnehmer verzichtet, da diese Frage nicht im Zentrum dieser Arbeit steht und anzunehmen ist, dass die Teilnehmerstruktur genauso wie bei anderen Beteiligungsverfahren verzerrt ist. Hierzu kann auf Arbeiten von Escher (2010) oder Norris (2008) verwiesen werden.

*Drittens* schließlich gibt diese Arbeit, basierend auf den Ergebnissen relevanter Veröffentlichungen, Empfehlungen für die Planung und Durchführung von Beteiligungsverfahren, von denen kommunale Entscheidungsträger, Bürger und Praktiker profitieren können. Bislang kommt diesem Aspekt in der Fachöffentlichkeit kaum Bedeutung zu, trotz der Tatsache, dass Kommunen in der Regel über wenig oder überhaupt keine Erfahrung im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung verfügen. Dieser Aspekt ist auch deshalb so wichtig, da davon auszugehen

ist, dass konsultativ-dialogische Beteiligungsverfahren eine zunehmende Verbreitung finden werden, da die Forderungen aus Politik und Zivilgesellschaft nach einer stärkeren Einbindung der Bürger in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nicht abreißen.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die vorliegende Arbeit in der Tradition einer moderaten Forschungsrichtung der Policy-Forschung steht. Das Ziel besteht darin, ein möglichst unvoreingenommenes Bild über politische Entscheidungsprozesse nachzuzeichnen. Einflüsse der partizipativen Policy-Forschung sind allenfalls in Abschnitt 8.3 zu finden, in dem unter normativem Vorzeichen Möglichkeiten diskutiert werden, Beteiligungsverfahren wie Liquid-Feedback längerfristig auf der Kommunalebene zu integrieren (vgl. Schneider und Janning 2006: 212ff). Damit wird ein Beitrag zum Abbau von Partizipationshürden geleistet, da es sinnvoller sein dürfte, die Forderungen der Bürger nach mehr Mitbestimmung ernst zu nehmen anstatt sie zu ignorieren. Letzteres könnte sich negativ auf die Stabilität des Systems auswirken.

## 1.2 Vorgehen und Aufbau dieser Arbeit

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird die Arbeit wie folgt gegliedert: In *Kapitel 2* wird ein Überblick darüber gegeben, welchen Beitrag demokratische Innovationen im politischen System der Bundesrepublik leisten. Dazu wird zunächst eine Begriffsbestimmung vorgenommen und ein Überblick über gängige Systematisierungsvorschläge gegeben. Im Anschluss wird ein Blick darauf geworfen, welche Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, durch demokratische Innovationen gelöst werden sollen. Der Fokus liegt hierbei auf der Entwicklung der politischen Kultur und Partizipation, dem gegenwärtigen Zustand der Parteien sowie den Entwicklungen im Bereich der Online-Partizipation. Aus den Veränderungen in diesen Bereichen wird in der Literatur oftmals ein dringender Reformbedarf abgeleitet. Daran anknüpfend werden die demokratiethoretischen Ansätze, denen demokratische Innovationen zugrunde liegen, erläutert. Der Fokus liegt hierbei auf der repräsentativen Demokratietheorie sowie der partizipativen und deliberativen Demokratietheorien (beteiligungszentrierte Demokratietheorien). Diese Theorien bilden auch den konzeptionellen Ausgangspunkt der Liquid Democracy, auf die später noch eingegangen wird. Im Anschluss wird ein genauerer Blick auf die Kommunalebene geworfen, da sie als Erprobungsraum für demokratische Innovationen gilt. Dazu

wird ein Überblick über die institutionelle Verortung der Kommunalebene sowie der wichtigsten Reformbestrebungen in diesem Bereich gegeben. Nicht fehlen dürfen hier die Verwaltungsmodernisierungen, die unter dem Stichwort *Neues Steuerungsmodell* (kurz: *NSM*) diskutiert wurden. Daneben ist für die eingangs formulierten Forschungsfragen aber vor allem der jüngere Reformdiskurs um *Urbane Innovationen* wichtig. Besonderes Interesse gilt hierbei dem Reformbereich der E-Demokratie, dem auch LiquidFeedback zuzuordnen ist. Das Kapitel schließt ab mit einer kritischen Würdigung demokratischer Innovationen, bei der die Ausgangsfrage des Kapitels nach dem Beitrag demokratischer Innovationen für das politische System aufgegriffen wird. In diese Würdigung fließen die zentralen Forschungsergebnisse aus der Partizipationsforschung mit ein und es werden die zentralen Kritikpunkte und Problemstellen diskutiert.

In *Kapitel 3* wird LiquidFeedback und das dahinterstehende Demokratiekonzept Liquid Democracy näher erläutert. Dabei steht neben einer Begriffsbestimmung die Darstellung der verschiedenen praktischen Realisierungsansätze im Zentrum der Betrachtung. Dabei wird herausgearbeitet, welche konzeptionellen Unterschiede es zwischen den Realisierungsansätzen gibt und welche demokratietheoretischen Auswirkungen diese haben. Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf dem praktischen Einsatz von LiquidFeedback auf Kommunalebene und der Integration in die kommunalpolitischen Prozesse.

*Kapitel 4* liefert die Vorarbeit für den empirischen Teil dieser Arbeit. Hierzu wird zunächst der Forschungsstand rekapituliert bevor eigene Erklärungsansätze erarbeitet werden. Dazu wird der Begriff Policy-Wirkung definiert und für die Forschungsfragen operationalisiert. Die forschungsleitenden Hypothesen bilden sodann die Vorarbeit für den Analyseteil dieser Arbeit. In *Kapitel 5* wird dann detailliert die methodische Vorgehensweise erläutert. Dazu wird zunächst das Forschungsdesign vorgestellt bevor im Anschluss eine Operationalisierung der Evaluationskriterien und der Hypothesen vorgenommen wird. Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Erhebungsinstrument, den Experteninterviews, sowie der Erarbeitung einer Typologisierung, mit der die Policy-Wirkung der in LiquidFeedback positiv abgeschlossenen Initiativen bewertet werden kann. Zum Abschluss wird diskutiert, inwiefern das Forschungsdesign den wissenschaftlichen Gütekriterien – Reliabilität, Validität und Objektivität – entspricht. Hierbei wird auch auf die Einschränkungen der Datenlage hingewiesen.

*Kapitel 6 und 7* bilden den empirischen Teil dieser Arbeit, in dem die Forschungsfragen beantwortet werden. In *Kapitel 6* wird eine Analyse von Liquid-Feedback anhand der zuvor erarbeiteten Evaluationskriterien durchgeführt. Dabei werden auch die Beteiligungsergebnisse hinsichtlich ihrer Policy-Wirkung bewertet und die einzelnen Kommunen entsprechend typologisiert. In *Kapitel 7* wird analysiert durch welche Faktoren die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback beeinflusst werden. Dabei wird zunächst eine Einzelfallanalyse der einzelnen Kommunen vorgenommen bevor im Anschluss die zentralen Einflussfaktoren herausgearbeitet werden.

*Kapitel 8* fasst abschließend die zentralen Ergebnisse, deren Reichweite sowie Einschränkungen zusammen und wagt einen Ausblick auf die Zukunft der Liquid Democracy. Hierzu werden die bisherigen Ergebnisse interpretiert und Empfehlungen für Praktiker und Wissenschaft für zukünftige Beteiligungs- oder Forschungsprojekte gegeben. Dabei wird eine normative Position eingenommen, die von der Annahme geleitet ist, dass Beteiligungsverfahren positive Effekte auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auf Kommunalebene darstellen. Davon abzugrenzen sind Beteiligungsverfahren, die lediglich dazu dienen, die bestehenden Entscheidungsstrukturen zu stabilisieren und zu integrieren und demnach als „window dressing“ bezeichnet werden können (vgl. Seckelmann 2014: 9; Kersting 2004a: 18; Brettschneider und Brohmann 2019: 16f).





## 2 Demokratische Innovationen – Must-have, nice-to-have oder gar not-to-have?

Dieses Kapitel geht der Frage nach, welchen Beitrag demokratische Innovationen im politischen System der Bundesrepublik leisten. Diese Frage ist nicht zu beantworten ohne zuvor einen Blick auf die mannigfaltigen Problembereiche zu werfen, die modernen westlichen Demokratien attestiert werden. Im Fokus stehen hierbei neben den internationalen und nationalen Rahmenbedingungen vor allem auch die kommunalen, da demokratische Innovationen fast ausschließlich auf der Kommunalebene erprobt werden. Hierbei wird deutlich, dass sich nicht nur die politischen Systeme geändert haben, sondern auch die Werteorientierungen ihrer Bürger. Symbolischen Ausdruck fanden diese Veränderungsprozesse im kurzzeitigen Aufblühen der Piratenpartei im bundesrepublikanischen Parteiensystem, die mit einem ihrer Wahlkampfslogans vollmundig verkündete: „Für dieses System ist ein Update verfügbar“ (Bieber 2014b: 189; ähnlich bei Wagner 2011: 109) Damit brachte die Partei eine Reihe von Forderungen auf die Agenda, wie beispielsweise den Aufbruch vermachteter Strukturen in Politik, Verwaltung und Parteien, an deren Stelle mehr Beteiligung der Bürger und mehr Transparenz treten sollten (vgl. Neumann 2013b: 137; 2013a: 181f; Debus und Faas 2013: 202).

Zur parteiinternen Willens- und Entscheidungsfindung nutzten die Piraten das Online-Beteiligungsverfahren LiquidFeedback, womit sie zum Vorreiter bei der Beteiligung der eigenen Parteibasis wurden.<sup>10</sup> LiquidFeedback stand dabei nicht nur metaphorisch für das Software-Update, das zur Umsetzung der Forderungen dienen sollte, sondern es war auch genau das: Software. Bleibt man in der Terminologie der Piraten, so stellt sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive die Frage, ob es sich bei den Features, die mit diesem Update ausgeliefert werden sollten, um must-have-, nice-to-have- oder vielmehr um not-to-have-Features (Bugs) handelt.<sup>11</sup> Ziel dieses Kapitels ist es, den Beitrag demokratischer Innovati-

---

<sup>10</sup> In Abschnitt 3.2 wird näher auf die Verwendungsweise von LiquidFeedback innerhalb der Piratenpartei eingegangen.

<sup>11</sup> An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die an die Computer- und Nerdkultur angelehnte Terminologie keineswegs eine Idee der Piratenpartei war. Auch im US-

onen für das politische System herauszuarbeiten. Außerdem sollen die theoretischen Grundlagen dargelegt werden, damit der Beitrag, den LiquidFeedback in die laufende Diskussion um demokratische Innovationen, entsprechend gewürdigt werden kann.

Zunächst wird in diesem Kapitel ein Überblick über bisherige „Updates“ im Bereich der Bürgerbeteiligung gegeben. Dazu wird eine nähere Begriffsbestimmung demokratischer Innovationen vorgenommen und ein Überblick über die zentralen Systematisierungsvorschläge gegeben (2.1). Im Anschluss wird erläutert, welche Zielsetzungen demokratische Innovationen angesichts der Veränderungen und Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, verfolgen und wie sich diese systematisieren lassen (2.2). Dabei wird gezeigt, dass sich die Forderungen der Piraten in einen breiteren Diskurs über die Veränderungen der politischen Einstellungen und des politischen Beteiligungsverhaltens der Bürger und den Herausforderungen, die sich vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Deregulierung der Wirtschaftskraft abspielen, einfügen.

Im Anschluss wird das demokratiethoretische Fundament, auf dem der Diskurs über demokratische Innovationen stattfindet, erläutert. Im Zentrum stehen hierbei die repräsentative Demokratiethorie sowie die partizipative und deliberative Demokratiethorie (beteiligungszentrierte Demokratiethorien) (2.3). Diese Demokratiethorien bilden gleichzeitig auch den konzeptionellen Ausgangspunkt der Liquid Democracy, worauf in Abschnitt 3.1 näher eingegangen werden wird.

Große Aufmerksamkeit kommt in diesem Kapitel der Kommunalebene zu, da hier der Hauptanwendungsbereich demokratischer Innovationen liegt (2.4). Weshalb das so ist, hängt mit den institutionellen Voraussetzungen der Kommunalebene im Föderalismus der Bundesrepublik zusammen, auf die in diesem Abschnitt näher eingegangen wird (2.4.1). Darüber hinaus wird ein Blick auf die bisherigen Modernisierungsdiskurse auf Kommunalebene geworfen. Angefangen von den Verwaltungsmodernisierungen, die unter dem Stichwort *Neues Steuerungsmodell* diskutiert werden, wird auch auf jüngere Reformdiskurse eingegangen, darunter der Diskurs um *Urbane Innovationen*, dem demokratische Innovationen zuzuordnen sind (2.4.2 und 2.4.3). Von besonderem Interesse ist hierbei der Bereich der E-Demokratie, der mit den wachsenden Möglichkeiten, die moderne

---

Präsidentenwahlkampf 2008 wurde in einer Textsammlung von einem „Reboot“ Amerikas gesprochen (vgl. Bieber 2014b: 189).

Internetanwendungen ermöglichen, seit geraumer Zeit wachsende Aufmerksamkeit erfährt. Auch LiquidFeedback lässt sich diesem Bereich zuordnen.

Abschließend soll die Ausgangsfrage dieses Kapitels nach dem Beitrag demokratischer Innovationen für das politische System aufgegriffen werden (2.5). Hierzu werden zentrale empirische Ergebnisse referiert und einer kritischen Würdigung unterzogen. Dadurch entsteht ein umfassender Überblick über den aktuellen Forschungsstand sowie die zentralen Kritikpunkte und Problemstellen, die in diesem Bereich diskutiert werden.

## 2.1 Begriffsbestimmung und Historie

Was ist Demokratie? Was ist demokratisch? Diese Fragen lassen sich nicht leicht und schnell beantworten, da der Demokratie-Begriff vor allem in der medialen Öffentlichkeit zu einem „fuzzy term“ (Marschall 2014: 12) geworden ist, der über die Jahrhunderte an seinen Definitionsrändern an Abgrenzungsschärfe verloren hat (vgl. Jörke 2010: 272). Allerdings ist das auch kein Wunder angesichts der Tatsache, dass die für den Demokratiebegriff prägenden Ideen bereits vor über 2.500 Jahren im antiken Griechenland, das damals noch aus Stadtstaaten bestand, aus der Taufe gehoben wurden. Mit Blick auf den historischen Entwicklungsprozess wird deutlich, dass der Weg zur Demokratie in vielen kleinen Reformschritten ablief und keinem klaren Ziel folgte, denn – anders als die westlichen Gesellschaften der Gegenwart – hatten die Griechen keine Blaupause, an der sie sich hätten orientieren können (vgl. Marschall 2014: 23f).<sup>12</sup> Vom Historiker Christian Meier stammen die oft zitierten Sätze: „Die Griechen hatten keine Griechen vor sich. Sie wußten also nichts von der Möglichkeit einer Demokratie, bevor sie sie selbst verwirklichten.“ (Meier zitiert nach Marschall 2014: 23f) Demokratie ist also ein historisches Zufallsprodukt, das – zunächst aus einem Reformbündel bestehend – als Reaktion auf die gesellschaftlichen Dynamiken des

---

<sup>12</sup> Dalton et al. (2003) zeichnen in ihrem Beitrag einen historischen Abriss der Reformprozesse seit dem frühen 19. Jahrhundert nach.

antiken Griechenlands hervorging.<sup>13</sup> Der Kern des damaligen Demokratieprinzips ist bis heute hin erhalten geblieben: In einer Demokratie stellt das Volk die legitimatorische Basis für die Herrschaft dar (vgl. Marschall 2014: 16).<sup>14</sup>

Bei all der Euphorie, die in der Gegenwart für Griechenland als die „Wiege der Demokratie“ (Marschall 2014: 31) mitschwingt, sollte die teils fundamentale Ablehnung der Demokratie von antiken Vordenkern wie Platon oder Aristoteles nicht verschwiegen werden (vgl. Canfora und Seuß 2007: 19; Marschall 2014: 29f). Genauso muss darauf hingewiesen werden, dass nach heutigem Maßstab die griechische Demokratie als defekt betrachtet werden muss (vgl. Marschall 2014: 26). Einer dieser Defekte hat die modernen westlichen Demokratien und insbesondere die Weimarer Republik als Vorläufer der Bundesrepublik Deutschland in besonders nachhaltiger Weise betroffen. Zu dieser Zeit instrumentalisieren die Nationalsozialisten ein Volksbegehren über den sogenannten „Young-Plan“, um eine Hetzkampagne gegen die Weimarer Republik anzuzetteln. Zwar scheiterte das Volksbegehren, jedoch wurde daraus der Schluss gezogen, dass solche direktdemokratischen Entscheidungen Emotionalisierung und Polarisierung Vorschub leisten und der Demokratie abträglich seien (vgl. Kost 2013: 20; Kersting 2016a: 311ff; Schiffers 2009: 71f). Die Antwort, die das Grundgesetz als Reaktion auf die historischen Erfahrungen mit direkter Demokratie gefunden hat, mutet zunächst paradox an: Um die Freiheit zu verteidigen, müssen die Freiheiten der Bürger als Souverän eingeschränkt werden (vgl. Kost 2013: 19; Marschall 2015: 33). Dieses Prinzip hat im Grundgesetz unter der Bezeichnung „wehrhafte Demokratie“ seine rechtliche Entsprechung gefunden. Näheres hierzu regelt der Artikel 79 („Ewigkeitsklausel“), der im Wesentlichen die Abschaffung des Grundgesetzes und der damit verbundenen Grundrechte sowie der Demokratie als einzig legitime Herrschaftsform in Deutschland verhindert (vgl. Marschall 2015: 33).

Trotzdem wird in der (fachwissenschaftlichen) Öffentlichkeit weiterhin kontrovers über die aus den historischen Erfahrungen resultierende bundesrepub-

---

<sup>13</sup> An dieser Stelle werden detaillierte Erörterungen zu den historischen Entwicklungen der Übersicht halber ausgespart. Einen guten Überblick zu den historischen Entwicklungen der Demokratie in Griechenland findet sich bei Canfora und Seuß (2007: 15–53), Marschall (2014: 21–33) und Meyer (2009: 16–23).

<sup>14</sup> An dieser Stelle wird darauf verzichtet die theoretische und normative geführten Diskussionen zum Demokratie-Begriff aufzugreifen und zu erläutern. Dazu wird auf Werke wie Marschall (2014), Lembcke et al. (2016) oder Lembcke et al. (2012) verwiesen.

likanische Abwehrhaltung gegenüber direktdemokratischen Entscheidungen diskutiert (vgl. Kersting 2016a: 307f; Seckelmann 2014: 6). Schiller (2014: 189, 192f) spricht für den Zeitraum von 1946 bis 1990 von einer blockierten Entwicklung, die erst mit den Verfassungs-reformen in den alten und neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre aufgelöst wurde mit dem Ergebnis, dass direktdemokratische Verfahren bislang hauptsächlich auf Kommunal- und Landesebene zum Einsatz kommen während die Bundesebene aufgrund der Weimarer Erfahrungen praktisch keine direktdemokratische Volksgesetzgebung zulässt (vgl. Schiffers 2009: 84f).<sup>15</sup>

Diese historische Einordnung verdeutlicht, dass sowohl die attische Demokratie als auch die modernen westlichen Demokratien immer wieder von Anpassungs- und Erneuerungsprozessen – mithin Innovationen – geprägt sind (vgl. Marschall 2014: 33; Höffe 2009: 309–312; Newton 2012: 3; Roth 2011: 38; Diehl 2016: 328). Schmitter (2017: 467) spricht in diesem Zusammenhang von einem überlebenswichtigen Anpassungsdruck, dem Demokratien stets ausgesetzt sind. Daran wirken Institutionen, Verfahren, Organisationen mit, genauso wie die Bürger (vgl. Merkel 2016: 5). Daher erscheint der Begriff der demokratischen Innovation als irreführend, da er im Umkehrschluss so verstanden werden kann, dass der Demokratie per se keine Innovationskraft innewohnt. Die bereits genannten Beispiele belegen jedoch, dass die Demokratie – unter bestimmten Voraussetzungen – reform- und innovationsfähig ist. Trotz dieses zugegeben eher semantischen Makels, konnte sich der Begriff in der jüngeren Diskussion innerhalb der Partizipationsforschung und darüber hinaus durchsetzen.

Eine von normativen Vorstellungen geprägte Definition des Begriffes findet sich bei Saward (2000a: 4f), der in demokratischen Innovationen die Lösung für die vielerorts diskutierten Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, betrachtet.<sup>16</sup> Shapiro ordnet Saward in die Gruppe derjenigen ein, die an „explanatory theories ,that try to account for the dynamics of democratic systems” (Smith 2009: 9) arbeiten. Demgegenüber stehen Theoretiker „that seek to justify democracy as a system of government” (Smith 2009: 9). Die von Shapiro kritisierte Lücke zwischen diesen beiden Gruppen, dürfte sich angesichts der von pragmatischem Forschungsinteresse angeleiteten Definitionen der letzten

---

<sup>15</sup> Jung (2005: 315–321) spricht in diesem Zusammenhang von einer Tabuisierung der direkten Demokratie.

<sup>16</sup> In Abschnitt 2.2 wird detaillierter auf diese Krisensymptome eingegangen.

Jahre etwas geschlossen haben. Möglich wurde dies dadurch, dass sich die Partizipationsforschung auf Konzepte konzentriert hat, die auf die einzelnen demokratietheoretischen Modelle zugeschnitten sind (vgl. Smith 2009: 9).<sup>17</sup>

Eine hinsichtlich normativer Vorstellungen unverdächtige Definition findet sich etwa bei Newton (2012: 4), der demokratische Innovationen als „new idea that is intended to change the structures or processes of democratic government and politics in order to improve them“ definiert. Kersting (2017b: 3) betont hingegen stärker das aus seiner Sicht zentrale Element demokratischer Innovationen, nämlich „neue verfasste wie nicht verfasste Formen der politischen Beteiligung“. Damit schließt er auch ausdrücklich gesetzlich nicht verankerte sowie nicht institutionalisierte demokratische Innovationen mit ein.

Schneider (2018: 13) plädiert dafür, Formen politischen Protests von demokratischen Innovationen auszuklammern und argumentiert damit, dass diese häufig von Bürgern initiiert werden und nicht mit den repräsentativen Institutionen des politisch-administrativen Systems verbunden sind. Dieser Auffassung wird sich hier nicht angeschlossen, da die Definitionen von Kersting (2017b: 3) und Newton (2012: 4) auch politischen Proteste – unabhängig davon ob sie neu sind oder nicht – mit einschließen. Kersting (2014: 64) zählt Protestformen (u.a. „zivilen Ungehorsam“) explizit zu demokratischen Innovationen hinzu. Gestützt wird diese Auffassung durch Smith (2009: 3), der sich in dem zitierten Werk zwar auf institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung konzentriert, dies aber nicht als Ausschluss von anderen Formen der politischen Beteiligung von dem Oberbegriff der demokratischen Innovation bewertet.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Funktion demokratische Innovationen in demokratischen Systemen erfüllen. Aus Perspektive der Governance-Forschung bilden demokratische Innovationen *eine* Möglichkeit, koordiniertes kollektives Handeln zu ermöglichen. Damit grenzt sich die Governance-Perspektive von der problemzentrierten Perspektive ab, die in der Partizipationsforschung vorherrschend ist. Unter dem Begriff „good governance“ werden jedoch auch Governance-Konzepte diskutiert, die mit Hilfe demokratischer Innovationen den damit verfolgten Zielsetzungen Rechnung tragen (vgl. Holtkamp 2007: 266; Kersting et

---

<sup>17</sup> Beispielhaft lassen sich hierzu die Anforderungen hinsichtlich politischer Gleichheit bei direktdemokratischen Abstimmungsmodi oder Quotierungsregeln und Gruppenrepräsentation zur Sichtbarmachung von Unterschieden heranzuführen (vgl. Smith 2009: 9). Kersting (2008b) liefert in seinem Sammelbandbeitrag einen Überblick über die in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelten Anforderungen.

al. 2008: 45; Schmitter 2017: 465). Wie in Abschnitt 2.4 noch gezeigt werden wird, kommen demokratische Innovationen vor allem auf kommunaler Ebene zum Tragen, weshalb in diesem Zusammenhang auch von „Good Local Governance“ (Holtkamp 2007: 372) gesprochen wird.

Folgt man der normativ geprägten Perspektive auf demokratische Innovationen, so werden diese langläufig als Antwort auf verschiedene Probleme moderner Demokratien verstanden. In der vorliegenden Arbeit wird stattdessen in Anlehnung an Merkel (2015a) die weniger normativ aufgeladene Bezeichnung „Herausforderungen“ gewählt, was im folgenden Abschnitt 2.2 näher begründet wird. Die Partizipationsforschung hat sich in den letzten Jahren verstärkt mit den Herausforderungen, mit denen moderne Demokratien konfrontiert sind, beschäftigt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu legen, werden an dieser Stelle die größten Herausforderungen überblickshaft benannt. In Abschnitt 2.2 wird detaillierter darauf eingegangen.

Mit dem Schlagwort der „Legitimationskrise“ (Kersting 2008b: 274) wird im Allgemeinen die nachlassende Leistungsfähigkeit politischer Institutionen verbunden, die sich wiederum negativ auf Vertrauen und Unterstützung der Bürger auswirkt (vgl. Merkel 2015a: 7; Kersting et al. 2008: 44f). Dieses nachlassende Vertrauen artikuliert sich zum einen in einer fehlerhaften Wahrnehmung der Bürger im Hinblick auf politische Problemlösungsprozesse, die über die tatsächlichen Leistungsprobleme hinausgehen (vgl. Kersting et al. 2008: 44f; Hoffmann und Jäger 1995: 17ff). Zum anderen führt dieses nachlassende Vertrauen zu einer Fehlwahrnehmung der Politiker und der Zurechenbarkeit politischer Wirkungen. Zudem hat der in der Gesellschaft eingesetzte Wertewandel zu einem Entfremdungsprozess von der repräsentativen Demokratie geführt. Diese Prozesse werden durch die zunehmende Umverteilung von Entscheidungskompetenzen auf supra-nationale Institutionen und die Effekte der Globalisierung verstärkt (vgl. Kersting et al. 2008: 44f; Heyne 2015: 300ff).<sup>18</sup>

Eine weitere Veränderung lässt sich anhand der rückläufigen Partizipation der Bürger an politischen Prozessen aufzeigen hinausgehen („Partizipationskrise“ bei Kersting et al. 2008: 42f). Diese kann symbolhaft an der Wahlbeteiligung festgemacht werden, die über die letzten Jahrzehnte deutlich zurückgegangen ist und

---

<sup>18</sup> Eine differenzierte Analyse der positiven und negativen Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Demokratien bietet der Sammelbandbeitrag von Heyne (2015).



im besonderen Maße Kommunal- und Europawahlen betrifft. Neben dem wachsenden Desinteresse an Wahlen sind in besonderer Weise zivilgesellschaftliche Organisationen von dem rückläufigen Interesse an gesellschaftspolitischer Partizipation betroffen. Obwohl laut dem Freiwilligensurvey von 2009 die Anzahl ehrenamtlich aktiver Bürger im Vergleich zu 1999 deutlich gestiegen ist, ist davon auszugehen, dass aufgrund der sinkenden Bereitschaft junger Menschen, dauerhaft Aufgaben oder Führungsverantwortung zu übernehmen, bei gleichzeitiger Überalterung der Gesellschaft davon auszugehen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in Zukunft ihre Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrnehmen können (vgl. Gensicke und Geiss 2010: 73; Kersting et al. 2008: 42f; Bödeker 2012: 17–23).<sup>19</sup> Pogrebinschi (2015: 130) führt diese Entwicklung auf die weitgehende Reformunfähigkeit der repräsentativen Demokratie zurück.

Darüber hinaus zeichnet sich seit einiger Zeit ab, dass Institutionen, die keiner demokratischen Kontrolle unterliegen, eine stetig größer werdende Rolle in politischen Prozessen spielen („Kontrollkrise, Kompetenzkrise, Entdemokratisierung“ bei Kersting et al. 2008: 43f). Dies führt angesichts von Finanzkrisen, Privatisierungsschüben und Postparlamentarismus-Tendenzen zu einem Kompetenzverlust der gewählten Parlamentarier, die sich trotz ihrer stetigen Professionalisierung immer öfter auf Expertenkommissionen, Judikative, lokale und supranationale Ebene sowie die Medien verlassen (vgl. Kersting et al. 2008: 43f; Brinkmann und Nachtwey 2013: 506; Heyne 2015: 300ff). Diese Entwicklungen werden seit einiger Zeit unter dem populären Stichwort „Postdemokratie“ zusammengefasst (vgl. Crouch 2004).

Die beschriebenen Herausforderungen betreffen moderne Demokratien in unterschiedlichem Ausmaß, was zum einen mit den institutionellen Gegebenheiten und zum anderen mit der politischen Kultur der jeweiligen Nation zusammenhängt. Es stellt sich hierbei die grundsätzliche Frage, ob gefestigte Demokratien wie die der Bundesrepublik mit jüngeren Demokratien in Afrika oder im südostasiatischen Raum überhaupt vergleichbar sind (vgl. Merkel 1999). Wie bereits zu Beginn des Abschnitts erläutert, handelt es sich bei dem Demokratie-Begriff um einen „fuzzy term“ (Marschall 2014: 12), der nahelegt, dass – gemäß der Demokratie-Definition aus der Transformationsforschung – Demokratien wie beispielsweise Südafrika mit mitteleuropäischen Demokratien ohne weiteres vergleichbar

---

<sup>19</sup> Zur Abgrenzung sozialer von politischer Partizipation bei Kersting (2017b), Gabriel und Völkl (2008), Kersting (2008c) und Walter und Zimmer (2017).

sind (vgl. Merkel 1999: 30–34). Lauth (2004) plädiert für eine differenziertere Betrachtungsweise. Anhand eines von ihm erarbeiteten Modells, ist es möglich, die Vielfalt bestehender Demokratien zu erfassen und für einen Vergleich analytisch aufzubereiten. Im Ergebnis ließe sich die Demokratie Südafrikas nur unter erheblichen Einschränkungen mit mitteleuropäischen Demokratien vergleichen.

In einer Vergleichsstudie der EU-Staaten von 2008 hat Gabriel (2008) deutliche Unterschiede hinsichtlich der Einstellung der Bürger zur Demokratie festgestellt. Dies zeigt sich anhand der allgemeinen Unterstützung der Demokratie, der Demokratiezufriedenheit, dem Vertrauen zum Parlament und zum Rechtsstaat, dem politischen Interesse, dem eigenen Kompetenzbewusstsein und der Identifikation mit den Parteien. Gabriel (2008: 207) unterscheidet die politische Kultur der untersuchten EU-Staaten anhand von sieben Typen.<sup>20</sup> Diese machen deutlich, dass sich die EU-Staaten von dem „demokratischen Konsens“ (Gabriel 2008: 188), der zwischen 1988 und 1999 gemessen wurde, weiter entfernt haben. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend angesichts der Staatsschuldenkrise in Griechenland (2010) und der Solidaritätskrise zwischen den EU-Staaten angesichts der Migrationsbewegungen im Jahr 2015 fortgesetzt hat. Aufgrund dieser Unterschiede, wird in dieser Arbeit eine Perspektive eingenommen, die sich an den die Bundesrepublik betreffenden Veränderungsprozessen orientiert. Gleichwohl wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es selbst in der Bundesrepublik teils erhebliche Unterschiede zwischen dem ehemaligen Westen und Osten gibt. Dies betrifft beispielsweise die Demokratiezufriedenheit, die sich in den neuen Bundesländern auf dem Niveau postkommunistischer Gesellschaften Osteuropas befindet (vgl. Gabriel 2008: 193).

Abschließend werden in diesem Abschnitt sowohl die gängigen als auch einige weniger bekannte Vorschläge zur Systematisierung demokratischer Innovationen erläutert. Auffallend ist, dass die Anzahl an demokratischen Innovationen in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist.<sup>21</sup> Angesichts dieser großen An-

---

<sup>20</sup> Gabriel (2008) unterscheidet zwischen distanziert, distanziert-legalistisch, demokratisch-institutionenkritisch, demokratisch-legalistisch, demokratisch-parteienstaatlich, loyalistisch-legalistisch und loyalistisch-nichtparteilich. Dabei ordnet er die neuen Bundesländer dem Typus distanziert-legalistisch zu, während er die alten Bundesländer dem Typus demokratisch-legalistisch zuordnet. Unterschiede sind bei der generellen Unterstützung der Demokratie und der Demokratiezufriedenheit zu finden.

<sup>21</sup> Rowe und Frewer 2005: 256) haben festgestellt, dass es allein im englischsprachigen Raum mehr als 100 *Public Engagement Mechanisms* (Beteiligungsverfahren) gibt.

zahl, dürfen die Versuche, die Vielzahl der mittlerweile existierenden demokratischen Innovationen zusammenzufassen als gescheitert betrachtet werden. Dennoch gibt es verschiedene Ansätze demokratische Innovationen zu systematisieren, um sie einer vergleichenden Analyse zugänglich zu machen.

Kaum ein Literaturüberblick zu diesem Thema kommt an Arnsteins *Ladder of Participation* vorbei (vgl. Arnstein 1969). In acht Stufen – oder besser gesagt: Sprossen – stuft Arnstein die Möglichkeit der Einflussnahme der Bürger auf die politischen Entscheidungsprozesse ein. Die Idee dahinter: Je höher die Sprosse, desto höher die Einflussmöglichkeit der Bürger. Auf der untersten Stufe beginnt die Leiter mit *Manipulation* (1), gefolgt von *Therapy* (2). Diese Sprossen werden von Arnstein als *Nonparticipation* bezeichnet, da es den Machthabern nicht um „echte Partizipation“, sondern um „Erziehung“ und „Heilung“ ginge (vgl. Arnstein 1969: 217). Auf den folgenden drei Sprossen – *Informing* (3), *Consultation* (4), *Placation* (5) – bekommen die Bürger zwar die Möglichkeit die Entscheidungsprozesse zu verfolgen und sich Gehör zu verschaffen, jedoch fehlt die Möglichkeit sicherzustellen, dass deren Anliegen bei der Entscheidungsfindung ausreichend Berücksichtigung finden. Arnstein bezeichnet diese Sprossen als „Tokenism“ (Alibipolitik) (vgl. Arnstein 1969: 217). Erst auf den zwei obersten Sprossen – *Delegated Power* (7) und *Citizen Control* (8) – bekommen die Bürger die Möglichkeit an der Entscheidungsfindung direkt beteiligt zu werden – wahlweise als Verhandlungspartner oder dadurch, dass sie direkt abstimmen können (vgl. Arnstein 1969: 217f).

Diese Systematisierung wurde seitdem vielfach kritisiert. Kersting (2008c: 15) sieht in der *Ladder of Participation* ein „ordinal-ranking“-Schema mit normativem Charakter, wonach die obersten Stufen der Leiter grundsätzlich als erstrebenswerter gelten als die unteren. Wenngleich sich Arnstein den Einschränkungen der *Ladder of Participation* bewusst war, hat er mit der *Ladder of Participation* – trotz der vielfach geäußerten Kritik – einen Leitpflock eingeschlagen, der die normative Demokratietheorie und weitere Systematisierungsvorschläge wesentlich geprägt hat (vgl. Kersting 2008c: 16; Arnstein 1969: 218; Connor 1988: 250). So weisen beispielsweise Nanz und Fritsche (2012: 23f) darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen Information und Konsultation wegweisend für die Partizipa-

---

Mit Blick auf unveröffentlichte Literaturbestände ist aber davon auszugehen, dass die tatsächliche Anzahl deutlich höher liegt.

tionsforschung gewesen ist. Zudem habe Arnstein eine differenzierte Analyse demokratischer Innovationen ermöglicht, wonach Beteiligungsverfahren nach Umfang, Reichweite und Qualität unterschieden werden können.

Die *Ladder of Participation* wurde seitdem verschiedentlich aufgegriffen und den theoretischen und normativen Annahmen der Autoren entsprechend angepasst. So verfolgte beispielsweise Connor (1988) mit seiner Anpassung das Ziel, öffentliche Kontroversen aufzulösen oder ihnen gar präventiv zu begegnen. Dabei versteckt er nicht, dass er sich mit seinem Ansatz an die „Manager“, also die – um in Arnsteins Terminologie zu bleiben – Machtinhaber, wendet. Dementsprechend liest sich Connors *New Ladder of Participation* als Gegenentwurf zu Arnsteins Original, bei dem es eine klare Trennung zwischen Entscheidung und Vermittlung einerseits und Anhörung und „Education“ andererseits gibt. Erstere werden durch die „Leaders“ wahrgenommen, letztere durch die „General Public“ (Connor 1988: 252). Damit orientiert sich Connor an einem elitentheoretischen Ansatz demokratischer Entscheidungsfindung.

Die *Ladder of Participation* wurde in der Partizipationsforschung verschiedentlich aufgegriffen und für andere Analyseansätze weiterentwickelt. Einer dieser Ansätze stammt von Collins und Ison (2006), die an Arnsteins Ansatz kritisieren, dass dieser das individuelle Interesse der Teilnehmer im jeweiligen Kontext des Partizipationsmodus ausklammert. Stattdessen plädieren sie für einen Paradigmenwechsel im Policy-Making-Prozess. Dabei legen sie ihren Fokus auf „Social Learning“, einer Lernform, die ihren Effekt aus einem kollektiven Dialog mit anderen Menschen bezieht (vgl. Collins und Ison 2006). Dieser kollektive Lernprozess geht über die bloße Teilhabe an Entscheidungsprozessen, bei denen es hinsichtlich des Problemverständnisses und der angestrebten Problemlösung einen Konsens gibt, hinaus und soll es den Teilnehmern ermöglichen, neue Lösungen zu „erlernen“. Auch in aktuellen Evaluationsdesigns taucht die *Ladder of Participation* als Referenzmodell auf (vgl. Kubicek und Aichholzer 2016: 13).

Ausgehend von der Kritik an dem normativen Charakter der *Ladder of Participation* wurden weitere Systematisierungen entwickelt, die jeweils Vor- und Nachteile haben. Geißel (2008b: 229) schlägt eine vergleichsweise grobe Systematisierung demokratischer Innovationen vor und unterscheidet hierbei zwischen direktdemokratischen Verfahren (z.B. Referenden oder Volksinitiativen), Co-Governance (z.B. Citizens‘ Assembly Model) und deliberativen Verfahren (z.B. Planungszelle, Konsensus-Konferenzen). Hier werden die Anleihen bei Arnstein

deutlich, da sich Geißels Systematisierung entlang des von Arnstein vorgeschlagenen Kontinuums von *Nonparticipation* bis zu *Citizen Power* einordnen lässt. Hingegen verzichtet Geißel bei ihrer Systematisierung auf den normativen Charakter, der Arnsteins *Ladder of Participation* innewohnt (vgl. Talpin 2012: 187ff).

Kersting (2008c: 28) schlägt eine zweidimensionale Systematisierung vor (vgl. Tabelle 1). In der ersten Dimension typologisiert er demokratische Innovationen danach, ob sie kontinuierlich oder nur punktuell stattfinden. In der zweiten Dimension unterscheidet er zwischen konsultativen oder stärker dezisiv und nachhaltigen Verfahren. Die stärkere Trennschärfe dieser Systematisierung erlaubt einen geeigneteren Zugang für vergleichende empirische Analysen.

Zu den komplexeren Systematisierungen zählt beispielsweise die von Rowe und Frewer (2005: 254ff), die zwischen drei Konzepten von Bürgerbeteiligung (*Public Participation*) unterscheiden: *Public Communication*, *Public Consultation* und *Public Participation*.<sup>22</sup> Der Fokus dieser Systematisierung liegt auf dem Informationsfluss (*Information Flow*), der zwischen Bürgern (*Sponsor*) und den Mandatsträgern (*Public Representatives*) stattfindet und die verschiedenen Konzepte prägt. Daran wird deutlich, dass nur das Konzept *Public Participation* eine tatsächliche Entscheidungsbeeinflussung mit sich führt, da hier der Informationsfluss wechselseitig stattfindet. Ähnlich komplex stellt sich die Systematisierung von Nanz und Fritsche (2012: 25) dar, die demokratische Innovationen nach „organisatorische[n] Merkmale[n] wie *Dauer und Teilnehmerzahl*, [der] *Rekrutierung und Auswahl* der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, [der] in einem Verfahren überwiegenden *Kommunikationsformen* sowie [der] *Funktionen* eines Verfahrens [Hervorhebung im Original, der Verfasser]“ unterscheiden.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Eine detailliertere Erläuterung der einzelnen Konzepte wurde an dieser Stelle ausgespart und kann bei Rowe und Frewer (2005: 265) nachgeschlagen werden.

<sup>23</sup> Eine detailliertere Erläuterung der Operationalisierung der einzelnen Kriterien wurde an dieser Stelle ausgespart und kann bei Nanz und Fritsche (2012: 25–35) nachgeschlagen werden.

	<b>Kontinuierlich</b>	<b>Punktuell</b>
<b>Konsultativ</b>	Internetbasierte Bürgerbefragung	World Café
	Deliberatives Poll	Open Space Konferenz
	Webforum	Zukunftskonferenz
		Planungszelle (Citizen Jury)
<b>Stärker Dezisiv und Nachhaltig</b>	Referenden	Mediation
	Beiräte	Bürgerhaushalt (Participatory Budgeting)
	Kinder- und Jugendparlament	Real time strategic change (RTSC)

*Tabelle 1: Systematisierung demokratischer Innovationen (Eigene Darstellung: vgl. dazu Kersting 2008c: 28)*

Abschließend soll noch auf zwei weitere Systematisierungen eingegangen werden, die dem Umstand Rechnung tragen, dass sich neu entwickelte demokratische Innovationen nur bedingt anhand der zuvor erläuterten Systematisierungen einordnen und beschreiben lassen. In diesem Zusammenhang weist Schneider (2018: 16) darauf hin, dass die in der Literatur der jeweiligen Typologie zugeordneten Fallbeispiele aufgrund aktueller Entwicklungen überarbeitet werden müssen. Fung (2006) hat mit dem *Democracy Cube* ein Konzept vorgelegt, das versucht diesem Umstand Rechnung zu tragen. Er verwendet dazu ein Koordinatensystem, auf dessen X-Achse er den Exklusivitätsgrad der Teilnehmerauswahl (*State* bis *Public*) abträgt. Auf der Y-Achse trägt er den Grad der Entscheidungsbeeinflussung (*Least Authority* bis *Most Authority*) ab und auf der Z-Achse den Entscheidungs- und Kommunikationsmodus (*Least Intense* bis *Most Intense*).

Eine noch junge Systematisierung stammt von Kersting (2014), der damit zwei Problemen begegnen möchte, die in bisherigen Systematisierungen weitgehend ausgeblendet bleiben. Zum einen stellt Kersting (2014: 55) fest, dass der von staatlicher Seite demokratische Raum (*invited space*) nicht mehr den Ansprüchen der Bürger an politische Beteiligung genügt. Zum anderen berücksichtigen andere Systematisierungen kaum die zunehmende Verlagerung politischer Beteiligung in

das Internet, an das vielfach die Hoffnung gerichtet wurde, einfache und kostengünstige Partizipationsformen zu ermöglichen (vgl. Voss 2014b: 9).<sup>24</sup> Diese Entwicklung hat die Diskussion über Möglichkeiten politischer Partizipation und somit demokratischer Innovationen aufleben lassen, was dazu geführt hat, dass zum einen zu bestehenden Konzepten eine Online-Entsprechung entwickelt wurde (z.B. Bürgerhaushalte) und zum anderen neue Konzepte entstanden sind, die nur zum Teil auf bereits vorhandenen Elementen aufbauen (vgl. Emmer et al. 2011: 161). Dabei kommt es auch zu Diffusionen zwischen den Beteiligungsbereichen, da einige demokratische Innovationen deliberative und direktdemokratische Verfahren miteinander verknüpfen (vgl. Kersting 2014: 63). Diese Veränderungen finden in Kerstings demokratischem Rhombus Berücksichtigung (vgl. Abbildung 1). Kersting unterscheidet hierbei zwischen vier Beteiligungsformen (demonstrativ, deliberativ, direkt und repräsentativ), womit er demokratische Innovationen mit den Demokratiekonzepten verknüpft.<sup>25</sup>

Diesen Rhombus ergänzt er um die zusätzliche Dimension der Verfasstheit der demokratischen Innovationen, die auf dem Kontinuum zwischen *invented space* und *invited space* abgetragen werden können. Der *invented space* zeichnet sich dadurch aus, dass er unverfasst, punktuell, individuell und unkonventionell ist. Hingegen ist der *invited space* meist verfasst, kontinuierlich und basiert in der Regel auf organisierten Interessen (vgl. Kersting 2014: 55). *Invited space* und *invented space* erfüllen – trotz unterschiedlicher Metaphern (Raum versus Kommunikation) – eine ähnliche konzeptionelle Funktion wie der Informationsfluss (*Information Flow*) bei Rowe und Frewer (2005). Beide Konzepte verdeutlichen, welche Akteure (Bürger oder staatliche Institutionen) den Beteiligungsprozess initiiert oder maßgeblich gestaltet. Daran lassen sich auch Machtverschiebungen von staatlichen Institutionen hin zu den Bürgern beschreiben.

---

<sup>24</sup> Die für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit relevanten internetgestützten Partizipationsformen kommen ausschließlich auf Kommunalebene zum Tragen und werden in Abschnitt 2.4.3 diskutiert. Der Sammelband von Kersting (2012a) liefert einen umfassenden Überblick über verschiedene Anwendungsszenarien internetgestützter Partizipationsformen, die unter dem Schlagwort „Electronic Democracy“ zusammengefasst werden.

<sup>25</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Kersting Liquid Democracy im Bereich der direkten Demokratie verortet. Darauf wird in Abschnitt 3.1 vertiefend eingegangen.

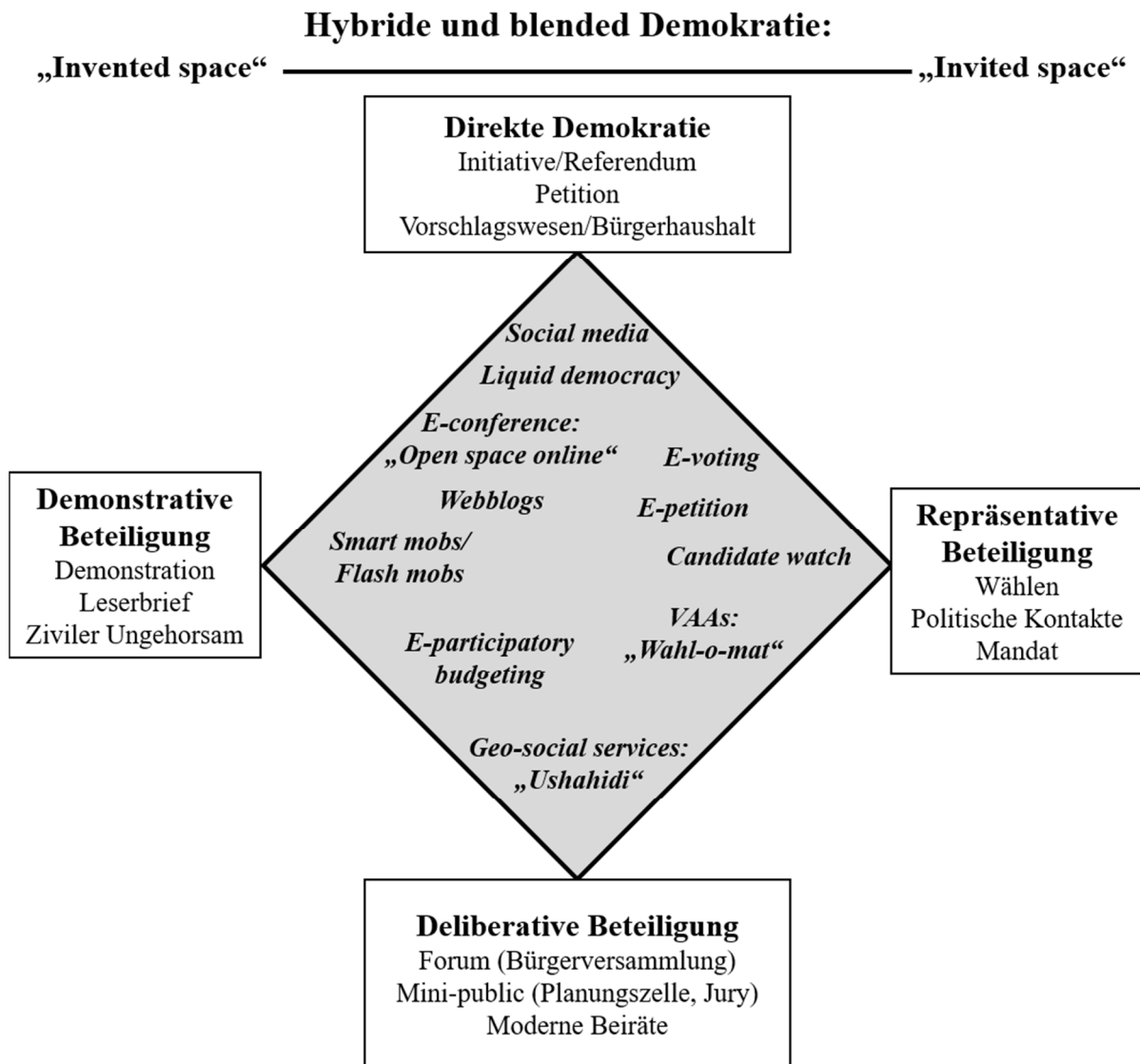


Abbildung 1: Hybride und blended Demokratie (Demokratischer Rhombus) (Darstellung entnommen bei Kersting 2014: 64)

Die neu entfachte Dynamik innerhalb der Partizipationsforschung und der Zivilgesellschaft, die sich im Begriff der demokratischen Innovation ausdrückt, hat dazu geführt, dass bekannte Ideen und Konzepte belebt und an die Gegebenheiten angepasst wurden (vgl. Saward 2000a: 4f). Die Möglichkeiten, die das Internet bietet, hat diesen Prozess enorm beschleunigt und neue demokratische Innovationen, zu denen Liquid Democracy gezählt werden kann, hervorgebracht.<sup>26</sup> Auch Beratungsfirmen haben ihren Anteil daran, dass die Anzahl an neuen Verfahren stetig steigt. Jedoch gilt es zu beachten, dass hinter vermeintlich neuen Verfahren oftmals nur leicht modifizierte bereits bekannte Konzepte stecken, die

<sup>26</sup> Eine Begriffsbestimmung und demokratietheoretische Einordnung wird in 3.1 vorgenommen.



auf „Labeling“ basieren und von Beratungsfirmen als kommerzielle Dienstleistung angeboten werden (vgl. Kersting 2008e: 9; Roth 2011: 213ff).<sup>27</sup> Dazu zählen auch die Softwarelösungen LiquidFeedback und Adhocracy, die beide auf dem Demokratiekonzept Liquid Democracy basieren (vgl. Buck 2012: 627). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Partizipationsforschung fortwährend vor die Aufgabe gestellt wird, neue demokratische Innovationen zu systematisieren, um sie einer vergleichenden Analyse zugänglich zu machen. Da die verschiedenen Systematisierungen eine unterschiedliche Trennschärfe hinsichtlich der Typologisierung erreichen, sind einige Systematisierungen geeigneter für vergleichende empirische Analysen als andere. Im folgenden Abschnitt wird auf die Frage eingegangen, welche Probleme mit demokratischen Innovationen gelöst werden sollen und welche gesellschaftlichen und institutionellen Hintergründe diese haben.

## 2.2 Zielsetzungen demokratischer Innovationen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde eine Begriffsbestimmung und überblickshafte historische Einordnung demokratischer Innovationen vorgenommen. Im Anschluss wurden einige der bekannteren Vorschläge zur Systematisierung demokratischer Innovationen erläutert und gewürdigt. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass, folgt man der normativ geprägten Perspektive auf demokratische Innovationen, diese langläufig als Antwort auf die vielfältigen „Herausforderungen“ (Merkel 2015a), vor denen moderne westliche Demokratien stehen, verstanden werden (vgl. Saward 2000a: 4f). Dazu wurden die wichtigsten Veränderungen benannt, auf die in diesem Abschnitt detaillierter eingegangen wird. Dabei wird eine umfassendere Argumentation entwickelt, die versucht, die bereits genannten Schlagworte miteinander zu verknüpfen und herauszuarbeiten, auf welche Herausforderungen demokratische Innovationen eine Antwort sein könnten und welche Zielsetzungen sie dabei verfolgen. Dabei wird auch die Frage beantwortet, inwiefern angesichts der erläuterten Problemkomplexe tatsächlich von „Krisen-“ bzw. „Krankheitssymptome[n]“ (Schmitter 2009: 21) oder gar „Malaisen“ (Newton 2012: 3) gesprochen werden kann. An

---

<sup>27</sup> Beispielhaft sei auf die Firma Zebralog hingewiesen, die bei verschiedenen politischen Projekten teils in Eigenregie entwickelte Beteiligungsmethoden einsetzt. Die Webseite der Firma ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.zebralog.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass hierbei eine Perspektive eingenommen wird, die sich auf die Veränderungsprozesse, die die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik betreffen, konzentriert. Kursorisch fließen hierbei auch internationale Befunde, die moderne westliche Demokratien im Allgemeinen betreffen, mit ein. Von einer breiter angelegten Diskussion der Thematik wurde Abstand genommen, da zum einen die Untersuchung ihren Fokus auf die Bundesrepublik und insbesondere das Bundesland Niedersachsen legt und zum anderen den verschiedenen institutionellen Besonderheiten, die bei einem weitreichenderen internationalen Vergleich miteinbezogen werden müssen, nicht in angemessenem Umstand Rechnung getragen werden kann.

An dieser Stelle werden nur die wichtigsten Herausforderungen aufgezählt – freilich ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.<sup>28</sup> Zu diesen Herausforderungen zählen die zunehmende Ungleichheit hinsichtlich des Einkommens und der Lebenschancen, der Abbau wohlfahrtstaatlicher Leistungen zugunsten eines marktorientiert arbeitenden Dienstleistungsstaates, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und damit Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen in den Privatsektor, die Einsparungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, die weitgehende Deregulierung im Wirtschaftssektor, der demographische Trend hin zu einer überalterten Gesellschaft, das zunehmende Missverhältnis zwischen Handlungsbedarf und Handlungskompetenz, die Veränderungen der internationalen Beziehungen als Reaktion auf das Ende des Ost-West-Konflikts, die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf supranationale Ebene wie beispielsweise die Europäische Union sowie neuerdings die Auswirkungen digitaler Kommunikation für den Parlamentarismus (vgl. Walk 2008: 18f; Kersting et al. 2008: 44; Schmitter 2011; Blatter 2007: 281; Roth 2011: 37–62; Merkel 2015b: 490f, 496; Hoffmann und Jäger 1995: 16; Jörke und Selk 2017: 62–66; Bogumil und Holtkamp 2006: 150–154; Schmidt-Jortzig 2018: 795, 798).<sup>29</sup>

Vereinzelt werden in diesem Zusammenhang auch jüngere singuläre Herausforderungen wie die Migration, der Klimawandel, die letzte Finanzkrise (2010)

---

<sup>28</sup> Die Erläuterungen in diesem Abschnitt orientieren sich an den politikwissenschaftlichen Begriffen und Theorien. Eine zeitgeschichtliche Einordnung findet sich bei Nolte (2012: 341–368).

<sup>29</sup> Für eine differenzierte Analyse des Demokratiedefizits der EU wird auf die Beiträge von Papadopoulos (2004), Heinig (2009) sowie das Werk von Scharpf (1999) verwiesen. Mit den sowohl positiven als auch negativen Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Demokratien setzt sich der Sammelbandbeitrag von Heyne (2015) auseinander.

oder kriegerische Auseinandersetzungen an der europäischen Peripherie zur Illustration herangeführt. Jedoch handelt es sich bei diesen Herausforderungen weniger um Ursachen, sondern vielmehr um die Folgen der zuvor benannten Veränderungsprozesse, für die bislang weder Staat noch Markt eine Lösung gefunden haben (vgl. Habermas 1986). Mayntz (1993: 13) bietet hierzu eine theoretische Analyse der damit verbundenen Ursachen an. Sie stellt fest, dass der Staat nicht fähig ist seine Regeln durchzusetzen (*implementation problem*), wenn diese von den adressierten Gruppen nicht anerkannt werden (*motivation problem*). Selbst wenn das Motivationsproblem nicht besteht, kann der Staat nicht ausreichend sicherstellen, dass das Ziel erreicht wird, da er einerseits keinen umfassenden Wissensbestand über die jeweiligen Kausalbeziehungen besitzt (*knowledge problem*) und andererseits nicht über die notwendigen Instrumente verfügt, um auf die Erreichung der Ziele ausreichend hinzuwirken (*governability problem*). Auch auf theoretischer Ebene ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen, wie beispielsweise die Fixierung auf die Output-Dimension bei gleichzeitiger Vernachlässigung der partizipativen Elemente. Damit verschiebt sich der Fokus moderner Demokratietheorien auf die Bewertung der Qualität von Politikergebnissen, was zu einer Rationalisierung der Demokratietheorie führt (vgl. Marschall 2014: 105f).

Angesichts der Auswirkungen, die diese Phänomene haben, erscheint es angemessen daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass sich damit die Arbeitsgrundlage moderner westlicher Demokratien weitgehend geändert hat. Daraus folgert Walk (2008: 14f), dass der Staat nicht mehr als „steuerndes Zentrum“, sondern als „Interdependenzmanager“ agieren muss, um zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu vermitteln. Unter diesen Vermittlungsprozessen wird langläufig die Einbeziehung organisierter Interessengruppen verstanden, was dem neokorporatistischen Modell entspricht. Governance meint vor diesem Hintergrund auch, politisches Engagement, das über die Beteiligung an Wahlen hinausgeht (vgl. Walk 2008: 14f). Jedoch wird in dieser Konzeption die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen auf den Konsultations- und Informationsprozess beschränkt, während die Mitentscheidungsrechte weiterhin dem politisch-administrativen System vorbehalten bleiben (vgl. Walk 2008: 18). Dieses neue Selbstverständnis staatlichen Handelns findet im Begriff der partizipativen Governance seine Entsprechung. In einer ersten vorsichtigen Annäherung an seine Bedeutung weist Walk (2008: 14) darauf hin, dass der Begriff im Rahmen der Governance-Forschung seinen Fokus auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an politischen Prozessen legt. Die dahinterstehende Bedeutung wird jedoch erst dann

klar, wenn dieser Begriff als These verstanden wird, wonach über partizipative Elemente ein Demokratisierungsprozess in Gang gesetzt werden soll, der den Konsequenzen von Globalisierung und Deregulierung begegnet (vgl. Walk 2008: 14; Benz 2004: 14; Behrens 2004: 106).

Damit ist der Begriff der partizipativen Governance gleichzeitig auch eine Kritik am neokorporatistischen Modell, womit Walk an die Tradition älterer partizipativer Demokratiemodelle andockt. In Anlehnung an Patemans Arbeiten aus den 70er Jahren besteht die Ausgangsüberlegung partizipativer Governance folglich darin, Interessengruppen (*Stakeholder*) direkt am Planungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen (vgl. Walk 2008: 16f, 52f). Somit stellt Partizipation bzw. partizipative Governance aus Sicht der Governance-Forschung, *eine* Möglichkeit dar, den zuvor benannten Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, zu begegnen (vgl. Walk 2008: 14; Benz 2004: 14; Behrens 2004: 106). Aus Sicht von Hoffmann und Jäger (1995: 15) bedeutet dies eine Abkehr von Fukuyamas These vom Ende der Geschichte, die die Demokratie als Zustand und nicht als kontinuierlich stattfindenden Prozess betrachtet.

Die skizzierten Herausforderungen, die sich auf die Staatstätigkeit in modernen westlichen Demokratien beziehen, werden von einem zunehmend dynamischen Verhältnis zwischen Bürgern und Staat begleitet, das sich vorrangig in einem veränderten Partizipationsverhalten der Bürger am politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess ausdrückt. Ob ersteres eine Ursache von letzterem ist, kann in der vorliegenden Arbeit nicht beantwortet werden. Aufgrund der komplexen Wechselwirkungen, denen moderne Gesellschaften ausgesetzt sind, ist jedoch davon auszugehen, dass sich beide Veränderungsprozesse wechselseitig beeinflussen. Zum besseren Verständnis des veränderten Partizipationsverhaltens wird an dieser Stelle ein Überblick über die wichtigsten Erklärungsfaktoren, Indikatoren und den daraus resultierenden Folgen für Staat, Politik und Gesellschaft gegeben.

Zur Illustration eines sich veränderten Partizipationsverhaltens der Bürger wird in der Literatur oftmals auf die jüngeren Proteste und sozialen Bewegungen wie Stuttgart 21, Pegida oder gar die Partei Bündnis 90/Die Grünen verwiesen (vgl. Kersting 2017b: 10; Roth 2011: 87; Baringhorst 2014: 91; Vorländer et al. 2016: 1f; Schmidt 2008: 245; Della Porta 2013: 34; Nolte 2011: 8ff; Kersting

2013d).<sup>30</sup> Das mag zutreffend sein, wenn man die angeführten Beispiele als Ausdruck eines innerhalb der Gesellschaft stattgefundenen Wertewandels betrachtet.

In einer Studie von Almond und Verba (1989: 312f) kommen die Autoren zum Schluss, dass die politische Kultur in der Bundesrepublik in den späten 50er Jahren von Pragmatismus, Distanz und Zynismus geprägt war.<sup>31</sup> Die politische Beteiligung konzentrierte sich auf die Teilnahme an Wahlen, was als Bürgerpflicht betrachtet wurde. Als Ursache hierfür vermuten die Autoren die jüngsten historischen Erfahrungen, die mit der Diktatur der Nationalsozialisten gemacht wurden (vgl. Almond und Verba 1989: 312). Es sprechen jedoch auch einige Argumente dafür, dass nicht allein die historischen Erfahrungen ausschlaggebend für die Veränderungen des Partizipationsverhaltens Bürger waren. Inglehart und Welzel (2005: 249, 299) weisen in ihrer Studie nach, dass gute sozioökonomische und wirtschaftliche Bedingungen Voraussetzung für eine Zuwendung der Bürger zu postmaterialistischen Werten wie Selbstverwirklichung und, damit eng verknüpft, Loslösung von staatlich verfassten Autoritäten, kollektiver Disziplin und Konformität sind. Mit dem deutschen Wirtschaftswunder, dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der Bildungsexpansion waren in der Bundesrepublik die Voraussetzungen für einen solchen Wertewandel gegeben (vgl. Rucht 1982: 72f; Tomka 2004: 130ff; Hadjar und Becker 2006: 179; Inglehart und Welzel 2005: 299). Inglehart (1990: 67ff) hat zur Erklärung dieses Zusammenhangs zwei Thesen entwickelt: Die SozialisationsThese unterstellt, dass wenn in der Kindheit materielle Grundbedürfnisse erfüllt wurden, sich dies entsprechend auf das Wertemuster auswirkt, wodurch verstärkt postmaterialistische Werte präferiert werden. Demgegenüber geht die Knappheitstheese davon aus, dass Menschen vorrangig die Befriedigung materieller Grundbedürfnisse verfolgen bevor sie Bedürfnisse wie beispielsweise Selbstverwirklichung oder erweiterte Mitspracherechte verfolgen.

Dieser Wertewandel wirkt sich auf die verschiedenen Einstellungsdimensionen aus, die in der Forschungstradition von Almond und Verba zu dem unscharf definierten und normativ aufgeladenen Begriff der politischen Kultur zusammengefasst wurden (vgl. Gabriel 2008: 181f). Hierzu finden sich in der Literatur ver-

---

<sup>30</sup> Zur begrifflichen Abgrenzung zwischen Protesten und sozialen Bewegungen kann Roth (2011: 97-117) hinzugezogen werden.

<sup>31</sup> Die zitierten Analysen beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland bis zu ihrer Teilung. Weiter unten wird noch auf die Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern eingegangen.

schiedene Studien, die mit umfragebasierten Daten arbeiten. Da es bei der Fragestellung, Messung und Stichprobenziehung Unterschiede gibt, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht kontrolliert werden können, wird im Weiteren darauf verzichtet, mit Prozentzahlen zu operieren. Stattdessen werden die Verläufe qualitativ beschrieben. In Anlehnung an Gabriel (2008) wird sich dabei auf die Dimensionen *Einstellungen zur Demokratie*, *politisches Vertrauen* und *Anteilnahme an der Politik* konzentriert.

Unter *Einstellungen zur Demokratie* fasst Gabriel (2008: 187f) die Aspekte der Bevorzugung eines demokratischen Regimes gegenüber anderen Herrschaftsformen, die Einschätzung der Leistungsfähigkeit sowie die Zufriedenheit mit dem aktuellen Zustand der Demokratie zusammen. Hierbei zeigt sich, dass die Zustimmung für die Demokratie als Herrschaftsform zwischen 1991 und 1997 in der wiedervereinigten Bundesrepublik zugenommen hat. Die Steigerung fällt in den alten Bundesländern niedriger aus, liegt 1997 aber deutlich über dem Zustimmungsniveau der neuen Bundesländer, in denen die Steigerung höher ausfällt (vgl. Fuchs 1999: 131). Bei der Frage danach, ob die Demokratie die beste Herrschaftsform ist oder ob es eine bessere gibt, sinkt sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern die Zustimmung merklich ab. Interessant ist, dass sich die Differenz zwischen den alten und neuen Bundesländern im Zeitverlauf vergrößert hat (vgl. Fuchs 1999: 138). Die Vermutung liegt nahe, dass sich diese Entwicklung mit den enttäuschten Hoffnungen, die viele Ost-Deutsche an die Wiedervereinigung setzten, enttäuscht wurden, was wiederum erklärt, weshalb zeitgleich die Unterstützung für sozialistische Herrschaftsmodelle in den neuen Bundesländern gestiegen ist (vgl. Fuchs 1999: 133).

Dieser Trend setzt sich auch bei dem Aspekt der Leistungsfähigkeit der Demokratie fort. Auffallend ist hierbei der erhebliche Einsturz in West-Deutschland, den Fuchs (1999: 141) damit erklärt, dass der hohe Wert zu Beginn der 90er Jahre der höchste jemals gemessene war und vor dem zeitgeschichtlichen Hintergrund der Wiedervereinigung betrachtet werden muss. Erwähnung finden sollte, dass in der Studie von Gabriel und Neller (2010: 103) zu einzelnen Messzeitpunkten die Zufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit in den neuen Bundesländern höher ausfällt als in den alten. Hinsichtlich der Demokratiezufriedenheit ist festzustellen, dass sich das Niveau nach einem Auf und Ab zwischen 1990 und 1997 in einem engen Korridor eingepegelt hat. Zwar gibt es nach wie vor auch bei diesem Aspekt Unterschiede zwischen Ost- und West-Deutschland, jedoch lassen die Zahlen zwischen 2005 und 2009 vermuten, dass hier ein Konvergenzprozess einsetzen könnte

(vgl. Gabriel und Neller 2010: 114). Somit lässt sich feststellen, dass die Demokratie sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern weitgehend unterstützt wird, es jedoch Einbrüche bei der Bewertung ihrer Leistungsfähigkeit gibt. Im europäischen Vergleich befinden sich die alten Bundesländer hinsichtlich der Unterstützung der Demokratie und der Zufriedenheit im Zeitraum 1990 bis 1997 im Mittelfeld (vgl. Gabriel 2008: 188–192).<sup>32</sup> Zudem ist festzustellen, dass sich dieser beschriebene Trend auch bei Jugendlichen abzeichnet, wie Gaiser et al. (2016: 38–41) nachweisen.

Unter der Dimension *Politisches Vertrauen* ist das Vertrauen in die politischen Institutionen, vorrangig das Parlament bzw. parteienstaatliche Institutionen (Parlament und Regierung) und den Rechtsstaat verstanden (vgl. Gabriel 2008: 194). Auf das Vertrauen in die Parteien wird gesondert weiter unten eingegangen. Das Vertrauen in parteienstaatliche Institutionen ist im Messzeitraum zwischen 1984 und 2002 spürbar gesunken. Dabei liegen die Werte in den neuen Bundesländern nur geringfügig unter den Werten der alten (vgl. Gabriel 2005: 506). Dieser Trend setzt sich beim Vertrauen in rechtsstaatliche Institutionen fort. Die Ergebnisse zweier Studien belegen einen stetigen Rückgang des Vertrauens zwischen 1991 und 2002/2008. Ferner weisen die Ergebnisse darauf hin, dass ein Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland stattgefunden haben könnte (vgl. Gabriel 2005: 508; Gabriel und Neller 2010: 106). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern entwickelt sich Deutschland bei dieser Einstellungsdimension entgegen dem Trend (vgl. Gabriel 2008: 196).

Abschließend wird ein Blick auf die Einstellungsdimension „Anteilnahme an der Politik“ geworfen. Dazu zählt Gabriel (2008: 199–205) das politische Interesse, das politische Kompetenzbewusstsein (*political efficacy*) und die Parteiidentifikation. Auch hier sei wieder darauf verwiesen, dass weiter unten gesondert auf die Parteiidentifikation eingegangen wird. Zwischen 1990 und 2009 hat es beim politischen Interesse nur wenig Bewegung gegeben, zumindest ist anhand der zur Verfügung stehenden Daten kein eindeutiger Trend abzuleiten. Bezieht

---

<sup>32</sup> Gabriel (2008: 187) fasst die untersuchten Länder zu regionalen Gruppen zusammen und orientiert sich dabei an der geographischen und kulturellen Nähe. Dabei ordnet er die alten Bundesländer der Gruppe Mitte (Beneluxländer, Frankreich und Österreich) und die neuen Bundesländer der Gruppe Mittel- und Osteuropa (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn). Die Gruppe Mittel- und Osteuropa schneidet bei der Unterstützung der Demokratie und der Demokratiezufriedenheit mit deutlichem Abstand am schlechtesten ab, was vermutlich zeitgeschichtliche Gründe hat (sozialistisches Erbe).

man den Zeitraum 1952 bis 1989 mit ein, so ist zu vermuten, dass die immense Steigerung in den alten Bundesländern seit 1952 (von 27 auf 54 Prozent politisch Interessierter) nach der Wiedervereinigung ein Sättigungsniveau erreicht haben könnte. Zwischen den alten und neuen Bundesländern können kaum Unterschiede festgestellt werden (vgl. Gabriel und Neller 2010: 82). Beim politischen Kompetenzbewusstsein wird zwischen dem subjektiven Verständnis von Politik (*internal efficacy*) und dem Gefühl, das politische System beeinflussen zu können (*external efficacy*) unterschieden (vgl. Gabriel 2005: 478).

Beim subjektiven Verständnis politischer Probleme (*internal efficacy*) ist im Zeitraum zwischen 1969 bis 2008 insgesamt eine Steigerung festzustellen. Diese wird 1980 und 2004 von deutlichen Einbrüchen unterbrochen, was auf den Einfluss zeitgeschichtlicher Ereignisse hindeuten könnte. Für die neuen Bundesländer zeichnet sich im Zeitraum 1992 bis 2008 ein ähnlicher Verlauf ab (vgl. Gabriel und Neller 2010: 87). Dagegen bewegt sich das Gefühl, das politische System beeinflussen zu können (*external efficacy*), im Zeitraum 1959 bis 2005 auf einem deutlich niedrigeren Niveau und zeigt keinen Auf- oder Abwärts-Trend auf. Im Zeitraum 1994 bis 1998 ist ein Einbruch zu verzeichnen, der abermals auf zeitgeschichtliche Ereignisse zurückzuführen sein könnte. In den neuen Bundesländern liegen die gemessenen Werte im Zeitraum 1992 bis 2005 auf einem teils deutlich niedrigeren Niveau als in den alten (vgl. Gabriel und Neller 2010: 88). Verglichen mit anderen europäischen Ländern liegt Deutschland bei dieser Einstellungsdimension im Mittelfeld (vgl. Gabriel 2008: 199–202). Neben diesen Einstellungsdimensionen werden in der Literatur weitere Indikatoren beobachtet, die für den dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsgegenstand vernachlässigbar sind.<sup>33</sup> Ausgehend von diesen Befunden kommt Geißel (2011: 31) zu dem Schluss, dass sich ein kritischer Bürgertypus entwickelt hat, der zwar die demokratischen Werte teilt, jedoch eine kritische Distanz zu parteienstaatlichen Institutionen eingenommen hat.<sup>34</sup> Geißel (2011: 134f, 2006: 7f) entwickelt hierzu

---

<sup>33</sup> Dazu zählen beispielsweise der Nationalstolz, Zufriedenheit mit der Regierungsleistung, Bewertung der EU-Mitgliedschaft oder die Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts-Kontinuum (vgl. Gabriel und Neller 2010: 122, 128; Gabriel 2005: 486, 505).

<sup>34</sup> Wiesendahl (2012: 138-142) gibt der Partizipationsforschung eine Teilschuld an der Entwertung der Parteimitgliedschaften. Der Forschungszweig habe sich einseitig auf neue Partizipationsformen konzentriert und dabei die in den 1970er Jahren massenhaft stattfindenden Parteieintritte ignoriert. Folgt man dieser Argumentation, so kehrt sich



unterschiedliche Typologien kritischer Bürger, wovon der Typus des kritikbereiten Bürgers wichtig für die Weiterentwicklung demokratischer Systeme sei.<sup>35</sup>

Im Weiteren wird gezeigt, wie sich die zuvor skizzierten Einstellungsänderungen auf das Partizipationsverhalten auswirken, das in den späten 50er Jahren von Pragmatismus, Distanz und Zynismus geprägt war und daher auf die Teilnahme an Wahlen konzentrierte (vgl. Almond und Verba 1989: 312f). Als stärkster Indikator für ein verändertes Partizipationsverhalten kann die Wahlbeteiligung herangezogen werden, die seit dem Ende der 80er Jahre, mit einer kurzen Unterbrechung im Jahr 1998 und einem deutlichen Anstieg bei der Bundestagswahl 2017, stetig gesunken ist.<sup>36</sup> Die Unterbrechung im Jahr 1998 dürfte den Ermüdungserscheinungen der Wähler geschuldet sein, das nach der 16 Jahre andauernden Kanzlerschaft von Helmut Kohl (CDU) einen Politikwechsel wollte, der in einer rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder (SPD) seine Entsprechung fand. Mit dieser Erklärung ließe sich auch die 2013 leicht und 2017 etwas stärker angestiegene Wahlbeteiligung erklären, da Angela Merkel (CDU) 2017 bereits 12 Jahre das Amt als Bundeskanzlerin innehielt. Allerdings vernachlässigt diese Erklärung das, im Vergleich zu 1998, dynamischere Parteiensystem, in dem die Alternative für Deutschland (kurz: AfD) in kurzer Zeit große Stimmenanteile auf sich vereinen konnte und sich der Anteil der Wechselwähler fast vervierfacht hat (vgl. Kleinhenz 1995: 142).

Aus nationaler Perspektive wird die rückläufige Wahlbeteiligung vielerorts als Krisenphänomen betrachtet, wohingegen ein internationaler Vergleich zeigt, dass sich der Rückgang in Grenzen hält (vgl. Merkel 2015a: 16). Im Vergleich mit

---

damit die Ursache-Wirkungs-Kette um, sodass nicht die Forderung nach Mitbestimmung eine direkte Folge der zunehmenden Distanz zu parteienstaatlichen Institutionen darstellt, sondern umgekehrt.

<sup>35</sup> Von Geißels (2011) differenziertem Begriff abzugrenzen ist das mediale Schlagwort Wutbürger, der von Spiegel-Redakteur Dirk Kurbjuweit im Zusammenhang mit den Protesten um Stuttgart 21 geprägt und von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres 2010 gekürt wurde (vgl. Bussemer und Schwan 2011: 26ff). Im Zusammenhang mit Pegida und der AfD hat es Schlagwort neuen konjunkturellen Aufschwung erreicht (vgl. Vorländer et al. 2016: 2; Kopke und Lorenz 2016: 230). Problematisch an dem Begriff ist, dass er sowohl auf die von Geißel (2011: 162) positiv beschriebenen kritikbereiten Bürger angewandt wird als auch auf demokratieschädliche Typen, wie nichtkritikbereit-unzufriedene Bürger (vgl. Norris 1999).

<sup>36</sup> Die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen seit 1949 kann auf der Webseite des Bundeswahlleiters eingesehen werden: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

anderen Demokratien ist die Wahlbeteiligung bei nationalen Parlamentswahlen in Deutschland immer noch hoch (vgl. Kersting 2004c: 406ff).<sup>37</sup> Auf einem deutlich niedrigeren Niveau bewegt sich die Wahlbeteiligung auf den anderen Ebenen der föderalen Bundesrepublik, insbesondere auf der Kommunalebene. 1990 lag die Wahlbeteiligung in westdeutschen Kommunen noch bei 71 Prozent, wohingegen sie 2005 nur noch bei 48,8 Prozent lag (vgl. Holtkamp und Bathge 2012: 48). Auf einem ähnlichen Niveau liegen mittlerweile auch Landtags- und Europawahlen.<sup>38</sup>

Die rückläufige Wahlnorm betrifft grundsätzlich alle sozialen Milieus und Altersgruppen (vgl. Kersting 2004c: 410–416). Als problematisch stellt sich der Umstand dar, dass Jugendliche nicht in der Weise eine Wahlnorm ausbilden wie es vorherige Generationen getan haben (vgl. Kersting 2016b: 253f). Diese Entwicklung wird erst in der Zukunft in ihrer vollen Tragweite deutlich, wenn die Letalität älterer Generationen, die die Wahlnorm stärker verinnerlicht haben, ansteigen wird. Bereits jetzt ist der überproportionale Rückgang der Wahlbeteiligung bei Bürgern der Unterschicht spürbar, da sich diese nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen.<sup>39</sup> Diese Entwicklung ist auf die zunehmende Ungleichheit hinsichtlich des Einkommens und der Lebenschancen zurückzuführen (vgl. Merkel 2015b: 490, 496). Für linke Parteien wird dies zu einem Teufelskreis: Wenn sie ihre Kernwählerschaft zunehmend verlieren, sind sie aus strategischen Erwägungen heraus gezwungen, auf andere Wählergruppen zu setzen. Damit leisten sie der Entwicklung Vorschub, dass immer mehr Wähler aus der Unterschicht in die Nichtwählerschaft abwandern, was erklärt, weshalb insbesondere linke Parteien an der sinkenden Wahlbeteiligung leiden (vgl. Schäfer 2012: 261f). Jenseits parteistategischer Kalküle hat dies Folgen für die Demokratie, wenn sie die Garantie politischer Gleichheit in zunehmendem Maße nicht mehr einlösen können.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Aus diesem Grund spricht Kleinhenz (1995: 48ff) von einer Normalisierung.

<sup>38</sup> Zur Illustration der sinkenden Wahlbeteiligung werden die Ergebnisse der Landtagswahlen im Land Niedersachsen seit 1947 herangezogen, die auf der Webseite des Landeswahlleiters eingesehen werden können: <https://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019). Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen seit 1979 kann auf der Webseite des Bundeswahlleiters eingesehen werden: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>39</sup> Dieser Effekt wird durch die asymmetrische Mobilisierung in den letzten Wahlkämpfen verstärkt. Roßteutscher und Schäfer (2016: 474f) weisen in ihrem Beitrag nach, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien, mit Ausnahme von SPD und Linke, einen asymmetrischen Wahlkampf machen.

<sup>40</sup> Eine detailliertere Analyse der Responsivität des Deutschen Bundestages findet sich bei Elsässer et al. (2017) und Schäfer (2013).

Parallel zu der rückläufigen Wahlbeteiligung zeigt sich seit einiger Zeit, dass das Parteiensystem der Bundesrepublik einer zunehmend dynamischen Entwicklung unterworfen ist. Diese Entwicklungen nahmen 1980 mit der Gründung der Partei Bündnis 90/Die Grünen (kurz: Die Grünen) ihren Anfang. Der Gründung ging ein langwieriger Aushandlungsprozess zuvor, in dem die einzelnen Gruppen (Bürgerinitiativbewegung, neue sozialen Bewegungen, K-Gruppen) um die Deutungsherrschaft rangen (vgl. Hoffmann 1998: 59ff; Schubert und Keil 2019: 126f).<sup>41</sup> Bei ihrer Gründung verstanden sich die Grünen noch als Protestpartei, werden aber mittlerweile zu den etablierten Parteien gezählt – nicht zuletzt wegen ihrer Regierungsbeteiligung mit der SPD unter Gerhard Schröder (1998–2005) auf Bundesebene und des Stellens eines grünen Ministerpräsidenten in dem fast durchweg von der CDU regierten Baden-Württemberg (vgl. Stifel 2018: 120, 281). In diesem Zusammenhang weist Stifel (2018: 291) darauf hin, dass die Grünen bis heute ihr Image als Protestpartei pflegen und zwecks Campaigning gezielt einsetzen, um Wähler auf sich aufmerksam zu machen.<sup>42</sup>

Während die Grünen schnell in die Machtstrategie der SPD eingebaut werden konnten, wurden rechtsextreme Parteien wie die NPD, die Republikaner und die DVU von den etablierten Parteien geschmäht und isoliert und konnten sich nur noch in vereinzelt Kommunalparlamenten halten (vgl. Buzogány und Kropp 2013: 270; Stifel 2018: 257; detaillierter Überblick bei Stöss 2013). Mit der Piratenpartei betrat erneut eine Protestpartei das politische Spielfeld. Jedoch mussten drei Jahre vergehen bis der Partei bei den Europawahlen 2009 die Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Wissenschaft zuteilwurde (vgl. Niedermayer 2013b). Dies dürfte weniger mit dem Ergebnis (0,9 Prozent der Wählerstimmen) zusammenhängen, als vielmehr damit, dass sie in der Diskussion um die Sperrung kinderpornografischer Inhalte im Internet die Meinungsführerschaft unter den Netzsperrengegnern beanspruchen konnte und damit all jenen eine politische Heimat anbot, die befürchteten, das Gesetz könne Vorbote einer staatlich organisierten Internetzensur sein (vgl. Niedermayer 2013b: 620). In den folgenden Jahren konnten die Piraten in mehrere Landesparlamente einziehen, schafften es jedoch nicht sich dauerhaft im politischen System zu etablieren. So wurde mehrfach der Einzug in den Bundestag verpasst und zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Piraten nur

---

<sup>41</sup> Ein subjektiver und darum kurzweiliger Überblick über diesen Prozess findet sich bei Volmer (2009: 19–53).

<sup>42</sup> Zur ambivalenten Nutzung des Begriffes Protestpartei wird auf den Beitrag von Niedermayer (2013b: 638f) verwiesen.

noch in einzelnen Kommunalparlamenten vertreten (vgl. Niedermayer 2013b). Ähnlich wie die Grünen werden die Piraten von den Wählern im linken Politikspektrum eingeordnet, wenngleich sich die Parteimitglieder stärker an der politischen Mitte orientieren (vgl. Niedermayer 2013b: 631).<sup>43</sup>

Die jüngste Entwicklung im deutschen Parteiensystem stellt der Einzug der rechtspopulistischen AfD in das Europaparlament (2014), die Landesparlamente (seit 2014) und den Bundestag (2017) dar (vgl. Decker 2016a; Schubert und Keil 2019: 105). Seit ihrer Gründung als Ein-Themen-Partei, die durch ihren Euroskeptizismus auffiel, hat die AfD ihr inhaltliches Profil deutlich geschärft und fällt seit einiger Zeit durch ihre rassistische Migrationspolitik und den Schulterschluss mit der Protestbewegung Pegida auf (vgl. Fedders 2016: 175f; Korsch 2016: 146; Niedermayer 2015: 177f). Dabei ist wenig verwunderlich, dass die AfD-Wähler in erheblichem Maße von Protestmotiven geleitet werden (vgl. Decker 2016a: 19). Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass die CDU als die nach der Bundestagswahl 2017 stärkste im Bundestag vertretene Partei nicht bereit ist, in Zukunft mit der AfD zu kooperieren (vgl. Harms et al. 2018; Hemicker 2018). Keine gesonderte Berücksichtigung erfuhr die Linke (ehemals PDS), da sie – anders als die zuvor genannten Parteien – ihrem Selbstverständnis nach keine Protestpartei ist und von den Wählern auch nicht als solche wahrgenommen wird (vgl. Pfahl-Traughber 2013: 555).

Zusammengefasst verdeutlicht dieser Überblick, dass sich die gesellschaftlichen Veränderungen mit zeitlicher Verzögerung auch im Parteiensystem bemerkbar machen. Die Veränderungen auf der Einstellungsebene haben, neben der daraus folgenden Ausdifferenzierung des Parteiensystems, noch weitere Auswirkungen, die speziell die Parteien betreffen. Zum einen hat die Parteibindung unter den Wählern merklich abgenommen (*Dealignment*).<sup>44</sup> Dies findet zum einen ihren Ausdruck darin, dass sich die Anzahl der Wechselwähler allein im Zeitraum 1983 bis 1993 fast vervierfacht hat (vgl. Kleinhenz 1995: 142). Als Grund dafür kann das sinkende Vertrauen zu politischen Parteien herangezogen werden. Dabei ist anzumerken, dass das Vertrauen in den neuen Bundesländern etwas niedriger aus-

---

<sup>43</sup> Das daraus resultierende Positionierungsproblem resultiert auch aus dem Modus der innerparteilichen Willens- und Entscheidungsbildung der Piraten (vgl. Niedermayer 2013b: 641f; Bartels 2009: 236–271).

<sup>44</sup> Für die Ursachen und Folgen des *Dealignments* gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. Für eine Übersicht darüber wird auf den Beitrag von Schultze (2018) verwiesen.

geprägt ist als in den alten (vgl. Gabriel und Neller 2010: 99). Genauso stet verläuft der Rückgang des Vertrauens der Bürger in die Politiker. Auch hier liegen die in den neuen Bundesländern gemessenen Werte leicht unter denen aus den alten (vgl. Gabriel und Neller 2010: 109). Diesen Entwicklungen zum Trotz kann sich immer noch eine Mehrheit der Bürger grundsätzlich mit Parteien identifizieren (vgl. Gabriel und Neller 2010: 95).<sup>45</sup>

Eine weitere Auswirkung lässt sich bei den Mitgliederzahlen der Parteien feststellen. Seit 1990 haben fast alle der aktuell im Bundestag vertretenen Parteien Mitglieder verloren. Allein die Grünen (seit 1990) und die AfD (seit 2013) konnten Mitglieder hinzugewinnen (57,5 bzw. 56,2 Prozent) (vgl. Niedermayer 2018: 351). Dabei ist festzustellen, dass die Entwicklung der Mitgliederzahlen von CDU und SPD ähnlich verläuft, was dafürspricht, dass zeitgeschichtliche Ereignisse eine gewichtige Rolle spielen könnten (vgl. Gabriel und Völkl 2005: 549). Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird, da die Letalität der geburtenstarken Jahrgänge in den kommenden Jahren steigen wird (vgl. Wiesendahl et al. 2018: 322).<sup>46</sup> Trotz der Einbrüche der Mitgliederzahlen stellen Wiesendahl et al. (2018: 324) fest, dass die Entwicklung der Mitgliederzahlen dem internationalen Trend folgt, weswegen er von einer Normalisierung spricht. Rechnet man die prognostizierten Sterbefälle heraus, stehen bei der SPD im Jahr 2030 4.000 Beitritte 4.300 Austritten gegenüber, bei der CDU 7.500 Beitritte 4.400 Austritten. Für das Jahr 2040 prognostizieren Dose und Fischer (2013: 898) – unter Nichtberücksichtigung von Ein- und Austritten für CDU und SPD in etwa noch 200.000 Mitglieder. Für die CDU bedeutet das einen Verlust von zwei Drittel, für die SPD vier

---

<sup>45</sup> Auf eine umfassende Analyse des sinkenden Vertrauens in Parteien und Politiker wird an dieser Stelle verzichtet. Im Hinblick auf die Wahlerfolge der AfD zwischen 2013 und 2018 wird in der Öffentlichkeit wieder verstärkt über die mangelnde Unterscheidbarkeit zwischen den Parteien diskutiert und damit ein auch in der Wissenschaft bekanntes und umstrittenes Argument („mangelnde Polarität“) wieder aufgegriffen (vgl. Hoffmann und Jäger 1995: 21). Jüngere Ergebnisse belegen, dass es nach wie vor klare Trennlinien bei den Programmatiken der Parteien gibt (vgl. Bender et al. 2015: 179).

<sup>46</sup> Kuhn und Vetter (2013) beschreiben in ihrem Sammelbandbeitrag die Auswirkungen, die der Mitgliederrückgang auf das lokale Institutionengefüge und die gesellschaftspolitische Entwicklung hat.

Fünftel ihrer Mitglieder seit den 90er Jahren. Auf die Ursachen dieser Entwicklung wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, da dies für den Gegenstand der vorliegenden Arbeit nicht weiter von Interesse ist.<sup>47</sup>

Parallel zu dieser Entwicklung erfreuen sich zivilgesellschaftliche Vereine und Gruppen einer zunehmenden Bereitschaft, der Bürger, sich zu engagieren. Im Zeitraum 1999 bis 2009 ist die Anzahl der Aktiven von 66 auf 71 Prozent gestiegen. Diese Steigerung betrifft alle Altersgruppen (vgl. Gensicke und Geiss 2010: 73). Jedoch profitieren die einzelnen Bereiche unterschiedlich von diesem Anstieg. Zu den Gewinnern dürfte der ohnehin schon große Bereich *Sport und Bewegung* (42 Prozent Aktive) gehören, während allein der Bereich *Freizeit und Geselligkeit* einen Rückgang zu verzeichnen hat (um 4 Prozentpunkte auf 21 Prozent).<sup>48</sup> In politischen Interessenvertretungen sind nach wie vor 6 Prozent der Bevölkerung aktiv (vgl. Gensicke und Geiss 2010: 70). Auch wenn nur eine kleine Gruppe Bürger in politischen Vereinen aktiv ist, sollte jedoch nicht vergessen werden, dass Vereine grundsätzlich als Sozialisationsinstanz funktionieren, die auf die politische Mandatsausübung vorbereiten (vgl. Stallmann et al. 2008: 560). Dieser Befund lässt vermuten, dass von der „Krise des Ehrenamts“ (Gensicke und Geiss 2010: 111) nicht die Rede sein kann, jedoch ist davon auszugehen, dass aufgrund der sinkenden Bereitschaft junger Menschen, dauerhaft Aufgaben oder Führungsverantwortung zu übernehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen in Zukunft ihre Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrnehmen können – zumal gleichzeitig die Gesellschaft immer älter wird und die Anzahl der Vereine, laut dem ZiviZ-Survey 2017, seit 1995 stetig gestiegen ist, weshalb der Mangel an

---

<sup>47</sup> Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle die These von Wiesendahl (2012: 138–142), der an der Partizipationsforschung kritisiert, dass sie mit ihrer Fokussierung auf unkonventionelle Partizipationsforschung zur Entwertung von Parteipartizipation und Parteimitgliedschaften beigetragen habe. Einen weiteren wichtigen Befund liefert Kern (2017: 66), die nachgewiesen hat, dass Parteiidentität gegenwärtig weniger als früher durch Milieuzugehörigkeit geprägt ist, sondern in viel stärkerer Weise durch Überzeugung.

<sup>48</sup> Es sollte insbesondere bei Freizeit-Vereinen nicht der Fehler begangen werden zu unterstellen, dass sie weder Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen noch Interesse daran haben. Von Max Weber stammt das Zitat „auch ein deutscher Kegelclub, in deutlicherem Maße schon ein deutscher Gesangsverein“ übten „beträchtliche Wirkungen (...) z.B. auf politischem Gebiete“ aus (zitiert nach Simon 1983: 241). In Vereinen können verschiedene Fähigkeiten erlernt und erprobt werden, die für die politische Beteiligung wichtig sind (z.B. kommunikative Fähigkeiten). Zudem bietet sich dort aufgrund der Vernetzung ihrer Mitglieder innerhalb der lokalen Gemeinschaft Kontaktmöglichkeiten mit kommunalen Mandatsträgern (vgl. Simon 1983: 253, 258–263).

Führungspersonal zunehmen wird (vgl. Kersting et al. 2008: 42f; Bödeker 2012: 17–23; Priemer et al. 2017: 9).<sup>49</sup>

Auch Protestbewegungen haben in den vergangenen Jahren von dem sich veränderten Partizipationsverhalten auf eine spezifische Weise profitieren können. Mit Blick auf die soziale Zusammensetzung der Protestbewegungen zeigt sich, dass vermehrt junge Menschen aus urbanen Regionen mit akademischem Bildungshintergrund an Demonstrationen teilnehmen genauso wie Bürger mit mittleren Bildungsabschlüssen. Daher müssen Proteste aufgrund dieser veränderten sozialen Zusammensetzung als konventionelle Beteiligungsform betrachtet werden (vgl. Lahusen und Bleckmann 2015: 17).<sup>50</sup> Dies dürfte demnach auch für die jüngsten Proteste und soziale Bewegungen wie Stuttgart 21, Pegida, die Proteste rund um den Hambacher Forst oder die metoo-Protestbewegung gelten, die oftmals zur Illustration eines sich verändernden Partizipationsverhaltens herangezogen werden (vgl. Kersting 2017b: 10; Roth 2011: 87; Baringhorst 2014: 91; Vorländer et al. 2016: 1f).<sup>51</sup> Gerade auch im wissenschaftlichen Diskurs hält sich hartnäckig die Vorstellung, dass Partizipation als „Wunderwaffe gegen Politikverdrossenheit“ (Voss 2014b: 9) oder zur Befriedung konfliktträchtiger Großprojekte dient (vgl. Glaab 2016: 3f).<sup>52</sup> Wie bereits in der Einleitung dieser Arbeit kurz erläutert wurde und in 2.5 noch weiter vertieft wird, führt Partizipation nicht automatisch zu einem Rückgang dessen, was unter Politikverdros-

---

<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang wird auf die Bedeutung der Ehrenamts im Kontext von Bürgerstiftungen hingewiesen, die, nach Höffe (2009: 293), dazu beitragen die Dominanz von Eigennutz und Marktorientierung aufzubrechen.

<sup>50</sup> Als ein weiteres Merkmal des Normalisierungsprozesses können die organisatorischen und strukturellen Änderungen in Protesten angeführt werden. Dazu können beispielhaft die Delegationsprozesse angeführt werden, die vermehrt in Protestbewegungen zum Zwecke der Meinungs- und Entscheidungsfindung durchgeführt werden (vgl. Roth 2016a: 66).

<sup>51</sup> Zur Abgrenzung zwischen Protesten und sozialen Bewegungen kann Roth (2011: 97–117) hinzugezogen werden.

<sup>52</sup> Stellvertretend für die theoretisch orientierten Lösungsvorschläge für die hier erläuterten Herausforderungen, soll an dieser Stelle die Arbeit von Mouffe (2015a) erwähnt werden, die mit dem Begriff Politikverdrossenheit arbeitet. Mouffes Arbeit dockt inhaltlich an Crouchs (2004) Postdemokratie-Diskurs an und plädiert – verkürzt dargestellt – für eine stärker wettbewerbs- und weniger konsensorientierte Politik. Mouffe (2015a: 11) versteht ihre Arbeit als Beitrag zum „linken Projekt“, an anderer Stelle plädiert Mouffe (2015b) offen für einen Linkspopulismus, für den ihr Beitrag eine Vorarbeit darstelle.

senheit verstanden wird, oder einer Befriedung von Großbauprojekten wie Stuttgart 21, bei denen Partizipationsdefizite zwar eine große, jedoch nicht die größte Rolle spielen.<sup>53</sup>

Bislang wurden Bereiche diskutiert, die von dem veränderten Partizipationsverhalten der Bürger negativ beeinflusst werden. An dieser Stelle soll nun dazu übergeleitet werden, die Bereiche darzustellen, in denen sich die Bürger mehr Partizipationsmöglichkeiten wünschen. Die Ergebnisse einer Studie der Bertelsmann Stiftung von 2011 zeigen, dass sich die Bürger grundsätzlich mehr Beteiligungsmöglichkeiten wünschen (81 Prozent). Jedoch kommt eine Parteimitgliedschaft für 69 Prozent der Befragten kategorisch nicht in Frage (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011). Daran wird deutlich, dass es den Parteien bislang nicht gelingt, dem hohen Bedürfnis nach Partizipationsmöglichkeiten mit entsprechenden Angeboten zu begegnen.

Ein weiterer Befund der Studie der Bertelsmann Stiftung weist auf die vielen unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten hin, die von den Bürgern genutzt wurden oder potenziell in Frage kommen. Die meisten Befragten können sich nach wie vor vorstellen, an Wahlen teilzunehmen oder haben dies bereits in der Vergangenheit getan (94 Prozent). Zudem fällt auf, dass 78 bzw. 68 Prozent der Befragten an Volksentscheiden/Bürgerbegehren oder an Abstimmungen über Infrastrukturprojekten teilnehmen möchten oder dies bereits einmal taten. Somit liegt also der Fokus auf repräsentativen und direktdemokratischen Beteiligungsformen, während deliberative Beteiligungsformen in den Augen der Bürger deutlich unattraktiver sind (vgl. Kersting 2014: 57; Bertelsmann Stiftung 13.06.2011).

---

<sup>53</sup> Laut einer Studie von Baumgarten und Rucht (2013: 109) zu Stuttgart 21 werden einerseits die hohen Kosten des Projektes und andererseits die Vermutung, dass der Profit nur Banken und Baukonzernen zugutekommt, am häufigsten als Grund für die Proteste angegeben. Erst auf Platz 3 und 4 landen die Demokratiedefizite beim Umgang mit Projektkritikern und bei der Planung. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei einer Befragung von Pegida-Demonstranten. Das Fehlen direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten stellt nur einen von mehreren Gründen für die Teilnahme an Pegida dar. Die Unzufriedenheit mit dem Parteiensystem und der Fraktionszwang dominieren als Hauptmotive, an Pegida teilzunehmen (vgl. Vorländer et al. 2016: 109). Ergänzend treten weitere Ursachen hinzu wie das bröckelnde politische Vorfeld, die soziale und demokratische Infrastruktur, die rückläufige Bereitschaft sich politisch zu engagieren sowie die nachlassende integrative Wirkung von Parteien, Gewerkschaften, Stammtischen und Vereinen. Als direkte Folge, so stellen Vorländer et al. (2016: 141) fest, laufen die etablierten Wege politischer Beteiligung der repräsentativen Demokratie ins Leere.



Bei den in der Studie der Bertelsmann Stiftung aufgeführten Partizipationsformen handelt es sich um reine Offline-Partizipationsformen. Seit einigen Jahren konzentriert sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf online-gestützte Partizipationsformen, insbesondere soziale Medien und Netzwerke. Während in der medialen Öffentlichkeit meist Phänomene wie Hate-Speech oder – zuletzt im Zuge der Bundestagswahl 2017 – Wahlmanipulation(-versuche) thematisiert werden, konzentriert sich die Partizipationsforschung auf die Partizipationsmöglichkeiten, die durch soziale Medien und Netzwerke ermöglicht werden (vgl. Voss 2014c). Diese bieten die Möglichkeit, mit anderen Nutzern zu interagieren, sowie schnell, einfach und kostengünstig Inhalte zu verbreiten (beispielsweise über das Kommentieren, Liken, Teilen von Inhalten).<sup>54</sup> In den letzten Jahren hat die Nutzung sozialer Medien und Netzwerke einen immer größeren Teil im täglichen Medienmix der Bürger eingenommen, wie die ARD/ZDF-Onlinestudie 2018 belegt (vgl. ARD/ZDF 2018). Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere junge Menschen ein Interesse an direktdemokratischen und deliberativen Verfahren haben und sich an demonstrativen identitätsstiftenden Beteiligungsmöglichkeiten orientieren (vgl. Kersting 2016b: 267f). Daher wurde schon in Beiträgen aus den frühen 2000er Jahren, also zu einer Zeit als es Facebook in seiner heutigen Form noch nicht gab, die Hoffnung geäußert, dass mit dem Internet direkte und interaktive Formen der politischen Beteiligung ermöglicht werden, was sich wiederum positiv auf die Legitimation der gewählten Repräsentanten auswirken könnte (vgl. Kneuer 2016: 621, 626f).<sup>55</sup>

Hohmann und Faas (2014: 258) weisen jedoch darauf hin, dass der Nutzen von Facebook zwecks politischer Kommunikation nicht überschätzt werden dürfe, da der Einfluss dieser Kommunikationsform an bestimmte Rahmenbedingungen geknüpft ist, die nur bedingt von einzelnen Akteuren beeinflusst werden können. Kneuer und Salzborn (2016) zeigen sich skeptisch, was die erhoffte demokratisierende Wirkung des Internets betrifft. Sie weisen auf die Gefahr hin, dass demokratiethoretische Prinzipien zugunsten reiner Symbolik ausgehöhlt und digitale

---

<sup>54</sup> In der Partizipationsforschung werden häufig die positiven Nutzeneffekte sozialer Medien betont. Für einen Überblick über die negative Effekte wird auf den Beitrag von Deibert (2019) verwiesen. Als Hauptproblem kritisiert Deibert die Überwachungsmöglichkeiten, die durch soziale Medien ermöglicht werden, und die autoritären Praktiken, wie das Verbreiten von Falschmeldungen und die Identifikation von Oppositionellen.

<sup>55</sup> Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Hoffnungen auf die demokratisierende Wirkung des Internets wird auf den Beitrag von Schmidt (2012) verwiesen.

Prozesse allein zur Legitimationsbeschaffung genutzt werden könnten. Zudem stellt Escher (2010: 145ff) anhand einer empirischen Fallstudie fest, dass es Online-Angebote nur begrenzt schaffen, politisch Inaktive zu aktivieren. Zudem ist davon auszugehen, dass sich Online-Beteiligungsangebote vor allem an Onliner richtet, wodurch die Entwicklung des Digital Divide hinsichtlich der unterschiedlichen Nutzungsformen den damit verbundenen Wissensbeständen fortgeschrieben wird (vgl. Betz und Kübler 2013: 210ff). Ebenso zeigt sich, dass es keinen einheitlich zu verzeichnenden Trend gibt, wonach Online-Partizipation Offline-Partizipation ersetzt (Substitutionsthese) oder verstärkt (Mobilisierungsthese) (vgl. Kersting 2016d). Die bisher vorliegenden Studien zu Veränderungen auf der Einstellungsebene der Nutzer bestätigen weder die eine noch die andere These, weshalb sich die aktuelle fachwissenschaftliche Diskussion auf einzelne Fallstudien und quantitative Studien, die sich auf Indikatoren der Umfrageforschung stützen, stützt.<sup>56</sup>

Einige der in Zusammenhang mit Online-Partizipation skizzierten Gefahren knüpfen gedanklich an die Postdemokratie-Diskussion an. Crouch (2004: 19f), der den Begriff geprägt hat, kritisiert, dass demokratische Verfahren formal zwar intakt sind, jedoch einen Substanzverlust erleiden, da sich die politischen Eliten verstärkt auf das Vermarkten politischer Entscheidungen konzentrieren und damit politische Entscheidungen auf mediale „Spektakel“ (Schäfer 2009b: 178) reduzieren.<sup>57</sup> Die Folge: starke Vereinfachungen und Sensationalisierung, die eine Verschiebung von einer Parteien- zu einer Zuschauerdemokratie befördert (vgl. Schäfer 2009b: 178; Crouch 2004: 46f). Der Kritik an der repräsentativen (Post-)Demokratie von Crouch ist entgegenzuhalten, dass entgegen seiner Behauptung, dass beinahe alle politischen Prozesse lediglich symbolischen Charakter hätten, davon auszugehen ist, dass Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung an Beteiligung und Unterstützung grundsätzlich interessiert sind. Eine hohe Beteiligung wirkt sich entsprechend auf die Legitimationsbasis aus und dient als Transmissionsriemen, über den Interessen in das politische System gelangen (vgl. Kersting 2014: 53).

Erfahrungen aus jüngster Vergangenheit belegen Crouchs These, dass im Internet polarisierende Meinungen und Inhalte verstärkt werden, was die Verein-

---

<sup>56</sup> In Abschnitt 2.4.3 wird ein detaillierter Blick auf die kommunalen Anwendungsgebiete von internetgestützten Partizipationsmöglichkeiten geworfen.

<sup>57</sup> Zum Stichwort Mediendemokratie kann auf andere Arbeiten verwiesen werden, z.B. auf Meyer (2009: 182f, 185–194).

fachung und Sensationalisierung politischer Prozesse und Entscheidungen befördert (vgl. Hüttmann 2017: 109). Empirische Ergebnisse belegen, dass der Faktor Bildung einen messbaren Einfluss auf die Auswirkungen von Polarisierung auf das Urteil der Nutzer hat. Demnach ist der Einfluss von Polarisierung bei Menschen mit geringer formaler Bildung größer ist als bei Menschen mit Abitur oder höheren Bildungsabschlüssen (vgl. Hagen et al. 2017: 17). Dennoch ändert dies nichts an den Polarisierungstendenzen des Internets.<sup>58</sup>

An dieser Stelle soll die Frage aufgegriffen werden, ob es die skizzierten Herausforderungen, vor denen die demokratischen Institutionen moderner westlicher Demokratien stehen, rechtfertigen, in diesem Zusammenhang von einer Krise zu sprechen. Insbesondere die sinkende Wahlbeteiligung wird vielerorts als Entfremdung der politischen Klasse von den Wählern und als „Kassandraruf der Parteien“ (Seckelmann 2014: 2) gedeutet. Unter Rückgriff auf die etymologische Bedeutung des Wortes Krise stehen Demokratien regelmäßig vor „Wendepunkten“, da Demokratien flexibel sind und sein müssen, um sich mit der Gesellschaft verändern zu können (vgl. Diehl 2016: 328; Geißel 2011: 161; Newton 2012: 4; Schmitter 2017: 467). Vor diesem Hintergrund wäre der Begriff Krise nur dann angebracht, wenn die Unterstützung der Bürger für die Staatsform Demokratie nachlassen würde, wofür es zum gegenwärtigen Stand keine belastbaren Belege gibt. Gestützt wird diese Schlussfolgerung durch eine Studie zur Erfassung der Demokratiequalität, in der Bühlmann et al. (2012: 144f) nachweisen, dass die Demokratiequalität in der Mehrheit der untersuchten Staaten zunimmt. Jedoch zeigen die Ergebnisse derselben Studie auch, dass es noch ein erhebliches Entwicklungspotenzial der Demokratiequalität in den untersuchten Staaten gibt. Demnach stellen die hier diskutierten Veränderungen der letzten Jahrzehnte „Herausforderungen“ (Kersting et al. 2008: 41) dar, auf die die demokratischen Institutionen Antworten finden müssen. Zu diesen Herausforderungen zählen das gesunkene Vertrauen in parteienstaatliche Institutionen und die nachlassende Zufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit der Demokratie. Dies steht vermutlich in Zusammenhang mit den direkten und indirekten Folgen der Globalisierung sowie weitreichender

---

<sup>58</sup> Seit einiger Zeit versuchen Organisationen wie das No Hate Speech Movement das Problem zu adressieren, indem sie die „schweigende Mehrheit“ (Vowe 2014: 25) dazu motivieren, Polarisierungen (*hate speech*) nicht weiter zu dulden und stattdessen aktiv in die Diskussionen einzugreifen (*counter speech*). Die Webseite der Organisation ist unter folgendem Link abrufbar: <https://no-hate-speech.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Bürger. Als besonders gravierend jedoch stellt sich aus demokratietheoretischer Sicht die zunehmende gesellschaftliche Ungleichheit dar, die sich auch im Partizipationsverhalten niederschlägt (vgl. Elsässer et al. 2017: 177ff; Schäfer und Schoen 2013: 20ff; Roßteutscher und Schäfer 2016: 474f). Wenn in zunehmender Weise bestimmte Gesellschaftsschichten nicht mehr politisch partizipieren und demnach auch nicht mehr politisch repräsentiert werden, droht damit das zentrale Demokratieprinzip der Gleichheit immer weiter ausgehöhlt zu werden (vgl. Merkel 2015a: 13).

Parallel dazu hat sich das Partizipationsverhalten der Bürger verändert, was sich an der sinkenden Wahlbeteiligung und dem Engagement in Parteien bemerkbar macht. Gleichzeitig werden andere Formen der Partizipation nachgefragt, zuvorderst direktdemokratischer Natur. Hinzu kommt, dass das Internet als Kommunikationsraum für politische Auseinandersetzungen an Bedeutung hinzugewonnen hat, gleichzeitig aber noch nicht abzuschätzen ist, wie groß der Einfluss, beispielsweise im Bereich Agenda-Setting, tatsächlich ist. Im Vergleich zu anderen europäischen Demokratien sind die Veränderungen in Deutschland als unauffällig zu bewerten. Jedoch haben Studien gezeigt, dass es seit der Wiedervereinigung in einzelnen Aspekten deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern gibt. Diese differenzierten Befunde rechtfertigen es nicht, pauschal von Politikverdrossenheit (Maier 2000) zu sprechen.<sup>59</sup> Schüttemeyer (2007) bescheinigt den Defizitanalysen und „Untergangsprognosen“ gar Realitätsferne.

Doch auch wenn die Abgesänge auf die Demokratie als verfrüht oder realitätsfern erscheinen bemühen sich Wissenschaft und politische Akteure darum, Antworten auf die skizzierten Herausforderungen zu finden. Ein Problem stellt dabei dar, dass repräsentative Institutionen unfähig sind, aus sich selbst heraus dem Wunsch vieler Bürger nach mehr politischer Partizipation zu entsprechen und Partizipation effektiver zu gestalten (vgl. Pogrebinschi 2015: 130). Das erklärt den normativen Impetus von Teilen der Partizipationsforschung, Beteiligungsformen zu entwickeln und zu verbessern, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Begleitet wird dies durch politische Akteure und Institutionen, die sich davon versprechen, Legitimation zurückzugewinnen. Demokratische Innovationen stellen, wie in Abschnitt 2.1 dargestellt, die Antwort auf die in diesem Abschnitt skizzierten Herausforderungen dar (vgl. Schmitter 2009: 21; Newton 2012: 3). Hierbei

---

<sup>59</sup> Eine differenzierte empirische Auseinandersetzung mit dem Begriff Politikverdrossenheit findet sich bei Arzheimer (2002).

soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass es strittig ist, ob die Wahrnehmung unzureichender Responsivität des politischen Systems sowie das sinkende Vertrauen in die politischen Führungsgruppen zur Forderung nach mehr Mitbestimmung führt (vgl. Gabriel 2013: 611f). Die Zielsetzungen demokratischer Innovationen basieren auf der Annahme, dass es hierbei einen kausalen Zusammenhang gibt. Aufgrund der verschiedenen Ansätze, die auf unterschiedlichen demokratietheoretischen und normativen Fundamenten basieren, und der Interessenlagen der verschiedenen Akteure verwundert es kaum, dass es eine Vielzahl von Zielsetzungen gibt, die mit demokratischen Innovationen verfolgt werden.<sup>60</sup> In der Literatur gibt es bislang keine einheitliche und umfassende Systematisierung dieser Zielsetzungen, was für die Forschungspraxis kein spürbares Problem darstellt, wie Praxisbeispiele zeigen (vgl. Kubicek et al. 2011; Aichholzer et al. 2016). Tabelle 2 bietet eine Auswahl über die meist genannten Ziele geordnet nach Input- und Output-Dimension.<sup>61</sup> Die getroffene Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dass die meisten Ziele der Input-Dimension zugeordnet werden, erstaunt kaum, da sich die beteiligungsorientierten Demokratietheorien hauptsächlich auf die Input-Dimension konzentrieren.

Daneben gibt es eine Reihe von Zielen, die sich nicht in Input- und Output-Dimension einordnen lassen. Kersting (2008b: 283) führt hierzu beispielsweise den offenen Wissens- und Ideenaustausch (Brainstorming), die gemeinsame Städteplanung und den Aufbau von Netzwerken, die die unterschiedlichen Anspruchsgruppen einbinden, an. Zudem verfolgen demokratische Innovationen das eher grundsätzliche Ziel, das Vertrauen der Bürger in das politisch-administrative System (zurück) zu gewinnen und Interesse für Politik zu wecken (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 9).

Die vielfältigen Zielsetzungen, auf die mit demokratischen Innovationen geantwortet werden soll, sind Ausdruck der Hoffnungen, die darin gesetzt werden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Herausforderungen, die teils weit

---

<sup>60</sup> Die Ziele dienen gleichzeitig auch als Grundlage für eine Evaluation. Für die Untersuchungsfrage ist kein allgemeiner Überblick über die Evaluationskriterien notwendig. Die zur Anwendung kommenden Evaluationskriterien werden in Abschnitt 5.2.2 dargestellt.

<sup>61</sup> Quellenverweise für die Tabelle: Vetter (2008: 17), Fung und Wright (2001: 26f), Bevc (2007: 295), Kersting (2008b: 283), Habermas (1997a: 289f), Reiser (2006: 223f), Geißel (2008b: 235f), Bogumil und Holtkamp (2013: 179–183).

über den nationalen Raum hinausgehen, darf jedoch bezweifelt werden, dass Partizipation ein Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit ist (vgl. Voss 2014b: 9). Auch deswegen nicht, weil das Potenzial bei den Bürgern, sich politisch zu beteiligen, im Vergleich zu sozialer Partizipation, deutlich geringer ausgeprägt und an höhere Anforderungen geknüpft ist. Ein differenzierter Überblick über die empirischen Forschungsergebnisse zur Frage der Leistungsfähigkeit demokratischer Innovationen wird in Abschnitt 2.5 geliefert.

<b>Politik-Dimension</b>	<b>Zielsetzungen</b>
<b>Input</b>	Mehr und repräsentativere Beteiligung
	Verstärkung der Kommunikation zwischen Bürgern und Entscheidern
	Schaffung von Verständnis für demokratische Prozesse
	Stärkung von Transparenz
	Persönlichkeitsentwicklung und politische Meinungsbildung
	Präzisere Artikulation von Interessen
	Schaffung eines Bewusstseins für das Allgemeinwohl, Verringerung des Einflusses von Einzelinteressen
	Schulung der demokratischen Einstellungen, Verhaltensweisen und Fähigkeiten der Bürger
	Erhöhung des sozialen Kapitals der Bürger
	Schaffung von Legitimation für Infrastrukturvorhaben
<b>Output</b>	Einsparung von Mitteln, Auffinden kostengünstiger Alternativen (Effektivität, Effizienz)
	Stärkung der Qualität politischer Entscheidungen
	Konfliktlösung
	Kontrolle des politisch-administrativen Systems
	Entlastung der ehrenamtlichen Mandatsträger auf lokaler Ebene und der Verwaltung

*Tabelle 2: Zielsetzungen demokratischer Innovationen (Eigene Darstellung)*

## 2.3 Überblick über Demokratietheorien

Parallel zu den in Abschnitt 2.2 erläuterten Herausforderungen sowie dem veränderten Partizipationsverhalten der Bürger wurden auch neue demokratietheoretische Konzepte entwickelt, die als Antwort auf die beschriebenen Entwicklungen in modernen westlichen Demokratien zu verstehen sind. Ausgangspunkt dafür bildet die Kritik an dem Mangel an Partizipationsmöglichkeiten in repräsentativen Demokratien sowie deren Unfähigkeit, Partizipation effektiver zu gestalten und soziale sowie ökonomische Gleichheit herzustellen (vgl. Pogrebinski 2015: 130; Schmidt 2008: 236). Als Antwort auf diesen Mangel auf der Input-Seite der Politik fokussieren diese beteiligungszentrierten Demokratietheorien auf institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten. Demokratische Innovationen stellen in diesem Zusammenhang praktische Anwendungsszenarien dar, deren Konzeptualisierung in unterschiedlichem Maß durch demokratietheoretische Prinzipien geprägt ist. Nicht selten stellen diese Innovationen, wie beispielsweise im Falle von LiquidFeedback, einen Mix aus mehreren demokratietheoretischen Konzepten dar. Für eine theoretische Einordnung ist es daher zunächst notwendig, die teils normativ geprägten Annahmen der beteiligungszentrierten Demokratietheorien darzustellen.

Das Ziel dieses Abschnitts besteht darin, einen Überblick über die im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand relevanten Demokratietheorien zu geben. Ausgangspunkt bildet die repräsentative Demokratietheorie, die oftmals wegen ihres Mangels an Partizipations- und Konsultationsmöglichkeiten kritisiert wird (vgl. Schmidt 2008: 236) (2.3.1). Diese Kritik ist konstitutiv für die beteiligungszentrierten Demokratietheorien, von denen auf die partizipatorische nach Barber und die deliberative nach Habermas eingegangen wird (2.3.2). Dabei wird die Bedeutung herausgearbeitet, die Partizipation innerhalb der jeweiligen Demokratietheorie zukommt. Weitgehend ausgeblendet bleiben Aspekte rund um die ideengeschichtliche Einordnung sowie argumentative Feinheiten, auf die in diesem Überblick nicht weiter eingegangen werden kann. Auf die praktischen Anwendungsszenarien und die empirischen Ergebnisse wird in Abschnitt 2.5 eingegangen.

### 2.3.1 Repräsentative Demokratietheorie

Moderne westliche Demokratien sind grundsätzlich Repräsentationssysteme, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Bürger Repräsentanten wählen, die für

einen gesetzlich festgelegten Zeitraum politische Entscheidungen treffen (vgl. Marschall 2015: 44). Wahlen dienen somit nicht nur zu Legitimation der politischen Führung, sondern auch der Entscheidungen, die sie trifft (vgl. Nohlen 1986: 18). Bei allen Wahlen, die auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen der Bundesrepublik stattfinden, müssen die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätze eingehalten werden, wonach Wahlen allgemein, gleich, direkt, frei und geheim sein müssen (vgl. Marschall 2015: 47f; § 38, Abs. 1 GG, vom 13.07.2017; Schubert und Keil 2019: 131ff).<sup>62</sup> Der Ausgang einer Wahl wird vom Mehrheitsprinzip bestimmt: Es gewinnt diejenige Alternative eine Wahl oder Abstimmung, die die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt (vgl. Schubert und Keil 2019: 131ff; Schmidt 2010).<sup>63</sup>

In der Literatur findet sich teilweise noch die Differenzierung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie, was jedoch irreführend ist, da selbst Staaten wie beispielsweise die Schweiz, die oftmals als direkte Demokratie wahrgenommen wird, Repräsentationssysteme sind, in denen Repräsentanten die Gesetzgebungsarbeit leisten (vgl. Marschall 2015: 44; Meyer 2009: 81f). Als sinnvoller erscheint es daher, Repräsentationssysteme danach zu unterscheiden, in welchem Ausmaß direkte, unmittelbare oder plebiszitäre Elemente in Konkurrenz zu repräsentativen Verfahren treten, also ob sie diese bloß ergänzen oder sogar ersetzen (vgl. Lembcke 2016: 23).

Einigkeit besteht bei den Voraussetzungen für moderne westliche repräsentative Demokratien, wie sie Dahl (1998: 85, 92) formuliert. Vorausgesetzt werden:

- elected officials
- free, fair, and frequent elections
- freedom of expression
- access to alternative sources of information
- associational autonomy
- inclusive citizenship

Für das Repräsentationsprinzip sprechen sowohl praktische als auch theoretische Gründe, wobei letztere vor allem normative Vorstellungen widerspiegeln. Zu

---

<sup>62</sup> Internetgestützte Wahlen (*E-Voting*) sind bislang mit den im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätzen nicht in Einklang zu bringen. Buchstein (2001) erläutert hierzu die häufigsten Kritikpunkte.

<sup>63</sup> Dieses Prinzip kommt unabhängig davon, ob es sich um eine parlamentarische, präsidentielle, Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie handelt, zum Einsatz (vgl. Schmidt 2008).



den praktischen Gründen zählt, dass es ab einer bestimmten Anzahl der in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubindenden Bürger unmöglich wird, Entscheidungen zu treffen (vgl. Meyer 2009: 83; Macpherson 1979: 94f). Einfache Rechnungen wie sie Dahl (1998: 107) hierzu anstellt, bestätigen diesen Umstand. Dahl (1998: 105f) weist darauf hin, dass ein geeigneter Diskussions- und Entscheidungsmodus, womöglich elektronisch gestützt, dieses Problem in Zukunft lösen könnte.

Theoretische Gründe, die für ein Repräsentationssystem sprechen, in dem Eliten politische Entscheidungen treffen, liefert Schumpeter. Er spricht Bürgern grundsätzlich ab, die eigenen langfristigen Interessen zu erkennen und entsprechende Entscheidungen zu treffen. Zudem seien Bürger irrational und von primitiven, assoziativen und affektmäßigen Handlungsimpulsen getrieben und daher in hohem Maße von Politikern beeinflussbar (vgl. Schmidt 2008: 186f; Nolte 2012: 287).<sup>64</sup> Trotz der Kritik an Schumpeters Demokratietheorie wird der Kern seiner Argumentation langläufig von anderen Demokratietheoretikern geteilt und findet seinen Ausdruck im Prinzip der demokratischen Elitenherrschaft, wodurch die Handlungsfähigkeit des politischen Systems gewährleistet wird (vgl. Schmidt 2008: 193ff; Bachrach 1970: 13).<sup>65</sup> Gemessen an der bundesrepublikanischen Zurückhaltung beim Ausbau direktdemokratischer Verfahren, wird hieran deutlich, dass die Bundesrepublik ein durch dieses Prinzip geprägtes Repräsentationssystem ist.<sup>66</sup>

In repräsentativen Demokratien stellen Wahlen die meistgenutzte Partizipationsmöglichkeit dar, die jedoch je nach föderaler Ebene unterschiedlich häufig genutzt werden (vgl. Abschnitt 2.2). Daneben gibt es noch zwei weitere Möglichkeiten, auf die eingegangen werden soll. Zum einen gibt es gesetzlich festgelegte direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten, die es den stimmberechtigten Bürgern ermöglichen selbst und unmittelbar über eine politische Sachfrage zu entscheiden oder auf die politische Agenda zu setzen (vgl. Kost 2013: 10). Je nach

---

<sup>64</sup> Aus Gründen des Überblicks wurde hier nur auf Schumpeter eingegangen. Eine darüber hinausgehend Einordnung elitendemokratischer Theorien findet sich im Sammelbandbeitrag von Schaal (2012).

<sup>65</sup> Zur Verteidigung Schumpeters wird auf die Arbeit von Nolte (2012: 284-293) verwiesen.

<sup>66</sup> Laut dem Länderindex zur Volksgesetzgebung des IRI Europe wird Deutschland in die Gruppe der Ängstlichen eingeordnet. Diese Länder in diese Gruppe haben gemeinsam, dass die politisch Verantwortlichen direktdemokratische Verfahren nur dosiert zulassen (vgl. Kost 2013: 80f; Marschall 2015: 44f).

föderaler Ebene gibt es jedoch erhebliche Unterschiede hinsichtlich des sachpolitischen Gegenstands über das direktdemokratisch entschieden werden kann.<sup>67</sup> Die Bundesebene gilt hier als „Bremserin“ (Kost 2013: 67), da das Grundgesetz nur bei Neugliederung der Bundesländer einen Volksentscheid zur Bestätigung erfordert (vgl. § 29, Abs. 2ff GG, vom 13.07.2017). Ferner ist das Volk bei einer Verfassungsablösung direkt zu beteiligen (vgl. § 146 GG, vom 13.07.2017), wobei umstritten ist, ob diese Beteiligung auf direktdemokratischem oder auf repräsentativem Wege erfolgen muss (vgl. Kost 2013: 68).

Deutlich weitreichendere Möglichkeiten für direktdemokratische Mitbestimmung werden den Bürgern auf Länderebene eingeräumt. Per Volksinitiative (Bürgerantrag in Thüringen) können die Bürger einen Gesetzesvorschlag in das parlamentarische Verfahren einbringen, jedoch ohne darüber abstimmen zu können (vgl. Marschall 2015: 45). Damit einher geht das Recht auf Anhörung der Initiatoren in den Landesparlamenten. Zudem kann per Volksbegehren ein Volksentscheid (synonym auch Referendum) erwirkt werden. Hierbei stimmen die stimmberechtigten Bürger verbindlich über den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen ab (vgl. Marschall 2015: 45; Kost 2013: 60). In den meisten Bundesländern sind Volksbegehren bzw. -entscheide über Abgaben, Besoldungsgruppen, Finanzfragen sowie Staatsverträge ausgeschlossen. Ein Volksentscheid kommt dann zustande, wenn das jeweilige Landesparlament dem Gesetzesbeschluss der Bürger nicht entspricht (vgl. Kost 2013: 60f).

Aufgrund der Überschaubarkeit der örtlichen Verhältnisse und Problemlagen gelten Kommunen als „Schule der Demokratie“ (Kost 2013: 34; Bogumil und Holtkamp 2013: 8; Holtmann et al. 2017: 9–12; Naßmacher und Naßmacher 1999: 30; Schubert und Keil 2019: 197; Roth 1997: 412–415) oder auch als „Schrittmacherin“ (Kost 2013: 33), weshalb die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten auf Kommunalebene deutlich weitreichender sind. Zum einen ist ein Bürgerbegehren als Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung zu verstehen, per Bürgerentscheid über eine kommunalpolitische Sachfrage selbst entscheiden zu dürfen (vgl. Kost 2013: 38f). Die Ausgestaltung ist in den Gemeindeordnungen der Bundesländer im Detail unterschiedlich geregelt, jedoch gibt es länderüber-

---

<sup>67</sup> Die flächendeckende Verbreitung gesetzlich garantierter direktdemokratischer Entscheidungsverfahren setzte erst nach der deutschen Wiedervereinigung ein, auch wenn die meisten Bundesländer bereits zuvor entsprechende Möglichkeiten vorsahen (vgl. Kost 2013: 56–67; Schiller 2014: 191).

greifend Gemeinsamkeiten, wie beispielsweise eine Begründung oder ein Kostendeckungsvorschlag für die Maßnahme, über die entschieden wird (vgl. Kost 2013: 42).<sup>68</sup> Zur Frage der Zulässigkeit der Angelegenheit gibt es in den Bundesländern Positiv- und Negativ-Kataloge, die sich teils erheblich unterscheiden. Grundsätzlich sind staatlich vorgegebene und rechtlich feststehende Angelegenheiten sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung von einem Bürgerbegehren und -entscheid ausgeschlossen. Wie auch beim Volksbegehren bzw. Volksentscheid kommt ein Bürgerentscheid dann zustande, wenn die Gemeindevertretung dem zulässigen Bürgerbegehren nicht zustimmt (vgl. Kost 2013: 43).<sup>69</sup> Neben diesen gesetzlich festgeschriebenen direktdemokratischen Verfahren gibt es eine Reihe von Beteiligungsverfahren, die ebenfalls an gesetzliche Regelungen anschließen, wie beispielsweise die Anregung (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Unabhängig davon, welches Demokratieverständnis diesen Verfahren zugrunde liegt, werden sie unter dem Oberbegriff demokratische Innovationen insbesondere im kommunalen Kontext in Abschnitt 2.4 diskutiert und daher an dieser Stelle ausgespart.

Neben diesen gesetzlich festgelegten Mitbestimmungsmöglichkeiten kann Partizipation auch über die Parteien realisiert werden. Parteien als Institution sind deutlich älter als die Bundesrepublik. Die erste Partei, die sich selbst Partei nannte, war die Deutsche Fortschrittspartei (1861). Zuvor blieb die Bezeichnung Partei lange Zeit eine Fremdbezeichnung, die verwendet wurde, um auf die einseitigen Interessen der politischen Mitbewerber hinzuweisen. Aufgrund der parlamentarischen Erfahrungen in der Nationalversammlung verschwand die negative Konnotation der Bezeichnung allmählich. Im Gegensatz zu den professionalisierten Mitgliederparteien von heute, galten die damaligen Parteien aber eher als unorganisierte Interessengemeinschaften (vgl. Schmitz 2009: 88). Bis heute handelt es sich bei Parteien nicht um ein Verfassungsorgan, sondern vielmehr um gesellschaftliche Organisationen. Artikel 21 des Grundgesetzes sowie das Parteiengesetz regeln die Aufgaben, die Parteien zukommen (vgl. § 21 GG, vom 13.07.2017). Demnach nehmen sie Einfluss auf die Mitgestaltung der öffentlichen Meinung, regen die politische Bildung an, fördern die Beteiligung der Bürger am politischen Leben,

---

<sup>68</sup> Neben rechtlichen Detailfragen der genauen Ausgestaltung beeinflussen auch parteistrategische, institutionelle sowie weitere kontextuelle Faktoren den Ausgang und die Wirkung von Bürgerbegehren/-entscheiden (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 116–124).

<sup>69</sup> Zum Bargaining-Effekt von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wird auf die Arbeit von Kost (2013: 49ff) verwiesen.

befähigen geeignete Bürger zur Übernahme öffentlicher Ämter, nehmen an Wahlen teil, nehmen Einfluss auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung und bringen ihre politischen Ziele in die staatliche Willensbildung mit ein. Zudem sollen sie „für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen“ (Marschall 2015: 110; ähnlich bei Schubert und Keil 2019: 127–130). Insbesondere an dem letzten Punkt entzündet sich immer wieder eine ausgiebige Parteienkritik, auf die in 2.2 bereits eingegangen worden ist.<sup>70</sup> Diese Ausführungen verdeutlichen, dass Parteien gemäß dem Parteiengesetz den Auftrag haben, Beteiligung zu ermöglichen, wenn auch unklar bleibt, wie diese Beteiligung ausgestaltet sein soll.

In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass die gesetzlich und institutionell zur Verfügung gestellten Partizipationsmöglichkeiten in der bundesrepublikanischen repräsentativen Demokratie insgesamt übersichtlich ausfallen. Auch wenn die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eher zu den „Ängstlichen“ (Marschall 2015: 44f; Kost 2013: 80f) zählt, stellt Pogrebinschi (2015: 130) bei allen repräsentativen Demokratien fest, dass sie kaum dazu in der Lage sind, politische Partizipation effektiver zu gestalten sowie mehr soziale und ökonomische Gleichheit herzustellen. Diese Kritik ist Ausgangspunkt für die partizipatorische und deliberative Demokratietheorie, die in dem folgenden Abschnitt – ebenfalls mit dem Fokus auf den Stellenwert der Partizipation – vorgestellt werden.

### 2.3.2 Beteiligungszentrierte Demokratietheorien

Wie bereits erwähnt, zielt der Hauptkritikpunkt der Vertreter beteiligungszentrierter Demokratietheorien auf die mangelhaften Beteiligungsmöglichkeiten, die repräsentativen Demokratien anbieten, ab. Das Ziel der Vertreter dieses Theoriestrangs besteht darin, die Input-Seite der Politik zu stärken, indem mehr Partizipations- und Konsultationsmöglichkeiten im Vorfeld politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse etabliert werden (vgl. Schmidt 2008: 236). Ein weiterer Kritikpunkt entzündet sich an dem pessimistischen Menschenbild, wie es beispielsweise Schumpeter vertreten hat (vgl. Abschnitt 2.3.1). Vertreter beteiligungszentrierter Demokratietheorien trauen den Bürgern zu, sich in komplexere Partizipationsprozesse einbringen zu können. Nach Einschätzung einiger

---

<sup>70</sup> Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Parteienkritik findet sich in der Arbeit von Niedermayer et al. (2013).

Vertreter bringen die Bürger die notwendigen kognitiven Voraussetzungen dafür mit oder können sie erlernen (vgl. Schmidt 2008: 240f).

Trotz einer ähnlichen Analyse der Ausgangslage und der gleichen Zielsetzung, unterscheiden sich die partizipatorische und die deliberative Demokratietheorie deutlich voneinander.<sup>71</sup> Zunächst wird ein Blick auf die partizipatorische Demokratietheorie geworfen, die maßgeblich von Benjamin R. Barber, Peter Bachrach und Carole Pateman entwickelt worden ist. Im Zentrum dieses Überblicks steht die Konzeption von Barber, da diese nicht nur die weitreichendste ist, sondern auch einen Brückenschlag zur deliberativen Demokratietheorie anbietet. Wie auch die anderen Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie übt auch Barber scharfe Kritik an modernen westlichen Demokratien, denen er – in Anlehnung an den Postdemokratie-Diskurs, der erst viele Jahre nach seinem Werk Fahrt aufnimmt (vgl. Crouch 2004) – abspricht, Demokratien im eigentlichen Sinne zu sein (vgl. Bevc 2007: 267).<sup>72</sup> Es handele sich vielmehr um „thin democracys“ (Barber 2003a: 3), in denen der Staat die Aufgabe übernimmt, zu verhindern, dass das von Eigeninteressen geleitete Handeln der Bürger überhandnimmt.<sup>73</sup> Barber nutzt hierfür die Metapher des „Zookeeping[s]“ (Barber 2003a: 20–25), das gemäß seiner Interpretation der Prinzipien liberaler Demokratien notwendig sei, um die Rechte der Bürger zu schützen. Daraus folgert Barber, dass menschliche Gesellschaften grundsätzlich durch die Frage geprägt seien, wie sich der unabwendbare Konflikt zwischen den Bürgern minimieren ließe (vgl. Barber 2003a: 20–25).<sup>74</sup>

Als Gegenentwurf entwickelte Barber das Konzept der *Strong Democracy*, die er sowohl als idealtypische als auch als praktische Theorie konzeptualisiert

---

<sup>71</sup> Kerstings (2014: 64) demokratischer Rhombus veranschaulicht besonders deutlich die Unterschiede und Gemeinsamkeiten demokratischer Innovationen anhand einer Einordnung in die jeweilige Demokratieschule.

<sup>72</sup> Eine gemäßigte Position nimmt hierbei Dahl (1998) ein, der die beteiligungszentrierte Demokratie damit begründet, dass es ein Gegengewicht zur Internationalisierung, Globalisierung und Ökonomisierung der Politik bräuchte. Damit schließt er sich Barbers Fundamentalkritik an der repräsentativen Demokratie nicht an.

<sup>73</sup> „Magere Demokratien“ bei Bevc (2007: 267) und Schmidt (2008: 238).

<sup>74</sup> Für Barbers Kritik an dem durch Egoismus geprägten Menschenbild der liberalen Demokratietheorie hat Bevc (2007: 269) eine besonders treffende Formulierung gefunden: „Barber beschreibt den liberalen Menschen als unfähig, das Gewicht seiner Ideale zu tragen.“

hat.<sup>75</sup> In ihrer praktischen Konzeption ergänzt die *Strong Democracy* die repräsentativen Institutionen ohne sie vollständig zu ersetzen (vgl. Barber 2003a: 262). Trotzdem sind die Konzeptionen als weitreichend zu bewerten, gerade auch deshalb, weil Barber sie fest institutionalisieren möchte. Im Kern geht es Barber darum, die wechselseitige Perspektivenübernahme der Bürger zu stärken, damit diese die Argumente der anderen besser verstehen und akzeptieren können und somit zum verantwortungsbewussten Staatsbürger heranreifen (vgl. Schmidt 2008: 241; Bevc 2007: 274). Dabei setzt er hauptsächlich auf direktdemokratische Entscheidungsverfahren und schließt damit an die Denktradition von Jean-Jaques Rousseau an. Rousseau bezeichnete – wie auch Barber – repräsentative Demokratien als Illusionen und plädierte stattdessen für Vollversammlungen aller Staatsbürger, die über Probleme beraten und Entscheidungen treffen (vgl. Meyer 2009: 81f). In diesem Prozess reiften die Bürger (*Bourgeois*) zu verantwortungsbewussten Staatsbürgern (*Citoyen*) heran – eine Idee, die ebenfalls von Rousseau entwickelt und von Barber aufgegriffen wurde (vgl. Schmidt 2008: 241; Weber 2012: 223f). Rousseau diente nicht nur Barber als Vorbild, auch Pateman (1970: 22–44) nimmt explizit Bezug auf ihn.

Barbers praktische Ausführungen zur *Strong Democracy* gliedern sich in drei Bereiche: den *strong Democratic Talk*, das *strong Democratic Decision-Making* und die *strong Democratic Action* (vgl. Barber 2003a: 267–307). Unter *strong Democratic Talk* fallen verschiedene Diskussionsforen, Empowerment und Co-Governance (vgl. Barber 2003a: 267–281). Unter *strong Democratic Decision-Making* versteht Barber (2003a: 281–298) direktdemokratische Abstimmungsverfahren. Abschließend fordert Barber (2003a: 298–307) mit *strong Democratic Action* Maßnahmen zur Stärkung des Bewusstseins als Staatsbürger.

Aus heutiger Sicht verdient Barbers Vorschlag, elektronische Wahlen einzuführen, besondere Aufmerksamkeit – zumal sein Werk bereits 1984 zum ersten Mal erschienen ist, also zu einer Zeit, zu der noch nicht abzusehen war, welche Möglichkeiten das Internet bieten würde. Erste ausdrückliche Erwähnung fand das Internet im Vorwort der 20-jährigen Jubiläumsausgabe (vgl. Barber 2003a: XIVf). Im Hinblick auf den dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsgegenstand hat Barber damals Pionierarbeit geleistet, die in der Würdigung seiner Konzeptionen zumeist nur in Fußnoten berücksichtigt wird, was aber auch daran liegen könnte, dass er zuletzt eine kritische Sicht auf die mit dem Internet verbundenen

---

<sup>75</sup> „Starke Demokratie“ bei Bevc (2007: 270) und Schmidt (2008: 237).

Chancen entwickelt hatte (vgl. Bevc 2007: 267–276; Schmidt 2008: 246–253; Weber 2012: 243; Barber 2003b). Kritik entbrannte sich vor allem an dem totalitären Charakter, der der partizipatorischen Demokratietheorie vielfach unterstellt wurde und den Barber trotz seiner Betonung auf Pluralität und der inhärenten Konflikthaftigkeit von Politik nie ausräumen konnte. Hier spielt auch die Kritik mit hinein, die sich insbesondere an direktdemokratischen Verfahren stört (vgl. Kersting 2016a: 307f). Weitere Kritikpunkte beziehen sich auf die hohen Voraussetzungen, die zu einer Überforderung der Bürger führen kann, sowie die Fixierung auf die Input-Seite der Politik oder die Repräsentationsfeindlichkeit der partizipativen Demokratietheorie (vgl. Weber 2012: 243–246).

Trotz des Fokus auf direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten bietet Barbers partizipatorische Theorie der *Strong Democracy* mit der Betonung der Legitimationskraft von gesellschaftlich geführten Diskursen einen Brückenschlag zur deliberativen Demokratietheorie an, deren Kern durch eben diese Diskurse geprägt ist (vgl. Barber 2003a: 267–281). Als einer der bekanntesten Vertreter dieses Theoriestranges gilt Habermas, dessen frühe Werke noch in der Tradition der Kritischen Theorie stehen.<sup>76</sup> Die Kritische Theorie verfolgt das Interesse, die Bürger von den Zwängen zu emanzipieren, die maßgeblich durch die herrschende politische und gesellschaftliche Klasse konstruiert und durchgesetzt werden. Diese Zwänge artikulieren sich in den politisch-gesellschaftlichen Diskursen, die damit den sprachlich-gedanklichen Austausch der Bürger ideologisch vorprägen (vgl. Bevc 2007: 287). Später hat Habermas seine Kritik abgemildert und im Hinblick auf die repräsentative Demokratie präzisiert. Demnach gelänge es dieser nicht, die Interessen der fragmentierten gesellschaftlichen Gruppen in den parlamentarischen Repräsentativgremien und öffentlichen Diskursen abzubilden (vgl. Habermas 1997c). Zugleich kritisiert er an der liberalen Demokratietheorie deren Fokussierung auf die Durchsetzung privater oder gar egoistischer Interessen, während er die Konstituierung eines Gemeinwesens, die prägend für das republikanische Demokratieverständnis ist, als unrealistisch zurückweist (vgl. Habermas 1997b).

---

<sup>76</sup> Habermas gilt zwar als Begründer der deliberativen Demokratietheorie, jedoch weist Landwehr (2012: 356) darauf hin, dass Bessette das Attribut deliberativ zuerst in einem Aufsatz von 1980 verwendet hatte.

In Abgrenzung zum liberalen und republikanischen Demokratieverständnis hat Habermas einen integrativen Ansatz entwickelt, der über einen gesellschaftlich-politischen Diskurs zu einer Rationalisierung politischer Entscheidungen beitragen und die politische Kompetenz der Bürger stärken soll (vgl. Schmidt 2008: 242).<sup>77</sup> Die Rückkopplung des politisch-administrativen Systems an den Meinungs- und Willensbildungsprozess erfüllt zum einen eine Kontrollfunktion und trägt zum anderen dazu bei, dass die Diskurse Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen im politisch-administrativen System haben (vgl. Habermas 1997b).<sup>78</sup> Anders als in der repräsentativen Demokratietheorie erzeugt deliberative Politik Legitimation nicht durch das Organisieren von Mehrheiten, sondern durch die argumentative Abwägung, die in einem Diskurs realisiert wird, der an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden ist, von denen an dieser Stelle nur die wichtigsten genannt werden sollen (vgl. Schmidt 2008: 242f; Habermas 1997c: 370f; Della Porta 2013: 7, 10).<sup>79</sup>

- Beratungen sind durch den argumentativen Austausch von Informationen und Begründungen gekennzeichnet
- Beratungen finden öffentlich statt und bieten allen Beteiligungsberechtigten die gleiche Chance zur Teilnahme
- Beratungen sind frei von externen („ideale Sprechsituation“)<sup>80</sup> und internen (Gleichstellung der Teilnehmer) Zwängen

In einem jüngeren Text hat Habermas diese Liste um zwei weitere Voraussetzungen ergänzt. Zum einen müssen Diskurse auf Basis der Grundrechte und der

---

<sup>77</sup> Nach Schmidt (2008: 243) ließe sich die deliberative Demokratietheorie auch auf die internationale Politik übertragen. Dazu müssen die Verhandlungspartner ausreichend legitimiert und die nationalen Öffentlichkeiten füreinander geöffnet sein, damit sich die politischen Entscheidungen auf einen grenzüberschreitenden Diskurs stützen kann.

<sup>78</sup> Als Kontrollfunktion wird beispielsweise verhindert, dass sich Einzelinteressen ohne Widerspruch im öffentlichen Diskurs durchsetzen können (vgl. Bevc 2007: 295).

<sup>79</sup> Bei Schmidt (2008: 242f) werden diese Voraussetzungen Habermas direkt zugeschrieben. Tatsächlich bezieht sich Habermas (1997c: 370f) in seinem Werk „Faktizität und Geltung“ aber auf Cohen (1989).

<sup>80</sup> Nach Bevc (2007: 290) zeichnet sich die ideale Sprechsituation bei Habermas durch Chancengleichheit und die Abwesenheit von diskursexternen Machtbeziehungen aus.



Verfassung stattfinden und zum anderen sollen Deliberation und Entscheidungsprozesse eng miteinander verzahnt werden und sollen dabei möglichst viele Teilnehmer beteiligen (vgl. Schmidt 2008: 243).<sup>81</sup>

Mit der Fokussierung auf den Diskurs hebt sich die deliberative Demokratietheorie von numerischen und verhandlungsdemokratischen Konzepten ab (vgl. Kersting et al. 2008: 45ff). In der Literatur wurde hierfür der Begriff *deliberative turn* geprägt, mit dem die Abkehr insbesondere von der liberalen Demokratie beschrieben wurde (vgl. Goodin 2008). Diese Abkehr stellt auch eine Kritik dar an der Fixierung der partizipatorischen Demokratietheorie auf direktdemokratische Verfahren, die sich wiederum auf Wahlen beschränken (vgl. Pogrebinschi 2015: 149). Habermas ist sich bewusst, dass seine Konzeption einer deliberativen Demokratie einen Idealtypus darstellt, der verschiedentlich kritisiert wurde (vgl. Habermas 1997c: 369). Drei Kritikpunkte treten dabei besonders hervor:

- die unrealistischen Grundannahmen, die dem normativen Charakter der Theorie geschuldet sind
- die fehlende empirische Überprüfbarkeit
- die Verstärkung der partizipatorischen Spaltung<sup>82</sup>

Ausgehend von diesen Kritikpunkten haben Bächtiger et al. (2010) Habermas' Konzept der deliberativen Demokratietheorie zum Konzept der Typ-2-Deliberation weiterentwickelt, die als Ergänzung und nicht als Substitution zu verstehen ist (vgl. Bächtiger et al. 2010: 34). Jedoch bleibt auch bei dieser Konzeption die Frage unbeantwortet, ob und wie die deliberative Demokratietheorie weiterentwickelt werden muss, um der partizipatorischen Spaltung entgegenzuwirken. Unklar bleibt außerdem, ab welchem Mindestmaß von Deliberation gesprochen werden kann. Der *Discourse Quality Index* (kurz: *DQI*) stellt einen Versuch dar, Deliberation messbar zu machen und Grenzwerte festzulegen (vgl. Gerber et al. 2018; Steenbergen et al. 2003). Diese Weiterentwicklung adressiert jedoch nicht die zum Teil harsche Kritik an dem normativen Grundtenor und der fehlenden theoretischen Ausarbeitung der Deliberationstheorie (vgl. Schmidt 2008: 246,

---

<sup>81</sup> In Anlehnung an Habermas hat Dryzek (2000: 162–175) Voraussetzungen für sein Modell der *Discursive Democracy* erarbeitet. Diese sind in einigen Punkten voraussetzungsvoller als die von Habermas zu bewerten, in anderen aber auch weniger.

<sup>82</sup> Eine detailliertere Kritik an Habermas' Konzeption der deliberativen Demokratietheorie findet sich bei Landwehr (2012: 366, 373ff), Bächtiger und Wyss (2013: 158), Saward (2000b: 69f), Parkinson 2006), Mutz (2007) und Mendelberg (2002: 173f).

249ff). Eine Adaption des *Discourse Quality Index* stellt der *Deliberative Quality Index* dar, den Kersting (2005) hauptsächlich zur Analyse von Online-Diskussionen entwickelt hat. Den Kritikpunkten zum Trotz hat die deliberative Demokratietheorie die Forschung zum Potenzial des Internets als Medium der politischen Kommunikation erheblich geprägt (vgl. Emmer und Wolling 2010; Kersting 2014).

Vergleicht man die partizipatorische und deliberative Demokratietheorie miteinander, so wird noch einmal deutlich, dass der Demokratiebegriff ein „fuzzy term“ (Marschall 2014: 12) ist, bei dem es nicht mehr möglich ist, einen Bedeutungskern zu definieren (vgl. Jörke 2010: 272). So schreibt Dryzek als Vertreter der deliberativen Demokratietheorie: „If democracy is a good thing (...), then more democracy should presumably be an even better thing“ (Schmidt 2008: 236). Diesem Satz würde Barber als Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie zustimmen. Beide Theoriestränge kritisieren die mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten, die repräsentative Demokratien anbieten, und verfolgen mit der Stärkung der Input-Seite der Politik zwecks Legitimationssteigerung dasselbe Ziel. Bei näherem Hinschauen wird jedoch deutlich, dass sich die Wege dorthin deutlich voneinander unterscheiden, wenngleich es auch Überschneidungen gibt. Anhand der Frage, was unter „more democracy“ zu verstehen ist, lassen sich die Unterschiede der beiden Konzeptionen aufzeigen, die in diesem Abschnitt erläutert wurden. Im partizipatorischen Demokratieverständnis stellen nur direktdemokratische Verfahren, an denen möglichst viele teilnehmen, eine zielorientierte Maßnahme dar. Hingegen unterstellt die deliberative Demokratietheorie, dass Referenden nicht zu demokratisch sind, sondern nicht demokratisch genug und fordert daher einen gesellschaftlich-politischen Diskurs in der Öffentlichkeit. Die bisherigen Erläuterungen legen den Schluss nahe, dass mit der Stärkung direktdemokratischer Verfahren (Barber) gleichzeitig die Schwächung von deliberativen Diskursen (Habermas) einhergeht. Gleiches gilt natürlich auch umgekehrt (vgl. Geißel 2008a: 41ff). Dieser Zielkonflikt betrifft auch die Liquid Democracy und wird in Kapitel 3 näher erläutert. Mit Blick auf die empirischen Forschungsergebnisse wird deutlich, dass die Partizipationsforschung bislang keinen „Königsweg“ (Kersting 2016a: 307) gefunden hat, sprich: beide Theorieschulen haben spezifische konzeptuelle Vor- und Nachteile, die sich auch in der Praxis bemerkbar machen. Die praktischen Anwendungsszenarien und empirischen Ergebnisse werden in Abschnitt 2.5 besprochen.

## 2.4 Demokratielabor Kommune

LiquidFeedback wurde wie die meisten demokratischen Innovationen auf Kommunalebene eingeführt. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen hat sich die Kommunalebene bereits in der Vergangenheit als geeignet erwiesen, demokratische Innovationen zu erproben und von dort aus auszubauen. Zudem machen Bürger ihre ersten politischen Erfahrungen in Kommunen und erlernen dabei entsprechende Fähigkeiten (vgl. Kost 2013: 34).<sup>83</sup> Und zum anderen wirken sich die in den vorherigen Abschnitten skizzierten Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, auch auf die Kommunalebene aus, weshalb davon ausgegangen wird, dass von dem Erfolg demokratischer Innovationen auch höhere politische Ebenen profitieren können (vgl. Newton 2012: 5).

In diesem Abschnitt wird zunächst ein Blick auf die institutionelle Verortung der Kommunalebene geworfen (2.4.1). Dabei stehen Aufgaben, Zuständigkeiten, institutionelle Gegebenheiten und Herausforderungen, die insbesondere die Kommunalebene betreffen, im Vordergrund. Im Anschluss wird erläutert, welche Reform- und Modernisierungstrends in den letzten Jahrzehnten stattgefunden haben, um den vielfältigen Herausforderungen zu begegnen. Hier lohnt ein genauerer Blick, da davon ausgegangen wird, dass neue Reformelemente wie LiquidFeedback aufgrund von Pfadabhängigkeiten auf alten Elemente aufbauen (2.4.2). Dabei wird zum einen auf das *Neue Steuerungsmodell* (kurz: *NSM*) eingegangen, das lange Zeit als Synonym für Verwaltungsmodernisierungen auf Kommunalebene galt (vgl. Jann 1998b: 70). Zum anderen wird aber auch auf den jüngeren Diskurs, der unter dem Stichwort *Urbane Innovationen* geführt wird, eingegangen, wobei hier nur die wichtigsten Reformbereiche dargestellt werden (vgl. Kersting 2017b). Schließlich wird die Frage beantwortet, welche Partizipationsmöglichkeiten es auf Kommunalebene gibt (2.4.3). Dazu werden die wichtigsten demokratischen Innovationen aus dem elektoralen, konsultativ-dialogischen und direktdemokratischen Reformbereich benannt. Gesondert davon betrachtet werden demokratische Innovationen, die im Zuge der digitalen Revolution und des Web 2.0 entwickelt wurden. Inwiefern demokratische Innovationen die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen können, wird in Abschnitt 2.5 näher erläutert.

---

<sup>83</sup> Roth (2011: 141) merkt hierzu an, dass Demokratie historisch betrachtet eine lokale Erfindung sei, da die ersten Demokratieformen die Anwesenheit der Bürger voraussetzen.

### 2.4.1 Institutionelle Verortung im deutschen Föderalismus

Die wörtliche Bedeutung, des aus dem Lateinischen stammenden Begriffs *Kommune* führt auf das Glatteis: Wenn im Zusammenhang mit dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland von Kommunen gesprochen wird, dann sind nicht nur die *Gemeinden* gemeint, sondern auch die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise selbst (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 8). Kommunen stellen die unterste, dezentrale Ebene im föderalistischen System dar (vgl. Naßmacher und Naßmacher 1999: 25). Aktuell sind die 11.054 Gemeinden den 251 Landkreisen zugeordnet. Hinzukommen die 98 kreisfreien Städte.<sup>84</sup> Den Kommunen übergeordnet sind die 16 Bundesländer und auf der obersten Ebene der Bund.

Im Hinblick auf die institutionelle Verortung ist zunächst Artikel 28 des Grundgesetzes maßgeblich (vgl. § 28 GG, vom 13.07.2017). Demnach muss das Volk in den Kommunen eine Vertretung haben, die aus Wahlen hervorgegangen ist, die gemäß der allgemeinen Wahlgrundsätze durchgeführt werden (vgl. § 38, Abs. 1 GG, vom 13.07.2017). Zudem gewährleistet Artikel 28, dass in den Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ geregelt werden sollen (vgl. Schubert und Keil 2019: 197). Ferner gilt auch für die kommunale Ebene das Recht der Selbstverwaltung, das auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung beinhaltet. Das Prinzip der Selbstverwaltung und Eigenverantwortlichkeit wird jedoch gleichzeitig eingeschränkt, da die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind und somit dem Aufsichts- und Weisungsrecht der Bundesländer obliegen. Kommunale Aufgaben, Befugnisse und Strukturen werden durch die jeweilige Landesverfassung und die darin verankerten Kommunalverfassungen geregelt (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 50). Demnach hat die kommunale Vertretungskörperschaft (auch: Gemeinderat) keine Gesetzgebungskompetenz und ist somit ein Verwaltungsorgan, das als staatsrechtlicher Teil der Exekutive zuzuordnen ist (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 66f, 2013: 50; Egl. 2013: 103). Damit eng verbunden ist der fachwissenschaftliche Streit darüber, ob die Kommunalebene als reine Verwaltungsebene oder als eigenständiges politisches System zu betrach-

---

<sup>84</sup> Die Daten wurden der Webseite des Statistischen Bundesamtes entnommen und stellen den Gebietsstand vom 31.12.2017 dar. Die Webseite kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://www.destatis.de> (Letzter Aufruf am: 22.02.2019).

ten sei. Die juristische Perspektive tendiert zu ersterem, während die politikwissenschaftliche Perspektive für die letztere Sichtweise plädiert (vgl. Marschall 2015: 230).<sup>85</sup>

Kommunen übernehmen hauptsächlich Aufgaben in der inneren Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben sowie in den Bereichen Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen. Damit liegt ein Großteil der Verwaltungsaufgaben bei den Kommunen, die als untere Verwaltungsinstanz Aufgaben von Bund und Ländern übernehmen. Zu diesen Auftragsangelegenheiten gehören beispielsweise das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und Ordnungsrecht.<sup>86</sup> Die Entscheidungskompetenz liegt bei diesen Aufgaben in der Regel beim Bürgermeister. Daneben erfüllen Kommunen auch Aufgaben in eigener Verantwortung, für die die kommunale Vertretungskörperschaft die höchste Entscheidungsinstanz wahrnimmt (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Zu unterscheiden ist zwischen den freiwilligen und den Pflichtaufgaben. Erstere zeichnen sich dadurch aus, dass hier die kommunale Vertretungskörperschaft selbst Ziele definieren kann, während bei letzteren die Ziele durch Bund und Länder vorgegeben sind, weshalb sich nur bei der Ausübung etwaige Handlungsspielräume ergeben (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 52, 2013: 17).

Aufgrund dieser Handlungsspielräume, die bei Selbstverwaltungsangelegenheiten möglich sind, ist hier die Chance politischer Einflussnahme am größten. Zwar gibt es auf der Kommunalebene, wie bereits erläutert, kein Parlament im eigentlichen Sinne, jedoch hat sich in den meisten Kommunen eine moderne lokale Demokratie entwickelt, was auch auf den Ausbau von Informations- und Kontrollrechten, die den kommunalen Vertretungskörperschaften mittlerweile zustehen, zurückzuführen ist (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 50, 2006: 66f; Egner 2013: 103; Naßmacher und Naßmacher 1999: 32–37; Schubert und Keil 2019: 200f). Zudem haben sich kommunale Vertretungskörperschaften zunehmend professionalisiert, was sich beispielsweise in der Höhe der Entschädigung oder der Aufwendungen für die Kommunalparlamente niederschlägt (vgl. Reiser

---

<sup>85</sup> Die Argumente, die die jeweilige Perspektive untermauern, werden bei Marschall (2015: 230) aufgeführt.

<sup>86</sup> Zur Verdeutlichung der Leistung, die die Kommunen im föderalen System erbringen, führen Bogumil und Holtkamp (2013: 8) an, dass circa zwei Drittel der staatlichen Investitionen von den Kommunen vorgenommen werden und 75 bis 90 Prozent der ausführungsbefähigten Bundesgesetze auf kommunaler Ebene implementiert werden.

2006: 246–260). Ein weiterer Indikator für die Entwicklung einer lokalen Demokratie ist die Rolle der Parteien, die auch auf kommunaler Ebene einen großen Einfluss auf die Kandidatenselektion und die Entscheidungen der Ratsfraktionen haben (vgl. Krapp und Egner 2013: 81).<sup>87</sup>

Unabhängig von der Frage, ob kommunale Vertretungskörperschaften Parlamente darstellen oder nicht, zeichnen sich Kommunen durch ihre Bürgernähe aus, da die lokalen Verhältnisse und Problemfelder überschaubar, die Entscheidungsprozesse unmittelbar beeinflussbar und die Konsequenzen dieser Entscheidungen persönlich erfahrbar sind.<sup>88</sup> Daher eignet sich die Kommunalebene dazu, politische Fähigkeiten, wie das Austragen von Meinungsverschiedenheiten oder das Erarbeiten von Kompromissen, zu erlernen (vgl. Kost 2013: 34; Bogumil und Holtkamp 2013: 8; Holtmann et al. 2017: 9–12; Naßmacher und Naßmacher 1999: 30; Schubert und Keil 2019: 197; Roth 1997: 412–415).

Seit einiger Zeit sind die Herausforderungen, vor denen die Kommunalebene steht, in den fachwissenschaftlichen Fokus genommen worden. Dabei wird die Frage diskutiert, wie sich die Kommunalebene angesichts des eingeschränkten Gestaltungsspielraums über In- und Output legitimieren kann (vgl. Melcher 2017: 70; Holtkamp 2013: 131). An dieser Stelle soll auf zwei der meist diskutierten Herausforderungen eingegangen werden, anhand derer die Bedeutung der Kommunalebene für das Erlernen demokratischer Grundlagen besonders deutlich wird (vgl. Kost 2013: 34; Bogumil und Holtkamp 2013: 8; Holtmann et al. 2017: 9–12; Naßmacher und Naßmacher 1999: 30; Schubert und Keil 2019: 197; Roth 1997: 412–415).<sup>89</sup> Zum einen wirken sich das Haushaltsrecht und – eng damit verbunden – die steigende Verschuldung der kommunalen Haushalte negativ auf die

---

<sup>87</sup> Zur Diskussion darüber, ob die kommunale Vertretungskörperschaft ein Parlament darstellt oder nicht, wird auf die Arbeiten von Bogumil und Holtkamp (2006) und Egner (2013) verwiesen. Für einen Überblick über die normativ geprägten Argumente zu dieser Frage und zur Messung des Grades der Parteipolitisierung wird auf die Arbeit von Holtmann et al. (2017: 123–126, 127ff) verwiesen. Zur Differenzierung zwischen funktionaler Politisierung und Parteipolitisierung wird auf die Arbeit von Bogumil und Jann (2009: 188–192) verwiesen.

<sup>88</sup> Für eine kompakte Übersicht über die in der Literatur diskutierten Argumente wird auf die Arbeit von Marschall (2015: 229f) verwiesen.

<sup>89</sup> Eine systematische Auflistung der Herausforderungen, vor denen Kommunen stehen, liefert Kersting (2017b) in seinem Beitrag. Er unterscheidet hierbei zwischen sozialen Krisen, der politischen Legitimationskrise, der Verwaltungskrise, der Technikkrise und der Finanzkrise.

Handlungsspielräume der Kommunen aus.<sup>90</sup> Zwischen 1997 und 2011 haben sich die Kassenkredite zur Deckung der Fehlbeträge der kommunalen Haushalte verneunfacht (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 60). Dabei gibt es deutliche Unterschiede nicht nur zwischen den Kommunen, sondern auch zwischen den Bundesländern (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 61, 63; Boettcher 2012: 67; Holtkamp 2013: 136ff). Als besonders problematisch erweist sich bei dieser Entwicklung, dass erstens die Gestaltung des kommunalen Haushaltes von wenigen Akteuren aus der Verwaltung dominiert wird und kommunale Mandatsträger oftmals nicht in der Lage sind, den Haushalt zu verstehen, und zweitens es weder in der Praxis noch in der fachwissenschaftlichen Betrachtung keine Klarheit darüber gibt, inwiefern Kommunen selbst- oder fremdverschuldet ein hohes Haushaltsdefizit haben (Verschwendungs- und Opferthese) (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 170ff; Holtmann et al. 2017: 44ff).<sup>91</sup> Der im politischen und fachwissenschaftlichen Diskurs Verweis auf Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip vereinfacht die Problematik zu stark (vgl. Schubert und Keil 2019: 202f).

Zu den wichtigsten Instrumenten, mit denen den wachsenden Defiziten begegnet wird, zählt der kommunale Finanzausgleich, der sicherstellen soll, dass die Kommunen ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können (vgl. Scherf und Hofmann 2003: 377–380). Die Haushaltssicherung und der Nothaushalt stellen zwei weitere Instrumente dar, die seit ihrer Einführung in zunehmendem Maße eingesetzt werden, um der Überschuldung von Kommunen entgegenzuwirken. Schafft es eine Kommune nicht, einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt aufzustellen, muss sie ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, in dem ein Zeitraum festgelegt werden muss, bis wann der Verwaltungshaushalt wieder ausgeglichen und die Kassenkredite abgebaut sein werden. Genehmigt die Aufsichtsbehörde das Konzept nicht, fällt die Kommune in das Nothaushaltsrecht, wonach kaum Investitionen mehr getätigt werden können, keine neuen freiwilligen Aufgaben in den Haushalt einfließen dürfen sowie Beförderungen und Neueinstellungen in der Verwaltung strengerer Einschränkungen unterliegen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 62ff).

---

<sup>90</sup> Es gibt auch Argumente, die gegen eine Ausweitung kommunaler Handlungsspielräume sprechen, beispielsweise wenn es um die Garantie von Mindeststandards oder gleichwertiger Lebensverhältnisse geht. Einen Überblick über die wichtigsten Gründe hierzu findet sich in der Arbeit von Bogumil und Holtkamp (2013: 185–189).

<sup>91</sup> Zu den Strategien zur Durchsetzung einer Haushaltskonsolidierung wird auf Bogumil und Holtkamp (2013: 172–175) verwiesen.

Mit Blick auf die Finanzierung der kommunalen Haushalte wird deutlich, dass allein mit steuer- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der erläuterten Problematik nicht begegnet werden kann. Im Jahr 2008 erfolgte die Finanzierung zu 40 Prozent aus Steuern, zu 34 Prozent aus Finanzaufweisungen, zu 10 Prozent aus Gebühren und Beiträgen und zu 16 Prozent aus sonstigen Einnahmen (z.B. aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Konzessionsabgaben). Der größte finanzpolitische Spielraum ergibt sich bei der Gewerbesteuer, auf die die Kommunen ihren Hebesatz anwenden können. 2008 lag der Anteil der Gewerbesteuer an den Gesamtsteuereinnahmen bei 44 Prozent (netto), womit die Gewerbesteuer 17,6 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen ausmachte. Wirtschaftspolitisch eignet sich eine Erhöhung oder Senkung der Gewerbesteuer kaum zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte – schon alleine deshalb, weil diese Form der Steuereinnahmen in erheblichem Maße den konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist (vgl. Scherf und Hofmann 2003: 322ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 201–208, 212ff).<sup>92</sup>

Eine weitere Herausforderung besteht in der wachsenden Bedeutung der auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen und den daraus resultierenden Auswirkungen für den nationalen politischen Raum – insbesondere für die Kommunalebene. Aus Sicht der Kommunalebene stellt die EU-Ebene, neben der Länder- und Bundesebene, die dritte übergeordnete politische Ebene dar, da die dort beschlossenen Richtlinien und Verordnungen auf der Kommunalebene umgesetzt werden müssen. Bereits die Einschränkungen, die durch die Einflussnahme von Bund und Ländern entstehen, stellen eine Herausforderung für die Kommunalebene dar (vgl. Melcher 2017: 35). Durch die EU wird die Autonomie und Souveränität der Kommunalebene in einigen Handlungsfeldern weiter eingeschränkt, jedoch stehen diesen Einschränkungen neue Handlungsoptionen gegenüber wie beispielsweise Fördermöglichkeiten durch die EU oder neue Kooperationsmöglichkeiten mit anderen EU-Staaten (vgl. Holtmann et al. 2017: 182, 204f). Hierbei nimmt die Kommunalebene die Rolle als Vermittlungsinstanz zwischen Bürgern und den Institutionen der EU wahr. Den kommunalen Mandatsträgern kommt hierbei eine

---

<sup>92</sup> Die Frage, wie die Haushaltsdefizite langfristig gesenkt werden sollen, ist regelmäßig Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und ist für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit nicht weiter von Interesse. Lösungsansätze können bei Boettcher (2012: 77–79), Holtmann et al. (2017: 49–61) und Scherf und Hofmann (2003: 382–387) nachgeschlagen werden.



Schlüsselrolle zu, da sie als Vertreter ihrer Partei maßgeblich als Vermittler fungieren (vgl. Braun und Tausendpfund 2017: 179f, 204).

Diese beiden beispielhaft erläuterten Herausforderungen verdeutlichen den geringer werdenden Handlungsspielraum von Kommunen und weisen auf den erhöhten Legitimationsbedarf hin. Angesichts der erläuterten Vorzüge der Kommunalebene (Bürgernähe, überschaubare lokale Verhältnisse und Problemfelder, Beeinflussbarkeit der Entscheidungsprozesse, unmittelbare Erfahrbarkeit der Entscheidungen) verwundert es nicht, dass kommunalen Herausforderungen mit Beteiligungsverfahren begegnet werden soll (vgl. Kost 2013: 34; Bogumil und Holtkamp 2013: 8; Holtmann et al. 2017: 9–12). Partizipation dient dazu, den kommunalen Herausforderungen aktiv zu begegnen und dabei die Vorzüge der Kommunalebene nutzbar zu machen. So verfolgt beispielsweise der Bürgerhaushalt die Ziele, das Wissen der Bürger über die Verteilung der Haushaltsmittel zu verbessern, die Präferenzen der Bürger zielgenauer zu ermitteln und die Bürger mit einem Instrument auszustatten, das eine Kontrolle der Haushaltspolitik von Politik und Verwaltung ermöglicht (vgl. Franklin und Ebdon 2007: 86; Holtkamp 2012: 253–257).<sup>93</sup> Auf weitere konkrete Anwendungsszenarien demokratischer Innovationen wird in Abschnitt 2.4.3 detaillierter eingegangen.

## 2.4.2 Verwaltungsmodernisierungen und Urbane Innovationen

Die beispielhaft beschriebenen Herausforderungen, vor denen Kommunen stehen, haben eine Reihe von Verwaltungsreformen nach sich gezogen, die zum einen Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln haben und sich zum anderen in unterschiedlicher Weise auf das Verhältnis zwischen Bürgern auf der einen Seite sowie Verwaltung und Politik auf der anderen Seite auswirken (vgl. Kersting 2013b). Die einzelnen Reformen fügen sich in umfassendere Reformdiskurse ein, in denen der Stellenwert von Partizipation unterschiedlich stark betont wird, was für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse ist. Daher wird an dieser Stelle auf zwei dieser Reformdiskurse detaillierter eingegangen und dabei, neben einer allgemeinen Bewertung der Auswirkungen, erörtert, inwiefern diese Reformdiskurse die Demokratisierung der Kommunalverwaltung befördert und Partizipationsmöglichkeiten eingeführt haben. Zunächst wird die

---

<sup>93</sup> Darüber hinaus gibt es weitere Ziele, die der Bürgerhaushalt verfolgt. Diese leiten sich aus den bereits in 2.2 diskutierten Zielen ab. Die Bürgerkommune stellt im Vergleich zum Bürgerhaushalt ein umfassenderes Konzept zur Beteiligung der Bürger an der kommunalen Haushaltspolitik (vgl. Holtkamp 2013: 142–147).

breitflächige Einführung des *Neuen Steuerungsmodells* als Ausgangspunkt für kommunale Reformen beschrieben (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 82). Da das *NSM* lange Zeit als Synonym für die Diskussionen über Verwaltungsmodernisierungen verwendet worden ist, wurden in dessen Windschatten weitere Reformelemente entwickelt, die nicht unmittelbar mit dem *NSM*-Konzept zusammenhängen und erst wesentlich später ernsthaft aufgegriffen wurden (vgl. Jann 1998b: 70). Im Anschluss wird auf einen jüngeren Reformdiskurs, der unter dem Schlagwort *Urbane Innovation* geführt wird, eingegangen. *Urbane Innovationen* konzentrieren sich auf die Innovationskraft urban geprägter Regionen und deren Auswirkungen auf Politik und Verwaltung. Damit grenzt sich dieser Reformdiskurs nicht nur begrifflich, sondern auch inhaltlich von dem *NSM* ab (vgl. Kersting 2017b: 1).

Das *NSM* war nicht der erste Anlauf einer Verwaltungsmodernisierung, aber der größte und somit bekannteste. Anlass für die Einführung des *NSMs* war die Kritik an der klassisch-bürokratischen und hierarchischen Steuerung der Verwaltung nach dem Vorbild von Max Weber, mit der die Probleme des anwachsenden Haushaltes nicht mehr zu lösen waren (vgl. Jann 1998b: 71; Pollitt und Bouckaert 2011: 281f). Konkret ging es darum, eine Antwort auf eine Reihe von „Steuerungslücken“ (Jann 1998b: 71) zu finden. Im Einzelnen betrifft dies die ineffiziente Mittelverwendung (Effizienzlücke), die fehlende Orientierung an Zielen (Strategielücke) und Instrumente um diese Ziele zu erreichen (Managementlücke), die fehlende Möglichkeit zur optimalen Nutzung des vorhandenen Personals und der Neugewinnung von qualifiziertem Personal (Attraktivitätslücke) und die fehlenden Instrumente zum Nachweis der Wirksamkeit und Qualität von Verwaltungsleistungen (Legitimitätslücke). Das Ziel bestand darin, die Verwaltungsorganisation nach betriebswirtschaftlichem Vorbild neu zu organisieren, wofür das aus dem englischsprachigen Raum stammende *New Public Management* (kurz: *NPM*) Pate stand (vgl. Jann 1998b: 72; Bogumil und Holtkamp 2013: 82).

Maßgeblich geprägt wurde das *NSM* durch die *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (kurz: *KGSt*), die seit 1949, als eingetragener Verein und gestützt durch die kommunalen Spitzenverbände, als ein Think Tank fungiert. Als solcher berät sie Kommunen und trägt damit zur Weiterentwicklung von Organisationsmodellen und Verwaltungsabläufen bei (vgl. Jann 1998b: 72). Das von der *KGSt* skizzierte

Konzept stützt sich im wesentlichen auf drei Elemente, denen wiederum weitere Einzelelemente zugeordnet sind (vgl. Jann 1998b: 73ff, 77):

- Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur: Kontraktmanagement zwischen den Leitungsebenen, dezentrale Gesamtverantwortung zur Nutzbarmachung von Handlungsspielräumen, zentraler Steuerungs- und Controllingbereich zur Koordination und Kontrolle der einzelnen Bereiche
- Outputsteuerung: Zusammenfassung der Verwaltungsleistungen zu Leistungspaketen (Produkte), produktbezogenes Rechnungswesen (Einführung der Kostenrechnung), Qualitätsmanagement als Voraussetzung zur Outputsteuerung
- Wettbewerb und Kundenorientierung: Einführung von Leistungsvergleichen zur Messung und Motivation, Outsourcing von Leistungen unter strategischen Gesichtspunkten

Die ersten beiden Punkte fallen unter die Binnenreform, die sich allein auf Veränderungen innerhalb der Verwaltungsorganisation bezieht. Der letzte Punkt betrifft das Außenverhältnis und damit insbesondere auch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern. Das *NSM* hat diesem Verhältnis eine völlig neue Prägung verliehen, wonach Bürger als Kunden verstanden werden. Die kommunale Verwaltung wird somit zum Dienstleistungs- und Servicezentrum, die ihre Prozesse an den Bedürfnissen der Bürger bzw. Kunden ausrichtet. Zur Optimierung dieses Angebots wurden in größeren Städten dezentrale Bürgerbüros (*one stop offices*) eingerichtet, die Sprechzeiten deutlich erweitert, ein Qualitätsmanagement eingeführt, Klienten- und Bürgerbefragungen durchgeführt und ein Beschwerdemanagement etabliert (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 85f; Kersting 2013b: 131f).

In Deutschland setzte der Trend der Verwaltungsmodernisierung erst vergleichsweise spät ein, was auf den fehlenden Handlungsdruck und die vergleichsweise hohe Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung zurückzuführen ist. Zudem verfügt Deutschland mit dem Verwaltungsföderalismus, der Dezentralität und dem Subsidiaritätsprinzip über eine Reihe von Institutionen und Prinzipien, die gemäß *NPM* als „modernitätsfördernd“ (Bogumil et al. 2006: 152; ähnlich bei Jann 1998a: 234) gelten. Das *NSM* hat mit dem Beginn der 1990er-Jahre eine zunächst rasche Verbreitung in den Kommunen gefunden. Dabei blieben die Kommunen, die das *NSM* vollumfassend eingeführt hatten, mit knapp 16 Prozent in der

Minderheit. Die Mehrheit (66,3 Prozent) übernahm nur einzelne Instrumente. Dabei fällt auf, dass die alten Bundesländer sich deutlich stärker am *NSM* orientierten als die neuen. Zudem setzte sich das *NSM* in größeren Städten und Kreisen stärker durch als in kleineren Kommunen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 80).

Die unterschiedliche Verbreitung und der Umsetzungsgrad des *NSMs* hängt zum einen damit zusammen, dass die Reform nicht zentral eingeführt wurde, und zum anderen mit der Kritik an dem *NSM* und den konzeptionellen Problemen, die bei der Implementation aufgetreten sind.<sup>94</sup> Aus den Analysen zur Wirkung des *NSMs* wird deutlich, dass die Umsetzung und Wirkung der Kernelemente des *NSMs* deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind im Vergleich zu den Reformelementen, die nicht Kernbestandteil des *NSMs* waren oder nur unter ihrem Deckmantel eingeführt wurden. Dazu zählen Maßnahmen, die dazu beigetragen haben, dass die Kommunalverwaltungen bürger- bzw. kundenorientierter geworden sind (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 89; Bogumil et al. 2006: 175). Hingegen findet sich kein einziges Kernelement, das von der Mehrheit der deutschen Kommunen implementiert worden ist (vgl. Bogumil et al. 2006: 158).<sup>95</sup> Trotzdem weisen subjektive Einschätzungen darauf hin, dass das *NSM* zu Einsparungen, erhöhter Dienstleistungsorientierung und Wettbewerbsfähigkeit geführt hat (vgl. Bogumil et al. 2006: 175).

Mit Blick in die Zukunft erscheint ein weiterer Reformschub im Sinne des *NSMs* als unwahrscheinlich, da hierfür die finanziellen Mittel fehlen, das Konzept zu stark an betriebswirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet ist und es mittlerweile eine Reformmüdigkeit unter den Mitarbeitern gibt. Zudem ist zu beobachten, dass es in Kommunen, die ihre Verwaltungsstrukturen modernisiert hatten, einen Trend zur Rezentralisierung und Rehierarchisierung gibt (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 89; Bogumil et al. 2006: 175). Dennoch könnten, trotz der schrittweisen Rückabwicklung, einige Reformelemente bestehen bleiben, die sich im Verwaltungsalltag bewährt haben und somit dauerhaft im institutionellen Gedächtnis verbleiben (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 90). Diese Symbiose zwischen managerialen und weberianischen Verwaltungselementen würde dem entsprechen, was

---

<sup>94</sup> Als einer der gewichtigsten Kritikpunkte führt Wollmann an, dass die Ökonomisierung der kommunalen Daseinsvorsorge dazu führe, dass bestimmte Aufgaben der Kommunalverwaltung nicht mehr demokratisch kontrolliert werden können (vgl. Holtmann et al. 2017: 175ff).

<sup>95</sup> Auf eine detaillierte Auflistung der Implementation einzelner Reformelemente wird an dieser Stelle verzichtet und auf den Beitrag von Bogumil et al. (2006) verwiesen.

Pollitt und Bouckaert (2011: 118–122) als neo-weberianischen Staat bezeichnen. Jedoch liegen nicht genügend Erkenntnisse vor, um ein abschließendes Urteil zur Dauerhaftigkeit dieses Schwebezustands zwischen Weberianismus und *NSM* zu treffen (vgl. Brüggemeier und Röber 2011: 367).<sup>96</sup>

Stellt man das Demokratisierungspotenzials des *NSMs* für die Kommunalverwaltung in den Fokus, so ist zwischen dem Binnenverhältnis und dem Außenverhältnis zu unterscheiden. Hinsichtlich des Binnenverhältnisses fallen die Ergebnisse durchmischtes aus. Einerseits ergeben sich für die Verwaltungsmitarbeiter aufgrund der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung Entscheidungs- und Handlungsspielräume, die nach Möltgen und Pippke (2009: 222f) als Demokratisierung beurteilt werden können. Andererseits hat sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, trotz einer erhöhten Transparenz, die durch das Controlling und Berichtswesen hergestellt wird, nicht verändert. Das liegt hauptsächlich daran, dass die von der Verwaltung bereitgestellten Daten durch die kommunale Vertretungskörperschaft nicht zweckmäßig ausgewertet werden können, um daraus einen Zugewinn hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion zu erzielen (vgl. Bogumil et al. 2006: 174f; Bogumil und Holtkamp 2013: 88; Möltgen und Pippke 2009: 223).

Insgesamt positiver fallen die Ergebnisse hinsichtlich des Außenverhältnisses aus. Zum einen führen die verschiedenen Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungsqualität zu einer Erhöhung der Effizienz, die legitimatorisch wirkt (Output-Dimension).<sup>97</sup> Zum anderen wird die Responsivität von Verwaltung und Politik durch Klienten- und Bürgerbefragungen sowie ein Qualitäts- und Beschwerdemanagement erhöht, da sich Verwaltungshandeln damit stärker an den Bedürfnissen der Bürger bzw. Kunden orientiert. Die dabei entstandene Kundenmacht ist zwar mit Einschränkungen verbunden, da es zu den meisten Verwaltungsprodukten keine Alternative gibt; jedoch wird den Bürgern damit die Möglichkeit gegeben, ihre Interessen und Bedürfnisse stärker als zuvor zu artikulieren (vgl. Lorig 2009: 240f; Czerwick et al. 2009: 268). Alles in allem bietet das *NSM* zwar keine Partizipationsmöglichkeiten im Sinne demokratischer Innovationen an, jedoch ist das Demokratisierungspotenzial, das sich – wie gezeigt wurde – unterschiedlich stark entfaltet, nicht von der Hand zu weisen. Ausgehend von den Erkenntnissen

---

<sup>96</sup> Für eine skeptische Einschätzung dieser Symbiose wird auf den Beitrag von Bogumil et al. (2006: 178f) verwiesen.

<sup>97</sup> Der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Partizipation wird in Abschnitt 2.5 näher erläutert.

darf davon ausgegangen werden, dass die Verwaltungsmodernisierungen, die auf das *NSM* zurückgehen, einen Demokratisierungsschub in Verwaltung und Politik ausgelöst haben und somit die Einführung demokratischer Innovationen eher begünstigen als erschweren.<sup>98</sup>

Als Kritik an den unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten, die das *NSM* vorsah, wurde das Reformmodell der Bürgerkommune entwickelt, das vor allem in Nordrhein-Westfalen als Reaktion auf die steigenden Haushaltsdefizite in den Kommunen Ende der 1990er Jahre eingeführt wurde. Die Idee besteht darin, über verschiedene Beteiligungselemente Einsparmöglichkeiten zu ermitteln, sich den Rückhalt der Bürger bei Einsparungen zu sichern und kommunale Aufgaben an Bürger und Vereine auszulagern, wo dies möglich und sinnvoll ist. Somit handelt es sich um ein klassisches Konsolidierungsinstrument, das partizipative Züge trägt. Kritisiert wurde die Bürgerkommune wegen des paternalistischen Charakters und der schwach ausgestalteten Mitgestalterrolle der Bürger, weswegen sie sich letztendlich nicht durchsetzen konnte (vgl. Holtkamp 2012: 257–260).

In einem jüngeren Reformdiskurs, der unter dem Schlagwort *Urbane Innovation* geführt wird, wurden neue Konzepte als Antwort auf die kommunalen Herausforderungen entwickelt (vgl. Kersting 2017b).<sup>99</sup> Dieser Reformdiskurs hat sich von den Grundsätzen des *NSM* losgelöst und richtet sein Augenmerk auf das Innovationspotenzial urban geprägter Regionen, die zum einen unter besonderem Druck stehen, da dort die Herausforderungen, vor denen die Kommunalebene grundsätzlich steht, überdurchschnittlich deutlich zutage treten. Zu nennen sind der Strukturwandel, die soziale und ökonomische Spaltung, der ungleiche Zugang zu Lebens- und Teilhabechancen, der demographische Wandel sowie der steigende Bedarf an Integrationsleistung als Folge von globalen Migrationsbewegungen (vgl. Kersting 2017b: 12f). Zum anderen verfügen urbane Regionen über ho-

---

<sup>98</sup> Zur Haltung der Politiker gegenüber Verwaltungsmodernisierungen wird auf den Sammelbandbeitrag von Krapp (2013) verwiesen. Er hat festgestellt, dass kommunale Mandatsträger ein geringes Interesse an einer Verwaltungsmodernisierung haben und deren Haltung gegenüber Reformelementen, die die Außendimension betreffen, in erheblichem Maße von der Parteizugehörigkeit abhängen. Zur Haltung der Bürgermeister gegenüber Verwaltungsmodernisierungen wird auf den Beitrag von Egner und Heinelt (2006) verwiesen.

<sup>99</sup> Der Sammelband von Kersting (2017b), auf den sich hier hauptsächlich bezogen wird, schließt gedanklich und begrifflich an den durch Gabriel et al. (2000) geprägten Begriff der *Urban Democracy* an.

hes Innovations- und Kreativitätspotenzial, was ihnen dabei hilft die zuvor skizzierten Probleme zu lösen (vgl. Radtke und Schaal 2018: 152). Obwohl eine direkte Einordnung vermieden wird, lässt sich eine Nähe zum Verwaltungsreformleitbild *Public Governance* nicht leugnen. Beide Reformdiskurse setzen auf kooperative netzwerkartige Steuerungsformen und teilweise auch auf partizipative Elemente, wodurch sie sich von einer rein betriebswirtschaftlichen Perspektive und hierarchischen Steuerungsformen abgrenzen (vgl. Holtkamp 2012: 242; Kersting 2017b: 18, 22). Zur Differenzierung urbaner Innovationen schlägt Kersting (2017b: 2) eine Unterscheidung zwischen sozialen, administrativen, technischen, fiskalischen und demokratischen Innovationen vor. Diese Innovationsformen sind nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen und bauen auf älteren Definitionen und Konzeptualisierungen auf oder schließen an ältere Diskurse an (vgl. Kersting 2017b; Walter und Zimmer 2017).<sup>100</sup> In der nachfolgenden Erläuterung der einzelnen Innovationsformen werden die demokratischen Innovationen ausgespart. Auf diese wird gesondert in Abschnitt 2.4.3 eingegangen.

Soziale Innovationen gelten, gemäß modernisierungstheoretischer Ansätze, als „*neue Wege, Ziele zu erreichen*, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, *die die Richtung des sozialen Wandels verändern* [Hervorhebung im Original, der Verfasser], Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden“ (Zapf zitiert nach Walter und Zimmer 2017: 59). Jüngere Ansätze folgen einem pragmatischen Zugang und begreifen soziale Innovationen als neue Lösung für ein soziales Problem, das effektiver, effizienter und nachhaltiger ist als die bisherige Lösung (vgl. Walter und Zimmer 2017: 59).<sup>101</sup> Eine wichtige Rolle nimmt hierbei die Zivilgesellschaft ein, die auch schon in der Vergangenheit häufig eine Vorreiterrolle bei der Implementation und Etablierung eingenommen hat

---

<sup>100</sup> Die Innovationsformen schließen teilweise an ältere Diskurse und Forschungsfelder an und bekommen durch das Schlagwort *Urbane Innovationen* lediglich ein neues Label und eine fokussierte Perspektive auf urban geprägte Regionen. Als Beispiel dienen soziale Innovationen, die an die Dritte-Sektor-Forschung anschließen (vgl. Zimmer und Priller 2004; Brandsen et al. 2016a).

<sup>101</sup> Stellvertretend für die Beiträge, anhand derer deutlich wird, wie unscharf der Begriff der sozialen Innovation genutzt wird, wird auf das EU-Forschungsprojekt TRANSIT (*transformative social innovation theory*) (2014–2017) verwiesen. Die Ergebnisse des Projektes wurden zu vier Metanarrativen zusammengefasst: degrowth and localization, social entrepreneurship and the social economy, collaborative economy und solidarity economy (vgl. Thompson 2018: 8f).

(vgl. Walter und Zimmer 2017: 61). In Abhängigkeit vom Governance-Modus, den lokalen Gegebenheiten und den beteiligten Akteuren (öffentlich-staatlich, privat-kommerziell, zivilgesellschaftlich) erzielen soziale Innovationen individuell zu evaluierende Ergebnisse, sodass eine pauschale Beurteilung dieser Innovationsform ausscheidet.<sup>102</sup> Ebenso kann keine pauschale Aussage darüber getroffen werden, welche Rolle Partizipation hierbei spielt, da der Grad und die Art (passiv oder aktiv) der Einbindung von der individuellen Konzeption der jeweiligen sozialen Innovation abhängt.<sup>103</sup> Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass soziale Innovationen eine wichtige Rolle bei der Diffusion von Wissen in modernen Ökonomien spielen. Daher sind technische Innovationen darauf angewiesen, dass sie von sozialen Innovationen flankiert werden, damit sie ihr Potenzial hinsichtlich der Wohlstandssteigerungen ausschöpfen können (vgl. Hirsch-Kreinsen 2010: 81).<sup>104</sup>

Administrative Innovationen umfassen instrumentelle, prozedurale oder organisatorische Änderungen in der Verwaltung bei gleichzeitiger Neuausrichtung der Organisationsziele. Die Neuausrichtung der Organisationsziele macht es erforderlich, dass die Verwaltungsspitze eine tragende Rolle spielt, wenngleich der Impuls zur Durchführung einer administrativen Innovation nicht allein von ihr kommen muss (vgl. Banner et al. 2017: 122f).<sup>105</sup> Diese Innovationsform verläuft immer als Prozess, in dem Mitarbeiter zunächst überzeugt und anschließend geschult werden müssen, damit die neuen Praktiken in den Routinebestand aufgenommen werden (vgl. Banner et al. 2017: 124). Den einzelnen Akteuren kommt hierbei eine wichtige Rolle zu, da sie direkt oder indirekt zum Erfolg oder Scheitern beitragen (vgl. Banner et al. 2017: 128). Inwieweit Partizipation eine Rolle spielt, wird maßgeblich durch den Innovationstyp beeinflusst. Banner et al. (2017: 136) unterscheiden hierbei zwischen Innovation von oben (Typ 1), Innovation

---

<sup>102</sup> Einen Überblick über die Vorzüge und Nachteile sozialer Innovationen, insbesondere unter forschungspraktischen Gesichtspunkten, liefert der Sammelbandbeitrag von Brandsen et al. (2016b).

<sup>103</sup> Zum Stellenwert von Partizipation als Teil sozialer Innovationen im Bereich der Management- und Organisationsforschung wird auf den Sammelbandbeitrag von Martens (2010) verwiesen.

<sup>104</sup> Blättel-Mink (2010: 139) argumentiert damit, dass technische Innovationen kulturell überformt seien, was zu sozialen Innovationen führt. Dies wiederum bringe technische Innovationen hervor.

<sup>105</sup> Ziele müssen nicht zwangsläufig materieller oder quantifizierbarer Natur sein. Nach Hiemstra (2008: 43f) kann sich die Verwaltung auch ein stärker durch bestimmte Werte geprägtes Verwaltungshandeln als Ziel setzen.



durch Diffusion (Typ 2) und eigenständige Innovation von innen (Typ 3). Letzterer Innovationstyp ist im Sinne der Erreichung des angestrebten Innovationsziels wesentlich voraussetzungsvoller als die anderen Innovationstypen, verspricht jedoch einen höheren Ertrag – auch im Hinblick auf die erweiterten Partizipationsmöglichkeiten für Verwaltungsmitarbeiter und Bürger (vgl. Banner et al. 2017: 136, 146f). Beiträge wie die von Grunow (2014) oder Spitzer (1998) machen deutlich, dass administrative Innovationen teils erhebliche Schnittmengen mit demokratischen und technischen Innovationen haben. Daraus geht hervor, dass administrative Innovationen spürbar über die Reformelemente, die im Zuge des *NSMs* diskutiert wurden, hinausgehen. Der Mehrwert des Reformdiskurses, der unter dem Schlagwort *Urbane Innovationen* geführt wird, besteht darin, dass er diese Reformelemente verstärkt in den Vordergrund stellt und mit anderen Reformelementen verbindet.

In ähnlicher Weise profitieren auch technische Innovationen von dem jüngeren Reformdiskurs, da sie den Fokus auf eine Innovationsform und die damit verbundenen Reformelemente richten, die bislang hauptsächlich unter dem Deckmantel des *NSM* diskutiert wurden. Bei technischen Innovationen handelt es sich um technikgestützte Lösungen, die Kommunen dabei helfen, ihre Aufgaben effizienter und effektiver zu erledigen (vgl. Lucke 2017: 151). Der jüngere Diskurs fokussiert dazu vor allem auf die Herstellung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Prozessen in Politik und Verwaltung sowie der Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Daten; in einer weiteren Fassung des Begriffes sind dabei aber auch technische Errungenschaften zu verstehen, die jeweils in ihrem historischen Kontext das Verwaltungsarbeiten effizienter und effektiver gemacht haben (vgl. Lucke 2017: 153ff; Kersting 2017b: 3).<sup>106</sup> Der jüngere Reformdiskurs lässt sich hauptsächlich in zwei Teilbereiche unterteilen: *Open Government* umfasst informationstechnische Aktivitäten, die das Handeln von Verwaltung und Politik transparenter und nachvollziehbarer machen, während *Open Data* das zur Verfügung stellen offener Datenbestände, zur freien Nutzung im Interesse der Allgemeinheit, umfasst (vgl. Lucke 2017: 153–156).<sup>107</sup> Die Aktivitäten unterscheiden

---

<sup>106</sup> Als Beispiel ist etwa die Erfindung der Elektrizität, der Schreibmaschinen, der Aufzüge oder von Baufahrzeugen anzuführen.

<sup>107</sup> Seit einiger Zeit hat die Beratungsbranche, die sich auf die Kommunalverwaltung spezialisiert hat, damit begonnen, öffentliche Daten zu nutzen, um Kommunalverwaltungen im Hinblick auf die Optimierung von Effektivität und Effizienz zu beraten. Ein Beispiel hierfür ist die Firma Polyteia. Die Webseite kann unter folgendem Link

sich in Abhängigkeit vom Anwendungsbereich teils erheblich voneinander hinsichtlich ihres Nutzens, den Stärken und Schwächen sowie den Chancen und Risiken. Der Aspekt Partizipation sticht hierbei besonders hervor, wengleich darauf hinzuweisen ist, dass technische Innovationen vor allem von Bürgern, die besonders versiert im Umgang mit informationstechnischen Anwendungen oder der Verarbeitung der dadurch gewonnenen Daten sind, genutzt werden können, was den *Digital Divide* vergrößern könnte (vgl. Abschnitt 2.5; Lucke 2017: 194ff; Harnisch und Schönemann 2015: 189). Technische Innovationen stellen somit ein Bindeglied zwischen dem Reformdiskurs um *Urbane Innovationen* und E-Government dar.<sup>108</sup>

Fiskalische Innovationen umfassen Neuerungen, die politische und institutionelle Reformen im Hinblick auf die kommunale Aufgaben- und Ausgabentätigkeit sowie deren Finanzierung betreffen (vgl. Döring 2017: 205). Wie die bereits zuvor diskutierten Innovationsformen stellen auch fiskalische Innovationen eine politische Reaktion auf ein zu lösendes Problem dar, in diesem Fall die kommunale Haushaltskrise und die globale Wirtschafts- und Finanzkrise (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 43; Döring 2017: 227). Obwohl fiskalische Innovationen oftmals mit dem *NSM* in Verbindung gebracht wurden, gibt es eine Reihe von Innovationen, die losgelöst vom *NSM* eingeführt wurden. Dabei hat die Anzahl der fiskalischen Innovationen seit den 2000er Jahren deutlich zugenommen – insbesondere vor dem zeitgeschichtlichen Hintergrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2007. Zu den wichtigsten fiskalischen Innovationen, die seitdem eingeführt wurden und als produktiv bewertet werden, zählen die Stärkung des Konnexitätsprinzips (zurückzuführen auf die Regelungen des europäischen Fiskalpakts zur Schuldenbegrenzung der öffentlichen Haushalte der EU-Mitgliedsstaaten), die Mitwirkung der Kommunen an Gesetzgebungsvorhaben des Bundes mit Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen, die Umstellung von der kameralen auf

---

aufgerufen werden: <https://www.polyteia.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019). Ein weiteres Beispiel für die kommerzielle Nutzung öffentlicher Daten ist die Firma Geolytix, die anhand von offenen Daten Umsatzmodelle und Verkaufsstrategien entwickelt. Die Webseite kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://geolytix.co.uk/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019). Eine der größten Open-Data-Datenbanken in der Europäischen Union ist das European Data Portal, das seit 2015 Metadaten der öffentlichen Verwaltungen in Europa nicht-kommerziell anbietet. Die Webseite kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://www.europeandataportal.eu/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>108</sup> Für eine Übersicht über die gängigen Definitionen und Begriffsbestimmungen von E-Government wird auf die Arbeit von Bhatnagar (2009: 2f) verwiesen.

die doppische Buchführung, die Schaffung eines strikten Durchgriffsverbots, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (*Hartz IV*), die Einführung eines professionellen Schuldenmanagements in den Kommunen und neue Modelle zur Bestimmung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse (vgl. Döring 2017: 225–237).<sup>109</sup> Das kommunale Steuersystem ist bislang unangetastet geblieben. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht am 10.04.2018 erklärt, dass die in den alten Bundesländern für die Grundsteuer festgelegten Einheitswerte für Häuser und unbebaute Grundstücke verfassungswidrig sind und bis Ende 2019 neu geregelt werden müssen. Bislang hat die Grundsteuer vor allem bei Konsolidierungsmaßnahmen eine hervorgehobene Rolle gespielt, da die hieraus erzielten Steuermaßnahmen gegenüber Land und Bund nicht umlagepflichtig sind und über die Hebesätze erhöht werden können (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 142; o.V. 2018; Naßmacher und Naßmacher 1999: 195–200).

Vergleicht man diesen jüngeren Reformdiskurs mit dem *NSM* sowie den Reformelementen, die dem *NSM* zugerechnet werden, so wird deutlich, dass *Urbane Innovationen* keine ganzheitlichen Reformkonzeptionen bieten, sondern aus einem Bündel an Maßnahmen bestehen. Daraus entsteht die Herausforderung, *Urbane Innovationen* sowohl in einer umfassenden ganzheitlichen als auch in einer Betrachtung hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Auffällig ist, dass *Urbane Innovationen* verstärkt auf Partizipation setzen. Dies betrifft zum einen die Binnenperspektive, wie beispielsweise die Beteiligung von Kommunen an Gesetzgebungsvorhaben, die die kommunalen Finanzen betreffen, oder die Beteiligung von Mitarbeitern an Entscheidungsprozessen innerhalb der Verwaltung. Zum anderen betrifft das aber auch direkt die Bürger, die beispielsweise über soziale Innovationen in die Zivilgesellschaft eingebunden oder für Lernprozesse aktiviert werden sollen. In den in diesem Abschnitt dargestellten Innovationsformen stellt Partizipation bloß ein Reformelement dar, das zudem nicht konstitutiv für die Innovationsformen ist. Hingegen stellt Partizipation das Kernelement demokratischer Innovationen dar, auf die in dem folgenden Abschnitt detaillierter eingegangen wird.

---

<sup>109</sup> Für eine Auflistung der bedeutsamen fiskalischen Innovationen seit 1949 wird auf den Sammelbandbeitrag von Döring (2017: 238f) verwiesen.

### 2.4.3 Demokratische Innovationen in Kommunen

Die Idee, Bürger auf Kommunalebene an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen, ist nicht neu. Bereits die konservative Partei *Preußischer Volksverein* befürwortete in ihrem Programm von 1861 „die kommunale Selbstverwaltung unter Teilnahme der Untertanen“ (Schmitz 2009: 85) – wenngleich außer Frage steht, dass das, was die Partei damals unter „Teilnahme“ verstand, nach heutiger Definition nicht unter die Sammelbegriffe Bürgerbeteiligung oder demokratische Innovationen fallen würde.<sup>110</sup> In der aktuellen Diskussion kommt demokratischen Innovationen aufgrund der mannigfaltigen Herausforderungen, die das politische System im Allgemeinen und die Kommunalebene im Speziellen betreffen, die Aufgabe zu, die politischen Strukturen und Prozesse des demokratischen Regierens zu verändern und zu verbessern (vgl. Newton 2012: 4). Dabei hängt die Frage, was unter Verbesserung zu verstehen ist, einerseits von den empirischen Untersuchungsergebnissen und andererseits von den normativen Standpunkten ab.<sup>111</sup> Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass demokratische Innovationen vorrangig auf der Kommunalebene zum Einsatz kommen sollen – zumindest legt das die Fülle an fachwissenschaftlichen Veröffentlichungen, die sich auf die Kommunalebene konzentrieren, nahe. Darin werden eine Reihe plausibler Gründe aufgeführt, die nahelegen, dass sich die Kommunalebene zur Erprobung und zum Ausbau von demokratischen Innovationen besonders eignet. Zunächst werden diese Argumente näher erläutert bevor im Anschluss ein Überblick über die wichtigsten Reformbereiche im kommunalpolitischen Bereich gegeben wird.<sup>112</sup>

Ein großer Vorteil der Kommunalebene besteht darin, dass negative Effekte, die bei der Erprobung und dem Ausbau demokratischer Innovationen auftreten können, vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die kommunale und

---

<sup>110</sup> Nach Gabriel (1983: 57) ist das Prinzip der Beteiligung der Bürger an der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung verbunden und geht auf die Steinschen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück.

<sup>111</sup> In Abschnitt 2.5 wird ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand gegeben.

<sup>112</sup> Rowe und Frewer (2005) haben für ihren Beitrag mehr als 100 *Public Engagement Mechanisms* zusammengetragen. Da unveröffentlichte Literaturbestände unberücksichtigt geblieben sind und davon ausgegangen werden kann, dass seit Veröffentlichung des Beitrags weitere Verfahren hinzugekommen sind, dürfte die Zahl höher liegen.

noch geringere für die Landes- und Bundesebene haben, zumal die Aufsichtsbehörden jederzeit eingreifen können, wenn dies als erforderlich erachtet wird. Zudem können die Kommunen selbst sowie die höheren politischen Ebenen von den Erfahrungen lernen, die auf Kommunalebene mit Beteiligungsverfahren gemacht werden (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 187f). Newton (2012: 5) betont in diesem Zusammenhang, dass sich demokratische Innovationen von der Kommunalebene aus auf die höheren politischen Ebenen ausbreiten könnten, wenn sie sich bewährt haben. Auch Kersting et al. (2008: 61) weisen darauf hin, dass demokratische Reformelemente testweise in möglichst unterschiedlichen Subsystemen eingeführt und erprobt werden bevor sie in den Normalbetrieb gehen. Aufgrund dessen wird die Kommunalebene häufig als „Experimentierfeld“ (Geißel 2008b: 227; Kersting 2004a: 51), „Experimentierbaustelle“ (Bogumil und Holtkamp 2013: 187), als „Demokratielabor“ (Kersting und Roth 2018: 1158) oder als Testraum (vgl. Marschall 2015: 229) bezeichnet.

Zwei weitere Gründe, die für die Kommunalebene sprechen, leiten sich aus der räumlichen und sozialen Nähe zwischen Bürgern, Mandatsträgern, Parteivertreter und der Verwaltung auf Kommunalebene ab. Dieser Umstand macht Kontakte und den Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren und der daraus folgenden Rückkopplung (Responsivität) wahrscheinlicher (vgl. Holtkamp 2007: 367; Holtmann et al. 2017: 9f). Hinzu kommt, dass die Problemnähe größer ausgeprägt ist als auf den höheren politischen Ebenen, die lokalen Verhältnisse und Problemlagen überschaubarer sind, die Entscheidungsprozesse unmittelbar beeinflusst werden können und die politischen Maßnahmen persönlich erfahrbar sind (vgl. Naßmacher und Naßmacher 1999: 30; Kost 2013: 34). Auch wenn der Handlungsspielraum seit den 1990er Jahren aufgrund der Überschuldung kommunaler Haushaltskassen zunehmend begrenzt wird, bewertet Holtkamp (2007: 366f) den kommunalen Handlungsspielraum wegen der formalen Kompetenzen als noch ausreichend.

Hieraus ergeben sich zwei konkrete Ansatzpunkte in Bezug auf demokratische Innovationen: Zum einen ließe sich mit kommunal verankerten demokratischen Innovationen der Politikverdrossenheit und Skepsis gegenüber der repräsentativen Demokratie entgegenwirken und das Demokratiedefizit der höheren politischen Ebenen – insbesondere der EU-Ebene – kompensieren (vgl. Bogumil

und Holtkamp 2013: 187; Vetter 2011: 27).<sup>113</sup> Zum anderen bietet die Kommunal-ebene die Möglichkeit, das Interesse der Bürger für Politik zu wecken und sie für politische Beteiligung – auch auf höheren politischen Ebenen – vorzubereiten (Sozialisationseffekte). Kost (2013: 34) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei der Qualifizierung von Bürgern für höhere politische Ebenen um ein elitentheoretisches Element handelt, da mit der Qualifizierung gleichzeitig auch eine Selektion geeigneter Kandidaten einhergeht.

Jedoch ist die Erfüllung dieser Funktion an eine Reihe von Bedingungen geknüpft (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007: 24). Erstens sollten die Kommunen speziell jene Aufgaben wahrnehmen, die direkten Einfluss auf das Leben der Bürger haben. Zweitens sollten die Kommunen eine bestimmte Größe nicht überschreiten, wenn die Problemnähe und die Problemlagen überschaubar bleiben sollen, damit die Entscheidungsprozesse auch tatsächlich beeinflusst werden können. Drittens sollten die Probleme nicht allein durch die Verwaltung gelöst werden (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007: 24). Letzteres setzt einen politischen Wettstreit sowie ein kooperatives Selbstverständnis innerhalb der Verwaltung voraus, weshalb die klassische Trennung zwischen Politik, die die Entscheidungen trifft, und der Verwaltung, die die Entscheidungen ausführt, aufgegeben werden muss (vgl. Bogumil und Jann 2009: 187, 208).<sup>114</sup> Dabei entsteht jedoch ein Zielkonflikt zwischen dem Handlungsspielraum einer politischen Einheit und ihrer Größe, da mit zunehmender Größe die Einflussmöglichkeiten des einzelnen Bürgers sinken während gleichzeitig die Befugnisse der politischen Einheit anwachsen. Umgekehrt gilt für kleine politische Einheiten, dass der einzelne Bürger hier zwar größere Einflussmöglichkeiten hat, jedoch die Handlungsbefugnisse der politischen Einheit nur gering ausgeprägt sind (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007: 25). Hierbei haben sich mittelgroße Städte als optimal erwiesen, da dort der

---

<sup>113</sup> Eine ausführliche Erläuterung der Herausforderungen, die insbesondere das Verhältnis zwischen Bürgern und Repräsentanten betreffen, ist in Abschnitt 2.2 zu finden und wird hier nicht erneut ausgeführt. Für eine differenzierte Analyse des Demokratiedefizits der EU wird auf die Beiträge von Papadopoulos (2004), Heinig (2009) sowie das Werk von Scharpf (1999) verwiesen. Mit den sowohl positiven als auch negativen Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Demokratien setzt sich der Sammelbandbeitrag von Heyne (2015) auseinander. Eine differenzierte empirische Auseinandersetzung mit dem Begriff Politikverdrossenheit findet sich bei Arzheimer (2002).

<sup>114</sup> Naßmacher und Naßmacher (1999: 34) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Annahme einer unpolitischen Verwaltung ohnehin bereits durch entsprechende Forschungsergebnisse widerlegt sei.

einzelne Bürger genug Einfluss auf unmittelbar mit seinen Lebensumständen verbundene politische Entscheidungen hat (vgl. Naßmacher und Naßmacher (2007: 25).

Diese normativ geprägte Erwartungshaltung an die Funktionen der Kommunalebene lässt sich jedoch nur zum Teil durch Forschungsergebnisse decken. Die Mehrheit der Bürger in den alten Bundesländern schreibt nationalen Behörden einen größeren Einfluss auf deren Lebensbedingungen zu als den regionalen oder lokalen Behörden. In den neuen Bundesländern gibt es eine leicht gegenteilige Tendenz. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass die Handlungsspielräume der Kommunen entweder nicht ausreichend sind oder aber die Bürger diese aus bestimmten Gründen nicht wahrnehmen. Was sich hingegen nachweisen lässt, ist das im Vergleich zur nationalen Ebene hohe Vertrauen in die regionalen und lokalen Behörden. Im Vergleich zwischen den alten und neuen Bundesländern liegen die gemessenen Werte der neuen Bundesländer auf einem niedrigeren Niveau, weisen jedoch den gleichen Trend auf wie die alten Bundesländer (vgl. Vetter 2011: 28ff).<sup>115</sup> Insgesamt kommt Vetter (2002: 194f) zu dem Schluss, dass sich die lokale Politik positiv die Bereitschaft für politisches Engagement, die Zufriedenheit mit der Demokratie sowie das politische Kompetenzgefühl der Bürger auswirkt. Ob sich dies auf die kommunale Institutionenstruktur zurückzuführen lässt, bleibt in der Studie von Vetter (2002) offen.<sup>116</sup>

Neben den bereits genannten Gründen, dürfte noch ein weiterer Grund eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen, der in der Literatur oftmals nicht direkt benannt wird und sich wie folgt prägnant zusammenfassen lässt: Es gibt keine Alternative. Die Kommunalebene ist die einzige Ebene im föderalen System der Bundesrepublik, die es erlaubt, in breitem Umfang partizipative Verfahren zu erproben und auszubauen.<sup>117</sup> Mit Blick auf direktdemokratische Verfahren auf Bundes- und

---

<sup>115</sup> Inwiefern die Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern mit zeitgeschichtlichen Ereignissen erklärt werden können ist für die Forschungsfragen nicht weiter von Interesse und wird deshalb ausgespart. Weitere Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern – beispielsweise hinsichtlich der Demokratiezufriedenheit – werden in Abschnitt 2.2 beschrieben.

<sup>116</sup> Trotz der in diesem Punkt nicht eindeutigen Forschungsergebnisse hat sich der Europarat für die institutionelle Aufwertung der lokalen Ebene ausgesprochen (vgl. Council of Europe 1985).

<sup>117</sup> Diese Aussage bezieht sich auf die zum Zeitpunkt der Arbeit vorgefundene Verfassungssituation.

Länderebene wird deutlich, dass diese aufgrund der engen Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassungen im politischen Entscheidungsprozess die Ausnahme und nicht die Regel darstellen.<sup>118</sup> Laut Kost (2013: 64f) findet in den Bundesländern im Durchschnitt alle 30 Jahre ein Volksentscheid statt, wobei die Zahlen je nach Bundesland teils enorm variieren. Ein Blick auf andere europäische Mitgliedsstaaten verrät, dass nur eine Hand voll Länder direktdemokratische Verfahren auf nationaler Ebene einsetzen.<sup>119</sup> Diesen Ländern steht eine Mehrheit gegenüber, die dem Einsatz direktdemokratischer Verfahren – gemessen an der verfassungsrechtlichen Situation – vorsichtig bis ablehnend gegenüberstehen (vgl. Walter-Rogg 2008: 250f, 259–262).<sup>120</sup>

Auch die EU-Ebene eignet sich aktuell nicht dazu, direkt-demokratische Verfahren zu erproben und auszubauen. Erst seit kurzem gibt es mit der *Europäischen Bürgerinitiative* (kurz: *EBI*) erstmals ein direktdemokratisches Verfahren auf EU-Ebene.<sup>121</sup> Ähnlich wie die Volksinitiative ermöglicht die *EBI* den Initiatoren, eine Sachfrage auf die Agenda der EU-Kommission zu setzen. Die EU-Kommission berät dann darüber, ist aber hinsichtlich ihrer Beschlussfähigkeit nicht an die Initiative gebunden (vgl. Thierse 2019: 88f; Thedieck 2013: 28). Erste Analysen des noch jungen Verfahrens, das erst mit Inkrafttretens der entsprechenden Verordnung im April 2012 eingeführt wurde, deuten darauf hin, dass die *EBI* weniger die Output- als vielmehr die Input-Seite stärken könnte. Ob die *EBI* in

---

<sup>118</sup> Eine genauere Erläuterung der verfassungsrechtlichen Situation findet sich in Abschnitt 2.3.1.

<sup>119</sup> Als Vorbild für eine Direktdemokratie wird gerne die Schweiz herangezogen (vgl. Kost 2006: 31; Kriesi 2012). Dabei wird oftmals außer Acht gelassen, dass ein Nebeneffekt dieses politischen Systems die Schwächung der konkurrenzdemokratischen Züge bedeutet. Eine Erläuterung der Vor- und Nachteile findet sich im Beitrag von Batt (2006). Vatter (2014: 431f) weist zudem daraufhin, dass die Interessenverbände bei direktdemokratischen Abstimmungen in der Schweiz einen deutlich höheren Einfluss auf die Abstimmung haben als die Parteien. Zudem fallen die Volksentscheide in der Schweiz in der Tendenz eher minderheitenfeindlich aus (vgl. Vatter 2014: 441).

<sup>120</sup> Für eine Erfassung direktdemokratischer Verfahren auf subnationaler Ebene ist die Datenbasis nicht ausreichend und die Gesetzeslage zu unklar, um ein belastbares Fazit zu ziehen (vgl. Walter-Rogg 2008: 256f).

<sup>121</sup> Dass es auf EU-Ebene lange kein direktdemokratisches Verfahren gegeben hat, lässt sich damit erklären, dass sich das Handeln der EU-Institutionen am Subsidiaritätsprinzip orientiert. Dies betrifft auch das Thema Partizipation, das gemäß der European Charter of Local Self-Government des Europarates, an der Mitgliedsländer der Europäischen Union mitgewirkt haben, im Zuständigkeitsbereich der Kommunen verortet wird (vgl. Council of Europe 1985).



Zukunft in Richtung eines Referendums, an dem alle EU-Bürger teilnehmen können, weiterentwickelt wird, gilt als offen, wenngleich auch als eher unwahrscheinlich (vgl. Thierse 2019: 87, 91f; Hrbek 2012: 49f). Demgegenüber sind auf Kommunalebene die Hürden für direktdemokratische Verfahren deutlich niedriger, was sich an der Anzahl der Bürgerbegehren ablesen lässt. Schließlich können auf Kommunalebene deutlich mehr Politikbereiche zum Thema eines Bürgerbegehrens gemacht werden als auf Landes- und Bundesebene (vgl. Kost 2013: 41, 49).

Bei Verfahren, die auf Konsultation und Dialog setzen und somit keine bindenden Entscheidungen produzieren, gibt es, im Vergleich zu direktdemokratischen Verfahren, zwar den notwendigen verfassungsrechtlichen Spielraum diese auch auf höheren politischen Ebenen anzuwenden, jedoch sprechen praktische Gründe gegen eine Erprobung und Ausbau dieser Verfahren auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Ab einer bestimmten Anzahl der in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubindenden Bürger ist es nicht mehr möglich ist, Entscheidungen effizient und effektiv zu treffen (vgl. Meyer 2009: 83; Macpherson 1979: 94f; Dahl 1998: 107). Aktuell gelingt es mit den zur Verfügung stehenden Verfahren nicht, die Bürger eines Bundeslandes oder Stadtstaates, geschweige denn der gesamten Bundesrepublik oder der EU-Mitgliedsstaaten, im Rahmen eines konsultativ-diskursiven Prozesses umfassend zu beteiligen. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass verfassungsrechtliche und prozedurale Gründe den Korridor zur Erprobung und zum Ausbau partizipativer Verfahren gezwungenermaßen auf die Kommunalebene verengen.

Dieser Umstand erklärt, weshalb Wissenschaft, staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Parteien die (Fort-)Entwicklung von Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene vorantreiben und teils aktiv einfordern. Hierbei rücken vor allem die Interessen der lokalen politischen Eliten aus Politik und Verwaltung in den Fokus, da sie über die Erprobung und den Ausbau demokratischer Innovationen entscheiden (vgl. Holtkamp und Friedhoff 2014: 1). Vetter (2009: 135) verweist hierzu darauf, dass die Politik vor allem aus strategischen Gründen mehr Bürgerbeteiligung fordert. Allerdings deckt sich die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung oftmals auch mit den Einstellungen der Mandatsträger – wenngleich es Unterschiede hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung gibt (vgl. Kersting und Schneider 2016: 331; Heinelt 2013: 117–127).<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Für die Einstellung der Bürgermeister gegenüber demokratischen Innovationen haben Wagschal et al. (2018: 21ff) in ihrem Beitrag nachgewiesen, dass Bürgermeister –

Aber auch bei den Bürgern gibt es unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie Bürgerbeteiligung konkret gestaltet werden sollte. Die Ergebnisse einer Studie der Bertelsmann Stiftung zeigen, dass das Alter und der Bildungshintergrund einen großen Einfluss darauf haben, ob sich die Bürger direkt, dialogisch oder repräsentativ beteiligen möchten (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 73). Insbesondere Jugendliche heben sich mit ihren Präferenzen von dem Bevölkerungsdurchschnitt ab (vgl. Kersting 2016b: 265ff). Insgesamt zeigt sich, dass individuelle Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber der Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder einer Mitgliedschaft in einer Partei bevorzugt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011).<sup>123</sup> Zudem bringt Bürgerbeteiligung, nach Meinung der Bürger, bessere Ergebnisse hervor. Interessant ist, dass Bürgerdialoge gegenüber Bürgerentscheiden deutlich besser abschneiden (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 85).<sup>124</sup>

Wie bereits in Abschnitt 2.1 erläutert gibt es unterschiedliche Systematisierungen, die demokratische Innovationen anhand verschiedener Kriterien einordnen, um sie somit einer vergleichenden Analyse zugänglich zu machen. Zu Überblickszwecken ist eine Einordnung in den elektoralen, konsultativ-diskursiven und

---

unabhängig von der Parteizugehörigkeit – repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber direktdemokratischen und partizipativen Beteiligungsmöglichkeiten vorziehen. Ein interessanter Befund ist, dass Bürgermeister in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung besonders gesunken ist, repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten deutlich besser bewerten als in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung weniger gesunken ist. Daraus lässt sich schließen, dass die Bürgermeister die Hoffnungen auf eine höhere Wahlbeteiligung, die aus dem Einsatz direktdemokratischer oder partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten resultieren könnten, nicht teilen. Für die Untersuchung wurden 383 baden-württembergische Bürgermeister befragt.

<sup>123</sup> Laut der zitierten Studie der Bertelsmann Stiftung (13.06.2011) kommt eine Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder eine Mitgliedschaft in einer Partei nur für 33 Prozent der Bürger in Frage oder wurde bereits einmal erprobt. Für mehr als doppelt so viele Bürger kommt die Teilnahme an einem Volksentscheid und Bürgerbegehren oder eine Abstimmung über Infrastrukturprojekte in Frage oder wurde bereits einmal erprobt.

<sup>124</sup> 72 Prozent der Bürger vermuten, dass Bürgerdialoge bessere Ergebnisse hervorbringen, während nur 63 Prozent der Bürger dies auch für Bürgerentscheide vermuten. Auffallend ist, dass Entscheidungsträger genau wie die Bürger der Auffassung sind, dass Bürgerdialoge bessere Ergebnisse hervorbringen (73 Prozent). Nur 49 Prozent der Entscheidungsträger vermuten, dass Bürgerentscheide bessere Ergebnisse hervorbringen. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Entscheidungsträger deutlich kritischer gegenüber Bürgerentscheiden eingestellt sind als die Bürger (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 85).

direktdemokratischen Reformbereich ausreichend, da sich die wichtigsten demokratischen Innovationen in diese Bereiche einordnen lassen.<sup>125</sup> Davon gesondert wird auf demokratische Innovationen eingegangen, die im Reformbereich E-Demokratie anzusiedeln sind. Zwar handelt es sich dabei oftmals um Varianten von Offline-Verfahren, die den anderen Reformbereichen zugeordnet werden können, jedoch werden mit den Möglichkeiten, die aktuelle Web-Anwendungen bieten, große Hoffnungen in Bezug auf interaktive Beteiligungsmöglichkeiten verknüpft, sodass es gerechtfertigt ist, die E-Demokratie als eigenständigen Reformbereich zu behandeln (vgl. Breindl und Francq 2008; Bauer 2004; Della Porta 2013: 85–103; Mossberger et al. 2008; Bieber 2002).<sup>126</sup> Für diesen Überblick ist eine Beschränkung auf die Bundesrepublik ausreichend, zumal die Datenlage einen internationalen Vergleich nicht möglich macht. Ausgeklammert werden die individuell mit den jeweiligen Reformelementen verfolgten Ziele, um den Überblick so kompakt wie möglich zu halten.

Zu den wichtigsten elektoralen Reformen zählen die Reformen kommunaler Wahlen hin zu personenbezogenen Wahlverfahren. Diese umfassen zum einen die Einführung des Kumulierens und Panaschierens in vielen Bundesländern. Hierbei haben Wähler grundsätzlich so viele Stimmen, wie Mandate zur Verfügung stehen. Diese Stimmen können auf einzelne Kandidaten (in der Regel bis zu drei Stimmen pro Kandidat) verteilt werden (Kumulieren). Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kandidaten derselben Liste (Partei) angehören, sodass die Stimmen zwischen den Listen verteilt werden können (Panaschieren). Bestehen bleibt die Parteilistenstimme (Kopfstimme), wobei es den Wählern offensteht, einzelne Kandidaten aus der Liste zu streichen. Die Idee hinter dem Kumulieren und Panaschieren besteht darin, die Kandidaten in einen stärker personenorientierten Wettbewerb zu versetzen, der die Parteien dazu zwingt, Kandidaten auszusuchen, die in der Bürgergesellschaft bekannt sind, was sich wiederum positiv auf die Responsivität auswirken könnte (vgl. Kersting 2004a: 137, 139, 146f). Darüber hinaus

---

<sup>125</sup> Ausgeklammert wird der Reformbereich der Co-Governance, da es hierfür keine bedeutsamen Beispiele in der Bundesrepublik gibt. Co-Governance zeichnet sich dadurch aus, dass die Bürger direkten Einfluss auf die Entscheidung ausüben können (vgl. Geißel 2012a: 165). In ihrem Sammelbandbeitrag zählt Geißel (2012a) Bürgerhaushalte zu diesem Reformbereich, anders als Schneider (2018: 55), der Bürgerhaushalte zum konsultativ-dialogischen (hier: konsultativ-diskursiven) Reformbereich zu rechnet, da die Entscheidungskompetenz weiterhin bei den Mandatsträgern verbleibt.

<sup>126</sup> Für einen historischen Abriss zur Entwicklung der E-Demokratie wird auf den Beitrag von van Dijk (2012: 50) verwiesen.

wurde parallel zum „Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung“ (Kersting 2008f) in allen Flächenstaaten die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters eingeführt.<sup>127</sup> Dies hat zur Folge, dass sich Parteien bei der Aufstellung geeigneter Kandidaten stärker an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger orientieren müssen (vgl. Kersting 2008f: 225f).

Daneben gibt es weitere Reformelemente, die an dieser Stelle nur stichpunktartig aufgezählt werden sollen. Dazu zählt der Abbau von Zugangshürden durch den Wegfall der 5-Prozent-Hürde, die Sitzverteilungsverfahren, die Einführung des Wahlrechts für EU-Ausländer und ein Losverfahren zur Rekrutierung von Bürger für kommunale Mandate (vgl. Kersting 2004a; Geißel 2009; Bogumil und Holtkamp 2013: 188–214). Daneben existiert eine Reihe weiterer Ideen, die dem elektoralen Reformbereich zugeordnet werden kann – wenngleich eine Umsetzung als eher unwahrscheinlich gelten dürfte. Dazu zählen Wahllotterien, wechselnde Quoren bei Wahlen zugunsten der Herausforderer, geteilte Mandate oder ein Verbot von Doppelmandaten (vgl. Kersting et al. 2008: 52f, 57).<sup>128</sup>

Der konsultativ-diskursive Reformbereich dient als Sammelbecken für diskursive demokratische Innovationen, aus denen keine bindenden Entscheidungen hervorgehen. Die Bandbreite ist enorm: Auf der einen Seite des Kontinuums befinden sich Verfahren, die lediglich zu Informationszwecken über bereits getroffene Entscheidungen dienen, während auf der anderen Seite des Kontinuums Verfahren anzusiedeln sind, die sich durch deliberative Prozesse auszeichnen (vgl. Geißel 2012a: 165f). Aufgrund der Vielzahl an demokratischen Innovationen in diesem Reformbereich existiert keine systematische Auflistung über die in Deutschland durchgeführten Verfahren, was auch damit zusammenhängt, dass unterschiedliche Verfahren teilweise die gleichen Bezeichnungen tragen (vgl. Geißel 2012a: 165f; Rowe und Frewer 2005: 256). In der Literatur oftmals genannt werden Planungszellen, Fokus Gruppen, Konsensuskonferenzen, Bürgerhaushalte, Zukunftskonferenzen, Open Space Konferenzen, World Cafés sowie die mittlerweile in vielen Gemeindeordnungen der Bundesländer verankerten Beiräte und

---

<sup>127</sup> Nach Bogumil und Holtkamp (2013: 216) fällt die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters nicht unter den Reformbereich der direkten Demokratie, da es sich nicht um eine Form der Entscheidungsfindung in Sachfragen handelt, bei der die Mandatsträger außen vor bleiben, sondern vielmehr um eine veränderte Form repräsentativ-demokratischer Entscheidungsfindung.

<sup>128</sup> Eine ausführliche Auflistung verschiedener Reformelemente findet sich bei Kersting (2017a: 96).

Jugendparlamente (vgl. Geißel 2012a; Owen 2008; Steier et al. 2008; Burow 2008; Bogumil und Holtkamp 2013: 185–211; Kersting 2004a; Dienel 2002). Auch Liquid Democracy bzw. LiquidFeedback lässt sich diesem Reformbereich zuordnen. In Kapitel 3 wird hierauf näher eingegangen. Im Unterschied zu elektoralen und direktdemokratischen Reformelementen sind konsultativ-dialogische Reformelemente nicht an bestimmte gesetzliche Regelungen gebunden. Zur rechtlichen Verankerung können Kommunen per Satzung die Einführung eines Beteiligungsverfahrens beschließen (vgl. § 58, Abs. 1, Nr. 5 NKomVG, vom 16.12.2014). Alternativ bietet beispielsweise das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz nach § 34 die Anregung oder Beschwerde und nach § 35 die Bürgerbefragung (vgl. § 34, § 35 NKomVG, vom 16.12.2014). Im Falle von LiquidFeedback werden diese gesetzlichen Regelungen genutzt, um das Beteiligungsverfahren zu implementieren. Darauf wird in Abschnitt 3.4 näher eingegangen.

Direkte Demokratie ist definiert als ein institutionelles Verfahren, bei dem die Bürger über bestimmte Sachthemen entscheiden können (vgl. Schiller 2016: 442). Damit handelt es sich nicht um eine alternative Herrschaftsform zur repräsentativen Demokratie, sondern um eine andere Form des Entscheidungsverfahrens (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 216). Veränderungen im direktdemokratischen Reformbereich lassen sich ausschließlich auf Kommunal- und Landesebene beobachten, was mit der im Vergleich mit anderen europäischen Staaten restriktiven Verfassungsgesetzgebung zusammenhängt (vgl. Kost 2013: 76–79).<sup>129</sup> Wie bereits in diesem Abschnitt und in Abschnitt 2.3.1 erläutert beschränken sich direktdemokratische Entscheidungsszenarien auf Bundesebene auf die Neugliederung der Bundesländer und auf die Verfassungsablösung, auch wenn letzteres als umstritten gilt (vgl. § 29, Abs. 2ff GG, vom 13.07.2017; § 146 GG, vom 13.07.2017; Kost 2013: 68).

Deutlich weitreichender sind die direktdemokratischen Möglichkeiten auf Länderebene. Dort können die Bürger per Volksinitiative (Bürgerantrag in Thüringen) Gesetzesvorschläge in das parlamentarische Verfahren einbringen, jedoch

---

<sup>129</sup> An dieser restriktiven Verfassungsgesetzgebung haben bislang auch die verschiedenen Gesetzesvorschläge und Lobbyarbeit durch Nichtregierungsorganisationen wie z.B. Mehr Demokratie e.V. nichts ändern können. Ein nennenswerter Gesetzesvorschlag von Mehr Demokratie e.V. sieht vor, dass die Bürger über alle wichtigen politischen Themen abstimmen können, jede ausreichend unterstützte Initiative Chancen darauf hat, einen Volksentscheid herbeizuführen, die Bürger vor jeder Abstimmung ausreichend informiert werden und bei Abstimmungen genauso wie bei Wahlen das Mehrheitsprinzip gilt (vgl. Huber und Kurz 2009: 460).

ohne darüber abzustimmen. Stattdessen haben die Initiatoren ein Recht auf Anhörung in den Landesparlamenten (vgl. Marschall 2015: 45). Außerdem können Volksentscheide (synonym auch Referendum) über ein Volksbegehren erwirkt werden, sofern das jeweilige Landesparlament dem Gesetzesbeschluss der Bürger (Volksbegehren) nicht zustimmt. Dabei stimmen die Bürger verbindlich über den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen ab (vgl. Marschall 2015: 45; Kost 2013: 60f). Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass in den meisten Bundesländern Volksbegehren bzw. -entscheide über Abgaben, Besoldungsgruppen, Finanzfragen sowie Staatsverträge ausgeschlossen sind.

Noch weitreichender sind die direktdemokratischen Möglichkeiten auf Kommunalebene. Zum einen kann über ein Bürgerbegehren ein Bürgerentscheid bei der kommunalen Vertretungskörperschaft beantragt werden, sodass die Bürger an deren Stelle über eine kommunalpolitische Sachfrage entscheiden können sofern die kommunale Vertretungskörperschaft dem Bürgerbegehren nicht zustimmt (vgl. Kost 2013: 38f, 43). Trotz der Unterschiede hinsichtlich der genauen Ausgestaltung zwischen den Gemeindeordnungen der Bundesländer, gibt es auch Gemeinsamkeiten. So sehen alle Gemeindeordnungen eine Begründung und einen Kosten-deckungsvorschlag für die Maßnahme vor, über die entschieden wird (vgl. Kost 2013: 42). Wie auch bei direktdemokratischen Verfahren auf Länderebene gibt es auch auf der Kommunalebene Bereiche, die von einer direktdemokratischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind, wobei es hierbei teils erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen gibt. Grundsätzlich ausgeschlossen sind staatlich vorgegebene und rechtlich feststehende Angelegenheiten sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.

Insgesamt zeigt sich, dass direktdemokratische Verfahren aufgrund der engen gesetzlichen Vorgaben auf allen föderalen Ebenen in Deutschland im politischen Entscheidungsprozess eher die Ausnahme als die Regel darstellen.<sup>130</sup> In den Bundesländern findet im Durchschnitt alle 30 Jahre ein Volksentscheid statt, wobei die Zahlen je nach Bundesland teils enorm variieren (vgl. Kost 2013: 64f). Auch auf Kommunalebene sind direktdemokratische Entscheidungsverfahren für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess faktisch irrelevant. Seit dem Inkrafttreten der entsprechenden Kommunalverfassung hat es in den

---

<sup>130</sup> Die Verfahrensregeln auf der bundesrepublikanischen Länderebene sind deutlich strenger ausgestaltet als in der Schweiz wie Magin et al. (2008: 359) in ihrem Sammelbandbeitrag feststellen.

Bundesländern pro Kommune zwischen 0,1 und 1,6 Bürgerentscheide oder Bürgerbegehren gegeben, jedoch variieren die Zahlen enorm zwischen den Bundesländern (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 117). Reformbestrebungen in diesem Bereich konzentrieren sich auf die Schaffung von Anreizen, wie beispielsweise durch den Abbau von Zugangshürden (Quoren, Fristen, Unterschriftenlisten) (vgl. Schiller 2014: 195f; Kersting 2016a: 317–320).

Mit dem Durchbruch des Web 2.0 wurde eine digitale Revolution in Gang gesetzt, deren Plateauphase nach aktuellen Einschätzungen noch nicht erreicht worden ist.<sup>131</sup> Die Auswirkungen, die sie auf das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat hat, sind enorm: Sie führt zu mehr Transparenz, baut Hierarchien ab, ermöglicht es potenziell allen Akteuren, ihr Wissen in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen, und schafft neue Wege der politischen Mobilisierung (vgl. Nolte 2012: 407f; Voigt und Seidenglanz 2017: 88f). Darüber hinaus verbindet sich mit dem Internet die Hoffnung nach mehr politischer Beteiligung und einer Stärkung des Vertrauens in die Politik (vgl. Adler 2013: 71). Mit den wachsenden Möglichkeiten, die das Internet bietet, ist eine neue Reformwelle entstanden. Die einzelnen Reformelemente werden in der Literatur häufig unter den Sammelbegriffen E-Demokratie, E-Government oder E-Partizipation diskutiert, wobei die einzelnen Begriffe in den Debatten über digitale Politik teilweise synonym verwendet werden (vgl. Roleff 2012: 16). Ohne an dieser Stelle allzu tief in die Diskussion um eine möglichst präzise Definition der einzelnen Begriffe einzusteigen, soll jedoch an dieser Stelle eine Minimaldefinition der einzelnen Begriffe gegeben werden.<sup>132</sup>

E-Demokratie orientiert sich vor allem an demokratie-theoretischen Zielen wie Legitimation, Partizipation und Öffentlichkeit (vgl. Schulzki-Haddouti 2003: 11). Dabei werden Bürger wahlweise in ihrer Rolle als Souverän, als Quelle von

---

<sup>131</sup> Unter Web 2.0 wird langläufig eine veränderte Nutzung der webgestützten Kommunikationstechnologien und damit einhergehend entsprechende Web-Anwendungen, die dies unterstützen, verstanden (vgl. Alby 2008: 15–19; van Dijk 2012: 50). Studien wie die von Emmer et al. (2010) belegen, dass sich auch die politische Kommunikation im Internet verändert hat.

<sup>132</sup> An dieser Stelle wird beispielhaft darauf verwiesen, dass Nolte (2012: 409) elektronische Wahlen dem Bereich E-Government zuordnet, während Kersting und Baldersheim (2004) und Bieber (2002: 181) diese dem Bereich E-Demokratie zuordnet.

Expertise oder als eigenständiger Akteur angesprochen (vgl. Bieber 2002: 181).<sup>133</sup> Der Bereich E-Government konzentriert sich auf digital bereitgestellte Dienstleistungen der Verwaltungen (vgl. Schulzki-Haddouti 2003: 11; Roleff 2012: 16; Nolte 2012: 408f; Bhatnagar 2009: 2; Bieber 2002: 180f; Brüggemeier und Röber 2011). Bürger treten hierbei in ihrer Rolle als „Dienstleistungsnehmer“ oder „Kunde“ (Bieber 2002: 180f) auf. E-Partizipation umfasst die digitale Teilhabe an der politischen Entscheidungsfindung im staatlichen Kontext (vgl. Märker 2009: 46; van Dijk 2012: 56).<sup>134</sup> Die in diesen Bereichen zur Anwendung kommenden Verfahren müssen nicht notwendigerweise vollständig im Internet stattfinden, sondern können auch eine Kombination aus On- und Offline-Verfahren darstellen (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 91).<sup>135</sup>

Mit der digitalen Revolution hat ein Innovationsschub eingesetzt, mit dem neue demokratische Innovationen entwickelt wurden. Teilweise handelt es sich dabei aber um bereits existierende Offline-Verfahren, die zu einem Online-Verfahren weiterentwickelt wurden (vgl. Breindl und Francq 2008; Bauer 2004; Kersting 2008e; Della Porta 2013: 85–103; Mossberger et al. 2008). Als vorteilhaft werden vor allem die räumliche und zeitliche Flexibilität betrachtet, die dazu beiträgt, Beteiligungsbarrieren zu senken. Zudem wird sich von internetgestützten demokratischen Innovationen versprochen, dass sie die Qualität der Deliberation verbessern und soziale Unterschiede zwischen den Teilnehmern minimieren (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 89f). Aufgrund der Fülle an demokratischen Innovationen, die in den letzten Jahren im Bereich der E-Demokratie entwickelt wurden, kann an dieser Stelle nur ein Überblick über die wichtigsten Innovationen gegeben

---

<sup>133</sup> Normative Definitionen, wie beispielsweise die von Breindl und Francq (2008: 15), betonen die Möglichkeiten, die das Internet bietet, Bürger direkt am Entscheidungsprozess zu beteiligen.

<sup>134</sup> In diesem Zusammenhang werden in der Literatur auch die Begriffe *Open Government* und *Open Data* genannt, die in dieser Arbeit unter dem Sammelbegriff technischer Innovationen erläutert werden (vgl. Abschnitt 2.4.2).

<sup>135</sup> Kersting (2008b: 289) betont, dass ein Mix aus On- und Offline-Verfahren garantieren könnte, dass die Vorteile beider Verfahrensarten zum Tragen kommen (*blended democracy*). Als Beispiel dafür wie weitgehend partizipative Ansätze im Internet über politische Mitgestaltungsmöglichkeiten hinaus verbreitet sind, kann der Verein TC Freisenbruch herangezogen werden. Vereinsmitglieder haben umfassende Mitbestimmungsrechte, die bei der Aufstellung anfangen und bei der Entscheidung über anstehende Spielertransfers aufhören. Die Webseite des Vereins kann über den folgenden Link abgerufen werden: <https://www.deinclub.tc-freisenbruch.de> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).



werden – freilich ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.<sup>136</sup> Wie bereits weiter vorne erwähnt können die Innovationen den Reformbereichen (elektoral, direktdemokratisch, konsultativ-dialogisch) zugeordnet werden.

Im elektoralen Reformbereich stehen vor allem Online-Wahlen (*E-Voting*) im Fokus der Debatten (vgl. Bieber 2002: 186ff; Kersting 2014: 67; Buchstein 2001: 150ff). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die im Grundgesetz festgeschriebenen Wahlgrundsätze eingehalten werden können. Bisherige Beiträge adressieren zwar das Problem, jedoch gibt es hierzu bislang keine Lösung (vgl. Gritzalis 2002; Hall 2012: 166ff; Buchstein 2001: 150ff).<sup>137</sup> Eine weitere demokratische Innovation in diesem Bereich stellen Online-Wahlhilfen (*Voting Advice Applications*, in Deutschland als *Wahl-o-mat* bekannt) dar, die mittlerweile zum obligatorischen Angebot in Wahlkampfzeiten geworden sind und die Bereitschaft, wählen zu gehen, steigert (vgl. Heinsohn et al. 2016: 254; Kersting 2017a: 99f).<sup>138</sup> Auch das Petitionswesen hat mit den E-Petitionen eine Online-Entsprechung gefunden, wengleich diese verstärkt von Nichtregierungsorganisationen zu Kampagnenzwecken genutzt werden (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 91; Voss 2014a; Jungherr und Jürgens 2011: 535ff).

Zu den konsultativ-dialogischen Reformelementen können Online-Diskussionsforen und digitale Bürgersprechstunden gezählt werden (vgl. Nanz und Fritsche 2012: 91f; Kersting 2017a: 3, 25, 2014: 61f; Åström et al. 2012).<sup>139</sup> Auch der Bürgerhaushalt wird seit einigen Jahren in einer Online-Variante durchgeführt, die die Offline-Variante in Zukunft ersetzen könnte (vgl. Schneider 2018: 62, 91).

---

<sup>136</sup> Für einen umfangreicheren Überblick wird auf den Sammelbandbeitrag von Kersting (2012b: 23) verwiesen. Für einen Überblick über den Ausbau von internetgestützten Beteiligungsmöglichkeiten in Parteien wird auf den Beitrag von Bieber (2014c) verwiesen.

<sup>137</sup> Die Diskussion hat im Zuge der Entwicklung der als vergleichsweise sicher geltenden Blockchain-Technologie neuen Aufschwung bekommen. Die Einhaltung der Wahlgrundsätze wird auch im Kontext Liquid Democracy diskutiert (vgl. Utterodt 2019; Behrens et al. 2018).

<sup>138</sup> Manavopoulos et al. (2019: 20ff) haben in ihrem Beitrag gezeigt, dass der *Wahl-o-mat* mehrheitlich von Menschen genutzt wird, die politisch interessierter sind als Nicht-Nutzer des *Wahl-o-mats* (vgl. Manavopoulos et al. 2019: 20ff).

<sup>139</sup> Online-Diskussionen spielen sich zunehmend in den sozialen Netzwerken (vor allem Facebook und Twitter) oder als Online-Leserkommentar auf Nachrichtenseiten ab und damit weniger in separaten Diskussionsforen (vgl. Zimmermann 2016: 80ff).

Verstärkte Aufmerksamkeit kommt den sozialen Netzwerken zu.<sup>140</sup> Diese werden von Mandatsträgern auf allen föderalen Ebenen zur Außendarstellung und zur Interaktion mit den Bürgern genutzt (vgl. Schwanholz und Busch 2016: 32ff; Moser 2014: 25–30; Eckerl und Hahn 2018: 239). In Wahlkampfzeiten werden diese Aktivitäten verstärkt, wobei die Parteien in der Bundestagswahl 2017 diese Möglichkeiten in unterschiedlicher Intensität nutzten (vgl. Kersting und Mehl 2018: 594; Voigt und Seidenglanz 2017: 8).<sup>141</sup> Eine hervorgehobene Rolle spielt hierbei die AfD, die, wie verschiedene Beiträge im Sammelband von Häusler (2016) und ein Beitrag von Raabe (2018) aufzeigen, die sozialen Netzwerke nutzt, um mit polarisierenden Meinungsbeiträgen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich und ihre Positionen zu ziehen. Darüber hinaus nutzte sie im Vergleich zu den anderen Parteien am stärksten die Werbestrategie Microtargeting, um ihre Inhalte zielgerichtet in den sozialen Netzwerken zu verbreiten (vgl. Voigt und Seidenglanz 2017: 8). Die Sorge um mögliche polarisierende Effekte des Internets ist aber nicht nur mit den Kommunikationsstrategien der AfD verknüpft. Aktuelle Debatten konzentrieren sich auf die Frage, inwiefern der Einsatz von Algorithmen in Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und Nachrichtenwebseiten begünstigt, dass die Nutzer mit einseitigen Informationen versorgt werden ohne dies zu merken oder nennenswerten Einfluss darauf zu haben (vgl. Jungherr 2017: 19). Darüber hinaus gibt es die Befürchtung, dass solche Algorithmen von staatlicher Seite aus für Zensur und Überwachung genutzt werden könnten (vgl. Schmidt 2012: 8).

---

<sup>140</sup> Kersting (2017a: 112f) argumentiert, dass soziale Netzwerke auch zu Demonstrationzwecken genutzt werden können. Jüngste Erfahrungen mit Hashtag-Kampagnen (z.B. #metoo, #metwo) stützen diese Einschätzung. Auch die Ergebnisse einer Untersuchung in der Schweiz von 2011 trägt diese These, wonach 63,3 Prozent der befragten Facebook-Nutzer angeben, dass Bürger damit die Möglichkeit erhalten, „mit Gleichgesinnten die Politik aufzumischen“ (Moser 2014: 32). Eine auf die USA fokussierte qualitative Studie verweist ebenfalls darauf, dass Facebook und Twitter sich zu Demonstrationzwecken eignen (vgl. Rauscher 2018).

<sup>141</sup> Klinger und Russmann (2017: 20f) haben anhand der nationalen Wahlkämpfe in der Schweiz (2013) und in Österreich (2011) herausgefunden, dass Social Media eine untergeordnete Rolle spielen, wenngleich sich die Parteien bewusst sind, dass sie in Zukunft andere Kampagnenstrategien entwickeln müssen, in denen Social Media eine bedeutsamere Rolle einnimmt. Ein Gegenbeispiel liefern Fürst und Oehmer (2018: 54ff), die in ihrem Sammelbandbeitrag betonen, wie wichtig die Twitter-Aktivitäten von Donald Trump im US-Präsidentenwahlkampf 2016 gewesen sind, um mediale Aufmerksamkeit zu erzeugen. Zur Bedeutungszunahme des Internets in Wahlkämpfen zwischen 2000 und 2010 wird auf die Arbeit von Jungherr und Schoen (2013) verwiesen.

Aus diesem Überblick lässt sich das Fazit ziehen, dass sich die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger deutlich vergrößert haben. Demokratische Innovationen konzentrieren sich nicht auf einzelne Reformen wie beispielsweise das *NSM*, sondern setzen an breiter Front an. Grundsätzlich sind demokratische Innovationen der repräsentativen Demokratietheorie zuzuordnen, wenngleich viele Bestandteile dieser Innovationen der partizipatorischen oder deliberativen Demokratietheorie zuzuordnen sind (vgl. Lindner 2007: 77). Auffällig ist, dass es seit einiger Zeit keine nennenswerten Reformen im elektoralen und direktdemokratischen Bereich mehr gegeben hat.<sup>142</sup> Das könnte zum einen daran liegen, dass es auf den höheren politischen Ebenen an politischem Willen fehlt, notwendige Gesetzesänderungen anzustoßen. Zum anderen könnte es auch daran liegen, dass sich die fachwissenschaftlichen Debatten der letzten Jahre verstärkt auf demokratische Innovationen aus dem konsultativ-dialogischen Reformbereich konzentrieren.<sup>143</sup> Das dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Online-Verfahren kostengünstiger sind als die Offline-Verfahren und für Neuigkeitswert sorgen, der partei-strategisch und wahlkampf-taktisch genutzt werden kann (vgl. Vetter 2009: 125f; Schneider 2018: 91; Haus et al. 2005: 230). Hinzu kommt, dass konsultativ-dialogische Verfahren im Vergleich zu direktdemokratischen Verfahren keine Einschränkung der Handlungsräume der Mandatsträger bedeuten. Forschungsergebnisse belegen, dass kommunale Mandatsträger deliberative Verfahren gegenüber direktdemokratischen Verfahren eindeutig bevorzugen (vgl. Kersting und Schneider 2016: 332; Kersting 2016c: 103).<sup>144</sup> Im folgenden Abschnitt wird im Lichte zentraler Forschungsergebnisse darauf eingegangen, welchen Beitrag demokratische Innovationen dazu leisten, den vielfältigen Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, zu begegnen und welche neuen Probleme hierbei entstehen können.

---

<sup>142</sup> Einen Überblick über die letzten Reformen im elektoralen und direktdemokratischen Reformbereich liefert der Sammelbandbeitrag von Haus (2008). Darin wird deutlich, dass die Kommunalverfassungsreformen hin zur plebiszitären Bürgermeisterverfassung und die Reformen zur Ermöglichung direktdemokratischer Beteiligung in fast allen Bundesländern zur Mitte der 1990er Jahre abgeschlossen waren.

<sup>143</sup> Die letzten bedeutsamen Reformbestrebungen im direktdemokratischen Reformbereich stammen aus der Zeit nach der Wiedervereinigung (vgl. Kost 2013: 65).

<sup>144</sup> Das gleiche Muster zeigt sich auch bei Bürgermeistern, wie der Sammelbandbeitrag von Haus und Sweeting (2006: 160) zeigt. Die Daten beziehen sich auf eine Untersuchung für die Bürgermeister in mehreren europäischen Ländern interviewt wurden.

## 2.5 Kritische Würdigung demokratischer Innovationen

Ziel dieses Abschnitts ist es, einen umfassenden Überblick über den Forschungsstand und die teils normativ geführte Debatte um demokratische Innovationen zu geben. Dazu ist die Frage zu klären, welchen Beitrag demokratische Innovationen zur Lösung der in den vorherigen Abschnitten skizzierten Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, tatsächlich leisten können. Diese Frage stellt sich auch in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand LiquidFeedback, da davon auszugehen ist, dass die Kritik an demokratischen Innovationen und die Probleme, die sie erzeugen, auch auf LiquidFeedback zutreffen könnten. Zudem könnten sich diese Aspekte auf die Entscheidungspraxis kommunaler Entscheidungsträger auswirken, worauf allerdings in Kapitel 4 näher eingegangen wird.

Es ist sinnvoll eine Unterscheidung zu treffen zwischen Kritikpunkten und Problemen, die im Zusammenhang mit demokratischen Innovationen grundsätzlich auftreten können und häufig Gegenstand von Debatten in Wissenschaft und Praxis sind, und solchen, die insbesondere oder gar ausschließlich einzelne bestimmte demokratische Innovationen oder ganze Reformbereiche betreffen. Daher wird zunächst auf die allgemeinen Kritikpunkte und Probleme eingegangen bevor ein spezifischer Blick auf die im vorherigen Abschnitt erläuterten Reformbereiche und ausgewählte demokratische Innovationen im Lichte empirischer Ergebnisse geworfen wird. Auch wenn sich die vorliegende Arbeit auf die Kommunalebene konzentriert, werden hierbei zwangsläufig auch Ergebnisse der Länderebene oder internationale Forschungsergebnisse mit einbezogen.

An dieser Stelle sei salvatorisch darauf hingewiesen, dass dieser Abschnitt bloß zentrale Ergebnisse aus der Partizipationsforschung zusammentragen kann, da eine breite Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Ergebnissen, Forschungsmethoden und theoretischen Ansätzen nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit steht. Trotzdem sei auf die Probleme in diesem Bereich gewiesen (vgl. Geißel 2012a: 166f; Abelson und Gauvin 2006: 37).<sup>145</sup> Die Kritik an den Evaluationskriterien konzentriert sich darauf, dass sie oftmals zu abstrakt formuliert werden, um

---

<sup>145</sup> Jordan (2007: 54f) weist in seinem Beitrag darauf hin, dass der Diskurs um demokratische Innovationen teilweise wertegerprägt ist und dabei Ergebnisse, die gegen den Nutzen demokratischer Innovationen sprechen, ausblendet. Da sich seine Beobachtungen auf Großbritannien konzentrieren, kann dies nicht ohne Weiteres auf den internationalen fachwissenschaftlichen Diskurs übertragen werden.

sie empirisch zu nutzen, und zudem eine ausreichende theoretische Fundierung vermissen lassen. Das führt zu praktischen Problemen, die sich beispielsweise darin äußern, dass nicht festgestellt werden kann, ob ein bestimmtes Kriterium direkten Einfluss auf den Erfolg einer demokratischen Innovation hat oder bloß die Voraussetzung dafür bildet. Auch die vorliegende Arbeit leidet gewissermaßen unter diesen Lücken, die es vor allem im Bereich der Methodik gibt.<sup>146</sup> In Abschnitt 8.2 wird näher darauf eingegangen.

Für einen Überblick über die häufigsten Kritikpunkte an demokratischen Innovationen kann auf eine Zusammenstellung von Schneider (2018: 75) zurückgegriffen werden. Er hat aus der Literatur acht Kritikpunkte zusammengetragen, die jedoch teilweise miteinander zusammenhängen, wie sich noch zeigen wird. Der erste Kritikpunkt zielt darauf ab, dass demokratische Innovationen allenfalls Symptome lindern können, jedoch viele der zuvor skizzierten Herausforderungen nicht begegnen können. Demokratische Innovationen eignen sich demnach lediglich dazu, Machtabgabe, Responsivität und Beteiligung zu simulieren, da die etablierten Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse unverändert bleiben (vgl. Schneider 2018: 75). Ein weiterer Kritikpunkt weist auf die fehlende Verantwortungszuweisung im Kontext demokratischer Innovationen hin. Dieser Umstand mache eine stimmige Politikgestaltung unwahrscheinlicher (vgl. Schneider 2018: 75f). Zudem warnen Fung und Wright (2001: 35ff) davor, dass eine weitere Teilung der politischen Sphäre in unterschiedliche politische Institutionen und soziale Gruppen, die Adressierung großer Probleme unter dem Vorzeichen des Allgemeinwohls zunehmend unmöglich machen könnte. Hierzu weist Schneider (2018: 76) darauf hin, dass bei aller Kritik an den Parteien nicht übersehen werden dürfe, dass sie nach wie vor wichtige Funktionen in der bundesrepublikanischen Demokratie erfüllen, die nicht vollständig durch demokratische Innovationen übernommen werden können (vgl. Roth 2011: 26ff).

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Zusammensetzung der Beteiligten (vgl. Schmidt 2008: 246). In der Regel gibt es eine Verzerrung zugunsten der Mittelschicht, die sich durch ihr formal höheres Bildungsniveau, ihr höheres Einkommen und ihre stärkere politische Aktivität auszeichnet, weshalb die Mittelschicht im Zusammenhang mit demokratischen Innovationen oftmals als „die üblichen Verdächtigen“ bezeichnet wird (vgl. Escher 2010: 131f; Schneider 2018:

---

<sup>146</sup> Ein Überblick über die Probleme im Bereich der Evaluationsmethodik kann dem Beitrag von Geißel et al. (2015: 162f) entnommen werden.

76; Eisel 2016: 875f). Unterrepräsentiert bleiben gesellschaftliche Minderheiten, sozial schwächere Menschen, Menschen mit geringerer Schulbildung und Frauen (vgl. Geißel 2012b). Das führt dazu, dass vor allem Interessen der Mittelschicht berücksichtigt werden, da sie kein Interesse daran hat, ihre eigene Position zugunsten politischer Gleichheit zu schwächen (vgl. Schmidt 2008: 246; Merkel 2015b: 490f; Walk 2008: 99f; Böhnke 2011: 19).<sup>147</sup> Merkel (2015b: 490f) geht sogar noch weiter und unterstellt der Mittelschicht, keine gesamtgesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen zu wollen. Andererseits betreffen diese Verzerrungen auch den repräsentativdemokratischen Bereich. So weisen Kersting (2008a: 119ff) und Schulz und Tischer (2012: 283f) darauf hin, dass die Beiräte auf Kommunalebene zwar keine legislatorischen Befugnisse und damit kein (Mit-)Entscheidungsrecht besitzen, jedoch aufgrund der engen Beteiligung an Entscheidungsprozessen dazu beitragen, dass dadurch Interessenpolitik auf Kommunalebene institutionalisiert wird. Eine Rekrutierung über Zufalls- oder Quotenstichproben würde zwar das Repräsentativitätsproblem lösen, schließt jedoch nicht aus, dass Beteiligte aus der Mittelschicht aufgrund ihrer höheren Bildung und damit verbundenen rhetorischen Fähigkeiten ihre Interessen durchsetzen können (vgl. Schneider 2018: 76f). Um dies zu verhindern sehen einige demokratische Innovationen eine Moderation vor, die sicherstellt, dass auch die am Prozess beteiligten Minderheiten ihre Positionen angemessen vertreten können.<sup>148</sup> Inwiefern eine Moderation sozialpsychologische Mechanismen, die gruppenorientierte demokratische Innovationen beeinflussen können (z.B. das Abilene-Paradox, Tendenz zu risikoreichen Entscheidungen, Gruppenzwang, Druckausübung), ist jedoch unklar (vgl. Schneider 2018: 77). Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Mechanismen auch in repräsentativdemokratischen Vertretungskörperschaften auftreten.

Ein weiterer Kritikpunkt, der mit der Verzerrung der Teilnehmer zusammenhängt, betrifft die Vetoposition von Bürgern, die von einem Nutzen oder einer Bedrohung, die von einer Infrastrukturmaßnahme ausgeht, direkt betroffen sind. Die direkt betroffenen Bürger schätzen die persönlichen Kosten im Falle einer Umsetzung der jeweiligen Maßnahme grundsätzlich höher ein als den Nutzen, der

---

<sup>147</sup> Walk (2008: 99ff) weist in ihrem Beitrag darauf hin, dass die geschlechtsspezifische Differenz hinsichtlich politischer Partizipation nicht allein durch den Faktor Bildung erklärt werden kann. Als mögliche Ursachen vermutet Walk eine unterschiedliche Sozialisation, unterschiedliche Lebenslagen und strukturelle Zugangsbarrieren.

<sup>148</sup> Dazu sei beispielhaft auf die Rolle des Prozessbegleiters in der Planungszelle verwiesen (vgl. Dienel 2002: 99).

allen Bürgern zukäme. Dieses Phänomen nennt sich „Not in my backyard“, das im deutschsprachigen Raum Sankt-Florians-Prinzip genannt wird (vgl. Holtkamp und Brockmann 2016: 47; Göschel 2013: 152). Holtkamp und Brockmann (2016: 47) weisen darauf hin, dass der Protest gegen die Infrastrukturmaßnahmen in der Öffentlichkeit selten mit Eigeninteressen rechtfertigt wird. Oftmals werden Gemeinwohlinteressen vorgeschoben, um Zustimmung für den Protest zu generieren.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die in der Literatur vieldiskutierte Frage, ob und wenn ja wie Interessengruppen in demokratischen Innovationen berücksichtigt oder aktiv eingebunden werden sollen. Zu den wichtigsten Argumenten, die dafürsprechen, zählt, dass der Ausschluss von Interessengruppen zu einem Legitimitätsverlust der demokratischen Innovation und einer Diskreditierung der Ergebnisse führen kann (vgl. Fung und Wright 2001: 34f). Dagegen spricht, dass Interessengruppen in Konkurrenz zu Bürgern treten, deren Expertise und Interesse am jeweiligen Thema vergleichsweise gering ausgeprägt ist. Zudem können die Rollenwechsel von Vertretern der Interessengruppen hin zu Experten zu Akzeptanzkonflikten führen. Außerdem sind es Interessengruppen gewohnt, mit Faktenwissen darauf hinzuwirken ihre Positionen durchzusetzen, wohingegen die Kommunikation in demokratischen Innovationen häufig durch subjektive Perspektiven und eine starke Konsensorientierung geprägt ist (vgl. Schneider 2018: 77f). Beispielhaft sei an dieser Stelle auf eine Studie von Dür (2018) hingewiesen. Dür hat am Beispiel des Transatlantischen Freihandelsabkommens (kurz: *TTIP*) und des Übereinkommens von Paris zum Weltklimaschutz (2015) festgestellt, dass in den öffentlichen Diskussionen die Argumente, die von Interessengruppen eingeführt wurden, deutlich mehr Einfluss auf die öffentliche Meinung hatten als die Quellen von der sie stammen. Dies könnte einerseits positiv bewertet werden, da dies als Zeichen dafür gewertet werden kann, dass die öffentliche Meinung offen für neue Argumente ist. Andererseits eröffnet die Entkopplung der Argumente von deren Quellen die Tür für Manipulationsstrategien (vgl. Dür 2018: 17f).

Ein weiterer Problemaspekt betrifft den Umgang von Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung mit demokratischen Innovationen, da diese Akteure maßgeblichen Einfluss auf deren Erfolg oder Misserfolg haben (vgl. Lowndes et al. 2006: 559f). Auffällig ist, dass Politik und Verwaltung Bürgerbeteiligung zwar begrüßen, jedoch bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen Konflikte entstehen, da Entscheidungsträger Bürgerbeteiligung als „Konkurrenzveranstaltung“ (Holtkamp und Bogumil 2007: 241f) wahrnehmen. Dahinter könnten auch wahltaktische Gründe stehen, denn aus Befragungen von Kommunalpolitikern geht

hervor, dass Bürgerbeteiligung aus ihrer Sicht unwichtig ist (vgl. Holtkamp und Friedhoff 2014: 2; Vetter 2009: 135f).<sup>149</sup> Dieser Befund trifft grundsätzlich auf alle Parteien zu, wenngleich es Unterschiede beim Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern gibt, die allerdings nur die Einstellungsebene und nicht die Handlungsebene betreffen. Nur Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke stechen durch ein überdurchschnittlich ausgeprägtes partizipatives Demokratieverständnis hervor, während die Ratsmitglieder der großen Volksparteien (CDU/CSU und SPD) ein schwächer ausgeprägtes partizipatives Demokratieverständnis vorweisen, was erklären könnte, dass es an politischen Mehrheiten zum Ausbau demokratischer Innovationen fehlt (vgl. Heinelt 2013: 120).<sup>150</sup> Ergänzend weist Schneider (2018: 79) darauf hin, dass Bürgerbeteiligung von Parteien instrumentalisiert werden kann, um sich als bürgernah zu präsentieren. Einen verständnisvolleren Blick entwickeln Holtkamp und Bogumil (2007: 241), die feststellen, dass mit der Direktwahl des Bürgermeisters und der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen eine Erosion von Macht und Kompetenz der Kommunalpolitiker stattgefunden hat, der sich vermutlich negativ auf deren Einstellung gegenüber demokratischen Innovationen auswirken könnte. Vor dem Hintergrund der mit der Bürgerkommune gemachten Erfahrungen ist anzunehmen, dass es auch auf Seiten der Verwaltung Vorbehalte gegenüber demokratischen Innovationen gibt (vgl. Holtkamp und Bogumil 2007: 241).

Darüber hinaus soll auf einen weiteren Aspekt eingegangen werden, der das unzureichende politische Hintergrundwissen der Bürger und deren fehlendes Engagement zur Teilnahme an demokratischen Innovationen betrifft. Gabriel und Neller (2010: 84ff) weisen darauf hin, dass sich Bürger in unzureichendem Maße politisch informieren und demnach nicht über ausreichend objektives politisches Wissen verfügen. Zudem klafft eine Lücke hinsichtlich der Forderung der Bürger nach mehr politischen Beteiligungsmöglichkeiten (81 Prozent befürworten dies), der Bereitschaft sich über Wahlen hinaus an politischen Prozessen zu beteiligen

---

<sup>149</sup> Zittel und Herzog (2014: 26) haben in ihrem Beitrag nachgewiesen, dass Mandatsträger vor allem dann auf Reformen im Bereich Bürgerbeteiligung zurückgreifen, wenn sie Rückschläge bei Wahlen erlitten oder zu befürchten haben.

<sup>150</sup> Laut einem Beitrag von Wagschal et al. (2018) bevorzugen Bürgermeister repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten, weshalb sie nicht als Vorantreiber von demokratischen Innovationen vor Ort in Frage kommen. Für die Untersuchung wurden 383 baden-württembergische Bürgermeister befragt.



(60 Prozent erklären sich bereit) und der tatsächlichen Beteiligung, die beispielsweise beim Bürgerhaushalt in der Regel bei etwa 1 Prozent der wahlberechtigten Bürger liegt (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011; Masser et al. 2013: 28f; Kersting 2017a: 104). Eine Aufschlüsselung nach der Art der jeweiligen Beteiligung liefert noch einmal differenziertere Ergebnisse, wonach sich 41 Prozent direkt-demokratisch, 36 Prozent dialogisch und 22 Prozent repräsentativ-demokratisch beteiligen würden (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 56). Eine ähnliche Beobachtung machen auch Hibbing und Theiss-Morse (2004: 130ff), die feststellen, dass US-Bürger kein Interesse an Politik haben, sich deswegen nicht informieren und daher nur in geringem Umfang Partizipationsmöglichkeiten nachfragen.<sup>151</sup> Aus diesem Grund plädieren sie in ihrem gleichlautenden Werk für eine „Stealth Democracy“ (Hibbing und Theiss-Morse 2004), in der neutrale Experten gemeinwohlorientierte Politik gestalten und dabei nur minimal durch den Bürger beeinflusst werden. Demgegenüber behaupten Fung und Wright (2001: 37), dass das bei den Bürgern konstatierte fehlende Wissen oder das Desinteresse an politischen Prozessen auf das Repräsentationsprinzip zurückzuführen sei, das den Bürgern eine passive Rolle zuweist. Da empirische Ergebnisse bislang keine zufriedenstellende Antwort hierzu geben, wird diese Diskussion hauptsächlich normativ geführt, weswegen kein abschließendes Urteil über die Rolle der Bürger im Kontext demokratischer Innovationen gefällt werden kann.

In der fachwissenschaftlichen Literatur weitgehend unberücksichtigt bleibt die Rolle lokaler Medien. Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass die Medien nur spärlich auf lokale Beteiligungsmöglichkeiten hinweisen, jedoch bleibt unklar, ob es sich dabei um ein flächendeckendes Phänomen handelt und inwiefern sich das auf die Beteiligung an demokratischen Innovationen auswirkt (vgl. Schneider 2018: 211f). Zudem stellt sich die Frage, welche Gründe aus der Perspektive lokaler Medien für oder gegen eine breite Berichterstattung über demokratische Innovationen auf Kommunalebene sprechen.

Diesen zuvor erläuterten Kritikpunkte und Probleme kann durch entsprechende Anpassungen im Design der Beteiligungsverfahren begegnet werden (vgl. Schneider (2018: 81). Systemimmanente Schwachstellen können allerdings nur

---

<sup>151</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Brennan (2016), der das geringe Interesse darauf zurückführt, dass aus Sicht der Bürger keine spürbaren Vorteile bringt, sich politisch zu informieren, da der Einzelne keinen großen Einfluss auf Wahlergebnisse hat. Diese Ergebnisse werden im Wesentlichen von Eliasoph (1998) bestätigt, die bereits in den 90er Jahren diese Befunde bei Ehrenamtlichen beobachtet hat.

abgeschwächt werden. Daraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Bewertung von Beteiligungsmöglichkeiten immer auch eine Abwägung zwischen Vor- und Nachteilen erfordert, die ohne eine normative Perspektive nicht denkbar ist. Für Entscheidungsträger, die eine Entscheidung darüber treffen, ob eine demokratische Innovation eingeführt wird oder nicht, ist dies keine triviale Frage. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation auf kommunaler Ebene müssen die mit der Einführung von Beteiligungsverfahren verbundenen Kosten in einem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen stehen (vgl. Vetter 2008: 17; Bogumil und Holtkamp 2013: 60).

Ausgehend von der allgemeinen Kritik an demokratischen Innovationen und den Problemen, die sie erzeugen, wird nun ein spezifischer Blick auf die zentralen empirischen Ergebnisse, die einzelner Reformbereiche oder bestimmte demokratische Innovationen betreffen, geworfen. Hierbei werden die empirischen Ergebnisse, die zum Untersuchungsgegenstand Liquid Democracy vorliegen, ausgeklammert und auf Kapitel 3 verwiesen, in dem der Forschungsstand zusammengefasst wird. Zuerst wird auf den elektoralen Reformbereich geschaut, der sich hauptsächlich auf Reformelemente zur Personalisierung der auf Kommunalebene stattfindenden Wahlen konzentriert. Hier zeigt sich, dass die breitflächige Einführung der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters das Nominierungsmonopol der Parteien, die bislang die Rekrutierung geeigneter Kandidaten übernommen hatten, gebrochen hat. Seitdem werden verstärkt Kandidaten mit kommunalpolitischer Erfahrung und Verwurzelung innerhalb der Zivilgesellschaft rekrutiert, was als Zeichen für ein erhöhtes Maß an Responsivität gewertet werden kann (vgl. Kersting 2008f: 225, 227, 230). Kritische Töne finden sich bei Decker (2016b: 34), der die sinkende Wahlbeteiligung auf die höhere Anzahl der Wahltermine, die mit der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters einherging, in Verbindung bringt. Auch Klein und Lüdecke (2018: 143f) weisen für das Bundesland Hessen nach, dass die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte nicht zur erwarteten Mobilisierung und Politisierung der Bürger geführt hat.

Durchwachsener fällt die Bilanz des Kumulierens und Panaschierens aus. Die Ergebnisse einer Studie von Vetter (2013: 251f) lassen die Interpretation zu, dass ein geschlossenes Listenwahlverfahren einen höheren Mobilisierungseffekt erzeugt, was zu einer höheren Wahlbeteiligung führt. Hingegen habe die Einführung des Kumulierens und Panaschierens die fallende Wahlbeteiligung auf Kommunalebene erheblich beschleunigt. Allerdings ist der in der Studie betrachtete Zeitabschnitt zu klein als dass die Befunde generalisiert werden könnten. Zudem

werden die Ergebnisse womöglich von zeitgeschichtlichen Ereignissen überlagert. Kersting (2004a: 140–146) weist darauf hin, dass die Möglichkeiten, die das Kumulieren und Panaschieren bietet, kaum genutzt werden während nach wie vor überwiegend Parteilisten gewählt werden. Systematische Vergleiche zu den Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Parlamente liegen nicht vor.<sup>152</sup> Auch scheint noch nicht ausgemacht, ob die in der fachwissenschaftlichen Literatur behauptete inhaltliche Annäherung der Parteien die Effekte von Reformelementen wie dem Kumulieren und Panaschieren überlagert (vgl. Vetter 2013: 251; Patzelt 2018a: 895; Jun 2013: 132). Ähnlich durchwachsen fällt die Bilanz verschiedener Reformelemente aus, die das Ziel verfolgen, die Zugangshürden bei Wahlen zu senken, um die Präferenzen der Wähler besser abzubilden. Zwar darf dieses Ziel aufgrund des Einzugs vieler kleinerer Fraktionen und parteiloser Mandatsträger als erreicht gelten, jedoch wird die Handlungsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften dadurch in Mitleidenschaft gezogen, da im Extremfall die Bildung einer mehrheits- und handlungsfähigen Regierung unmöglich wird (vgl. Bogumil et al. 2010: 800f).

Ein Überblick über die zentralen Ergebnisse im konsultativ-dialogischen Reformbereich gestaltet sich als schwierig, da es eine Vielzahl an demokratischen Innovationen in diesem Reformbereich gibt, zu denen es nur vereinzelt Evaluierungen gibt (vgl. Newton 2012: 13). Erschwerend kommt hinzu, dass viele Verfahren die gleichen Bezeichnungen tragen, obwohl es sich um unterschiedliche Verfahren handelt (vgl. Geißel 2012a: 165f; Rowe und Frewer 2005: 256). Somit gestaltet sich ein Vergleich oder gar eine Verallgemeinerung der empirischen Ergebnisse als schwierig. Es ist daher sinnvoll, sich auf drei herausgehobene Merkmale demokratischer Innovationen aus diesem Reformbereich zu konzentrieren und anhand dieser die Bandbreite an empirischen Ergebnissen aufzuzeigen. Hierzu zählt der deliberative Diskussionsprozess, die fehlende rechtliche Anbindung der Ergebnisse an die Vertretungskörperschaften, weshalb die Ergebnisse für Politik und Verwaltung nicht bindend sind, die Erwartungen auf bessere Ergebnisse, der Ab-

---

<sup>152</sup> Eine Untersuchung der Hamburger Bürgerschaft hat ergeben, dass Kandidaten mit Migrationshintergrund sowie jungen und weiblichen Kandidaten der Zugang erleichtert wird (vgl. Horst 2011: 722). Der Beitrag von Holtkamp und Schnittke (2008: 61ff) weist darauf hin, dass Frauen aufgrund des Faktors Parteiorganisation immer noch unterrepräsentiert sind. Die Einführung von Kumulieren und Panaschieren hat an diesen Befunden nichts grundsätzlich ändern können.

bau von Politikverdrossenheit sowie eine bessere Informationsgrundlage für Politik und Verwaltung (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 83–96).<sup>153</sup> Wie bereits eingangs erwähnt liegen für diesen Reformbereich nur wenige empirische Ergebnisse zu Verfahren vor, die in der Bundesrepublik durchgeführt wurden, weshalb auf internationale Beiträge zurückgegriffen wird.

Einer der wenigen generalisierbaren Befunde, der den deliberativen Diskussionsprozess betrifft und bei vielen demokratischen Innovationen aus diesem Reformbereich festzustellen sind, betrifft die Verzerrung der Teilnehmer zugunsten der Mittelschicht (vgl. Escher 2010: 131f; Schneider 2018: 71). Ob dies Auswirkungen auf den Deliberationsprozess und dessen Ergebnisse hat, gilt als umstritten. In der Literatur finden sich sowohl Hinweise darauf, dass keine Eigeninteressen dominieren, als auch darauf, dass sich die Mittelschicht aufgrund ihrer höheren formalen Bildung und den damit verbundenen kognitiven Fähigkeiten stärker durchsetzen kann. Dabei können auch weitere Probleme hinzukommen wie z.B. Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die Unterdrückung von Minderheiten zugunsten der Durchsetzung von Mehrheitsinteressen oder die Dominanz einzelner Teilnehmer. Die verschiedenen Ergebnisse machen deutlich, dass der jeweilige Kontext einen großen Einfluss darauf hat, wie deutlich diese Probleme zutage treten (vgl. Mendelberg 2002: 165–179; Schneider 2018: 71f).<sup>154</sup>

Den Policy-Effekt konsultativ-dialogischer Verfahren bewertet Geißel (2012a: 176f) als gering, da die Ergebnisse demokratischer Innovationen in diesem Reformbereich wenig Aussicht auf Berücksichtigung in Politik und Verwaltung haben. Für die Bürgerhaushalte hat Neunecker (2016: 195) herausgefunden, dass 15 Prozent der Bürgervorschläge angenommen wurden, während 60 Prozent

---

<sup>153</sup> Wie bereits in Abschnitt 2.4.3 erwähnt wurde ist die Bandbreite demokratischer Innovationen in diesem Reformbereich groß. Sie umfasst sowohl Verfahren, die nur zu Informationszwecken dienen, um die Bürger über die bereits getroffenen Entscheidungen zu informieren und daher als „participatory window dressing“ (Neunecker 2016: 267) bezeichnet werden können, als auch solche, die sich durch deliberative Prozesse auszeichnen (vgl. Geißel 2012a). Da bei den zuerst genannten Verfahren davon ausgegangen wird, dass sie kaum positive Effekte auf die Beteiligten haben, werden diese ausgeblendet. Folglich konzentriert sich dieser Abschnitt nur auf letztere Verfahren.

<sup>154</sup> Ein interessanter Vorschlag zur besseren Einbindung von Minderheiten in deliberativen Diskussionsprozessen besteht darin, Eliten und Bürger gezielt miteinander zu verbinden (*designed coupling*), um den Austausch beider Gruppen zu stärken. Allerdings gestaltet sich dieser Prozess als voraussetzungsvoll und es liegen keine belastbaren empirischen Ergebnisse vor, die die Wirksamkeit bestätigen (vgl. Hendricks 2016: 57).

abgelehnt oder mit einem unklaren Urteil versehen wurden. Aus ihrer Studie zieht Neunecker (2016: 195) das Fazit, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse vom Einsatz und der Entschlossenheit der Entscheidungsträger abhängt.<sup>155</sup> Dies deckt sich mit den Befunden zu den *Deliberative Polls*, bei denen es nur in einigen Fallbeispielen zur Übernahme der Ergebnisse in konkrete Policies gekommen ist (vgl. Fishkin 2009: 150–158). Eine Erklärung hierzu liefern die Ergebnisse einer Studie von Font et al. (2018: 17f). Die Autoren der Studie haben herausgefunden, dass Entscheidungsträger Beteiligungsergebnisse mehrheitlich als unverbindlichen Vorschlag bewerten (*cherry-picking*).

Abschließend wird ein Blick auf die Wirkungen und Effekte geworfen, die im Wesentlichen als positiv bewertet werden. Nach Geißel (2012a: 176f) und Gohl und Wüst (2008: 276f) wirken sich die Verfahren positiv auf den Wissensstand und die Fähigkeiten der Teilnehmer sowie auf deren Einstellungen gegenüber der Demokratie aus. Negativen Einfluss hat jedoch eine fehlende Umsetzung der Beteiligungsergebnisse, was sich in einer steigenden Skepsis gegenüber Politik und politischen Prozessen ausdrückt (vgl. Holtkamp 2006: 198). Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die Forderungen nach einer Verrechtlichung und Institutionalisierung konsultativ-dialogischer Verfahren lauter werden, zumal Forschungsergebnisse darauf hindeuten, dass partizipative Verfahren aus dem konsultativ-dialogischen Reformbereich die Legitimation getroffener Entscheidungen erhöhen (vgl. Roth 2016b: 385; Newig et al. 2012: 546f).

Die Ergebnisse im Reformbereich direktdemokratischer Innovationen widersprechen sich teilweise, weshalb an dieser Stelle ein Überblick über die Bandbreite der Ergebnisse gegeben wird (vgl. Schneider 2018: 66–70). Auf Kommunalebene liegt die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden bei 50,4 Prozent (Zeitraum 1956–2007), wobei dieser Wert sehr von der Gemeindegröße abhängig ist. In kleinen Gemeinden (bis 5.000 Einwohner) liegt die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 60,8 Prozent und fällt mit zunehmender Gemeindegröße auf 20,9 Prozent ab (mehr als 500.000 Einwohner) (vgl. Rehmet und Mittendorf 2008: 28). Ein weiterer Einflussfaktor der Abstimmungsbeteiligung ist das jeweilige Thema über das abgestimmt wird (vgl. Schneider

---

<sup>155</sup> In ihrem Beitrag führt Setälä (2017: 858ff) für *deliberative Mini-Publics* Möglichkeiten zur besseren Verknüpfung von Beteiligungsergebnisse an den politischen Entscheidungsprozess auf. Im Fokus steht dabei die Idee, die *Mini-Publics* so zu entwerfen, dass für die Mandatsträger ein Vorteil oder Nutzen entsteht, wenn die Ergebnisse eng an den politischen Entscheidungsprozess angebunden werden

2018: 66). Zur Bewertung der Wirksamkeit direktdemokratischer Innovationen muss aufgrund fehlender empirischer Ergebnisse für die Bundesrepublik auf internationale Ergebnisse zurückgegriffen werden, zuvorderst aus der Schweiz und den USA, da dort direkte Demokratie deutlich länger praktiziert wird (vgl. Schneider 2018: 63f). Hinsichtlich der Wahlbeteiligung hat eine Studie zur direkten Demokratie in der Schweiz herausgefunden, dass ein Ausbau und eine höhere Nutzung der direkten Demokratie zu einer geringeren Wahlbeteiligung führt (vgl. Schneider 2018: 67). Hierdurch tritt direkte Demokratie in Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie. Etwas positiver fallen die Ergebnisse bei Hager (2005: 256) aus, der jedoch gleichzeitig einräumt, dass die zusätzliche Mobilisierung an günstige Bedingungen geknüpft ist. Positive Effekte gibt es im Bereich der politischen Unterstützung (*political support*). Hier wird die Kontrolle der Mandatsträger erhöht und zwingt sie dazu, die Interessen der Bürger stärker zu berücksichtigen. Zudem wirkt sich direkte Demokratie in der Schweiz positiv auf die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie aus (vgl. Schneider 2018: 67f). Negative Effekte liegen für die politische Selbstwirksamkeit (*political efficacy*) vor. Für die USA belegen Studien keinen positiven Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und der politischen Unterstützung oder der Zufriedenheit. International vergleichende Ergebnisse belegen einen negativen Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und dem Vertrauen in die Regierung (vgl. Schneider 2018: 68).

Mit Blick auf die Policy-Effekte tendieren direktdemokratisch getroffene Entscheidungen grundsätzlich zur Aufrechterhaltung des Status Quo (vgl. Schneider 2018: 69; Schiller 2014: 219f). Eine Studie zu direkter Demokratie in Kalifornien stützt diese Einschätzung und bewertet die Ergebnisse als konservativ und wenig innovativ (vgl. Windhoff-Heritier 1983: 320ff). Das macht die Durchsetzung nachhaltiger Politik vor allem im ländlichen Raum, beispielsweise im Bereich der Umweltpolitik, schwierig (vgl. Windhoff-Heritier 1983: 325ff). Folglich können direktdemokratische Verfahren als politisches Instrument dazu eingesetzt werden, Innovationen zu verhindern oder deren Wirkungen hinauszuzögern. Daneben eignen sie sich jedoch auch dazu, Kompromisse auszuhandeln (Bargaining-Effekt). Kost (2013: 49ff) zeigt, dass gescheiterte Bürgerbegehren teilweise neue Aushandlungsprozesse zwischen Initiatoren und Entscheidungsträgern ausgelöst haben, was dazu geführt hat, dass die Hälfte der in seiner Studie erfassten Bürgerbegehren zu einem Erfolg oder zumindest Teilerfolg geführt haben. Hornig (2011: 491f) weist hierbei auf Ergebnisse aus anderen europäischen Ländern hin, wonach

obligatorische Referenden parteitaktisch motivierte Blockaden im Bundesrat auflösen könnten. Zur Frage, ob die Policy-Wirkungen nachhaltig sind oder nur punktuell wirken, liegen für die Bundesrepublik unterschiedliche Ergebnisse vor. Schiller (2014: 222f) weist darauf hin, dass dies vor allem vom jeweiligen Themengebiet abhängt.

Zur Frage des Minderheitenschutzes, zeigen die Ergebnisse der Studie zur direkten Demokratie in Kalifornien, dass sich direktdemokratische Verfahren nicht dazu eignen, die Interessen von Minderheiten durchzusetzen (vgl. Windhoff-Heritier 1983: 322–325). Unklar bleibt jedoch, ob Minderheiten in direktdemokratischen Verfahren systematisch benachteiligt werden. Hierzu liegen sowohl Ergebnisse vor, die diese These stützen als auch welche, die sie entkräften (vgl. Schneider 2018: 69f). Die durchwachsenen Ergebnisse rechtfertigen in der Summe nicht, direktdemokratische Verfahren als „Ideal der Volksherrschaft“ zu bewerten (vgl. Seckelmann 2014: 2). Ebenfalls unklar bleibt, inwieweit direktdemokratische Verfahren zu einer Erhöhung des Staatshaushalts führt oder nicht. Empirische Ergebnisse aus der Schweiz und den USA belegen, dass direkte Demokratie Staatsausgaben eindämmt, während Ergebnisse aus Bayern zeigen, dass die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Kommunalebene zu einer Erhöhung der Ausgaben in den kommunalen Haushaltsplänen geführt haben (vgl. Schneider 2018: 68f).

Gesonderte Aufmerksamkeit kommt der Frage zu, inwieweit direkte Demokratie eine Polarisierung der politischen Präferenzen befeuert, wie es im Vorfeld zur Brexit-Abstimmung zu beobachten war und Ausdruck in einem knappen Abstimmungsergebnis fand (vgl. Schünemann 2017: 152).<sup>156</sup> Empirische Ergebnisse aus der Schweiz und der USA stützen diese These und belegen, dass Initiativen, die Maximalforderungen stellen, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit angenommen werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass durch direkte Demokratie keine höhere Legitimationskraft als durch Parlamentsentscheide entsteht – im Gegenteil wird die Konflikttintensität eher noch verschärft, vor allem dann, wenn über emotionsgeladene Themen abgestimmt wird (vgl. Moeckli 2007: 35).<sup>157</sup> Diese Er-

---

<sup>156</sup> Für einen Überblick über die polarisierenden Kampagnen der Brexit-Befürworter und Brexit-Gegner wird auf Niedermeier und Ridder (2017: 26–32) verwiesen.

<sup>157</sup> Pähle (2008: 265ff) hat in ihrem Sammelbandbeitrag anhand von auf Kommunalebene erhobenen Umfragedaten (2002–2005) nachgewiesen, dass Partizipation

gebnisse sind interessant, stehen sie doch im Widerspruch zu der Erwartungshaltung von einer Mehrheit von Bürgern und Entscheidungsträgern, die vermuten, dass direktdemokratische Verfahren zu einer erhöhten Akzeptanz der Ergebnisse führen (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 81). Trotzdem zeigt eine Studie in Italien, der Schweiz, Liechtenstein und Kalifornien (USA), dass in Ländern, in denen direktdemokratische Verfahren weit ausgebaut sind, entsprechende Maßnahmen entwickelt wurden, um etwaige Negativeffekte zu kompensieren. Zudem war in den untersuchten Ländern ein Trend hin zum Konsens festzustellen (vgl. Marxer und Pällinger 2009: 51ff). Ergänzend weist Grotz (2014: 75) darauf hin, dass Wahlsystemanalysen den oftmals viel entscheidenderen außerinstitutionellen Rahmenbedingungen nicht genügend Aufmerksamkeit schenken. Diese seien nachweislich in vielen Fällen für die positiven Effekte, die direktdemokratischen Verfahren theoretisch zugeschrieben werden, ursächlich verantwortlich.

Im Bereich E-Demokratie fehlen bislang groß angelegte Studien, die die demokratischen Innovationen in diesem Bereich hinsichtlich ihrer Wirkung systematisch erforschen und miteinander vergleichen. Daher wird an dieser Stelle ein Überblick über die zentralen Ergebnisse in diesem Bereich sowie aktuell diskutierte Kritikpunkte und Probleme gegeben. *E-Voting* hat in der Bundesrepublik, mit Ausnahme einer simulativen Erprobung im Landkreis Marburg (2001) keine Relevanz (vgl. Schneider 2018: 65; Kersting 2004b: 255f).<sup>158</sup> Die Ergebnisse dieses Pilotprojektes deuten darauf hin, dass *E-Voting* nur zu einer marginalen Steigerung der Wahlbeteiligung führt. Vielmehr scheint es so zu sein, dass es als Alternative zur Briefwahl genutzt wird (vgl. Kersting 2004b: 269). Positivere Effekte auf die Wahlbeteiligung sind in Estland vorzufinden (vgl. Schneider 2018: 65). Dies dürfte allerdings darauf zurückzuführen sein, dass Estland auf eine langjährige Erfahrung im Bereich E-Government zurückblicken kann (vgl. Bauer 2004: 4). Die empirischen Ergebnisse zu *E-Voting* sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, da sich seit Beginn der 2000er Jahre zum einen die technischen Rahmenbedingungen geändert haben und internet-gestützte Anwendungen im alltäglichen Leben viel selbstverständlicher geworden sind.

---

grundsätzlich keinen Einfluss auf die Legitimation kommunalpolitischer Mandatsträger hat.

<sup>158</sup> Neben den verfassungsmäßig vorgesehen Wahlen auf den föderalen Ebenen der Bundesrepublik wird *E-Voting* zunehmend in Selbstverwaltungseinrichtungen eingesetzt (vgl. Kersting 2004d: 20f).



Mehr Aufmerksamkeit erfahren Reformelemente, die dem konsultativ-dialogischen Reformbereich zugeordnet werden, was auch darauf zurückgeführt werden kann, dass moderne Webanwendungen die Nutzer verstärkt in die Rolle eines Prosumenten versetzen, in der sie nicht nur Inhalte konsumieren, sondern auch selbst Inhalte generieren (vgl. Ritzer et al. 2012). Die fachwissenschaftliche Literatur konzentriert sich hierbei vor allem auf die Deliberationsqualität, Policy-Effekte und Probleme, die mit dem Internet zusammenhängen. Ein zentraler Befund besteht darin, dass Kontextfaktoren einen messbaren Einfluss auf die Deliberationsqualität haben (vgl. Schneider 2018: 72). Demnach sind Online-Diskussionen nach deliberativen Maßstäben möglich, wenngleich Studien zeigen, dass diese eher die Ausnahme darstellen (vgl. Janssen und Kies 2005: 318ff). In diesem Zusammenhang werden verschiedentlich die Gefahren von *Trolling*, *Filter Bubbles* und Echokammern, Bots, *Hate Speech*, *Shitstorms* oder die Verbreitung von Falschmeldungen (auch als Aspekt eines Cyberwars) diskutiert, die eine Diskussion nach deliberativen Maßstäben unmöglich macht (vgl. Seckelmann 2014: 8; Oswald 2018: 20; Keller und Klinger 2018: 14ff; Himmelreich und Einwiller 2015: 198f; Schmidt und Wiegand 2017: 1f; Merkel 2015c: 84; Wallner 2018: 86; Betz und Kübler 2013: 194–202; Schmidt 2012).<sup>159</sup>

Einen positiven Effekt von Online-Konsultationen haben Klinger und Russmann (2015: 481f) am Beispiel eines Online-Beteiligungsverfahrens, das in der Stadt Zürich zum Einsatz gekommen ist, feststellen können. Demnach haben Geschlecht, Alter und Bildungsunterschiede keinen Einfluss auf die Deliberationsqualität, wodurch eine Reihe sozialpsycho-logischer Faktoren, die in realweltlichen Diskussionen erheblichen Einfluss auf die Deliberationsqualität haben können, von vorneherein minimiert werden. Hinsichtlich der Policy-Effekte deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Entscheidungsträger konsultativ-dialogische Reformelemente im Bereich der E-Demokratie allenfalls zur Stärkung der eigenen Position nutzen, sich darüber hinaus aber kaum daran beteiligen (vgl. Åström et al. 2012: 97). Daher verwundert es auch nicht, wenn die Ergebnisse von Online-

---

<sup>159</sup> Die jüngsten empirischen Ergebnisse zeigen, dass das Wissen über diese Phänomene noch lückenhaft ist. So haben Keller und Klinger (2018: 15) herausgefunden, dass die langläufig verbreitete Vorstellung von *Filter Bubbles* und Echokammern fehlerhaft und empirisch nicht haltbar. Zudem hat Kersten (2014: 675) herausgefunden, dass *Shitstorms* und Schwärme unmittelbar miteinander zusammenhängen, da einzelne Akteure relativ anonym und somit ohne bedeutsames Sanktionsrisiko agieren können, was Schwarmeskalationen begünstigt.

Konsultationen häufig unberücksichtigt bleiben, weshalb diese häufig als „Pseudobeteiligung“ (Kersting 2008c: 13) bezeichnet werden (vgl. Janssen und Kies 2005: 320).<sup>160</sup> Die Folgen für die lokale politische Kultur können enorm sein. Arbter (2009: 38) berichtet von Frustration, Vertrauensverlust in Politik und Verwaltung oder gar der Verweigerung an weiteren Beteiligungsverfahren und -formen teilzunehmen. Demgegenüber steht die Kritik der Überforderung des politischen Systems durch ein Übermaß an Beteiligung („Tyrannei der Beteiligung“), wodurch Probleme wie beispielsweise *NIMBY*-Konflikte entstehen können, die eine rationale Entscheidungsfindung unwahrscheinlich machen (vgl. Kersting 2008c: 13; Göschel 2013: 152).<sup>161</sup>

Nach anfänglicher Euphorie über die wachsenden Möglichkeiten, die aktuelle Web-Anwendungen bieten, hat sich eine gewisse Ernüchterung eingestellt. So haben auch Online-Verfahren systematische Probleme demokratischer Innovationen bislang nicht lösen können.<sup>162</sup> Zum einen betrifft das den Zielkonflikt zwischen der Anzahl der einzubindenden Bürger und der Qualität der Deliberation. Hierzu weist Geißel (2008a: 41ff) darauf hin, dass mit zunehmender Anzahl der einzubindenden Menschen eine Schwächung des deliberativen Diskurses verbunden ist. Gemessen an den bisherigen Forschungsergebnissen wird dieses Problem in den verbreiteten Online-Verfahren nicht ausreichend adressiert. Auch der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Partizipation kann angesichts der auf Kommunal-ebene finanziell und personell knappen Ressourcen nicht aufgelöst werden (vgl. Schneider 2018: 38; Geißel 2008a: 41).

Auch das Problem der nicht repräsentativen Teilnehmerstruktur können Online-Verfahren bislang nicht lösen. Empirische Ergebnisse deuten auf eine

---

<sup>160</sup> Ein aktuelles Beispiel hierfür stellt die Beteiligung an Umsetzungsplänen die Energiewende betreffend dar. Hierbei weist Holtkamp (2018: 138) darauf hin, dass Bürgerbeteiligung keine Möglichkeit darstellt, die daraus resultierenden Probleme zu lösen, weswegen die kommunalen Mandatsträger Beteiligungsverfahren, die über die Vermittlung von Informationen hinausgehen, nicht anbieten.

<sup>161</sup> Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Diskussion nicht mehr zwischen den Polen zu viel und zu wenig Bürgerbeteiligung geführt wird, sondern es verstärkt um die Frage der „richtigen“ Bürgerbeteiligung geht. Stellvertretend dafür steht der Beitrag von Enke und Reinhardt (2015: 69), die den Nutzen von Bürgerbeteiligung zur Schaffung von Akzeptanz von Großprojekten betonen.

<sup>162</sup> Kubicek (2016b: 328ff) hat in einer Fallstudie aufgezeigt, dass Online-Verfahren keinen qualitativen Vorteil gegenüber Offline-Verfahren haben. Er weist jedoch darauf hin, dass es viele Einflussfaktoren gibt, die bislang noch nicht untersucht wurden und womöglich Einfluss auf diese Ergebnisse haben.

Fortschreibung der bekannten Verzerrungen hin, die sich vor allem zugunsten der Mittelschicht auswirken.<sup>163</sup> Hinzu kommen weitere Verzerrungen, die langläufig unter dem Stichwort *Digital Divide* diskutiert werden (vgl. Norris 2008; Schneider 2018: 76; Escher 2010: 131f). Zwar gibt es in den einzelnen Altersgruppen seit Jahren einen Konvergenztrend, jedoch nutzen immer noch deutlich mehr junge Menschen – und vor allem Männer – täglich das Internet als andere Nutzergruppen (vgl. Koch und Frees 2016: 421).<sup>164</sup> Darüber hinaus lassen sich die Ergebnisse einzelner Studien als Hinweis darauf werten, dass es Unterschiede bei der Partizipation zwischen Männern und Frauen gibt (vgl. Westle 2001: 163ff). So haben Klinger und Russmann (2015: 476) am Beispiel einer Online-Konsultation in der Stadt Zürich herausgefunden, dass deutlich mehr Männer als Frauen an dem Verfahren teilnehmen. Ältere Studien weisen darauf hin, dass mit höherem Bildungsgrad auch die Wahrscheinlichkeit einer höheren Internetnutzung zunimmt. Auch auf der Einstellungsebene gibt es Unterschiede zwischen sogenannten On- und Offlinern (vgl. Emmer et al. 2010: 94f). Ob diese Verzerrungen einen systematischen Einfluss auf die getroffenen Entscheidungen haben und, wenn ja wie groß dieser ausfällt, gilt in der Literatur als umstritten. Allerdings weisen Roth (2016a) und Schäfer und Schoen (2013: 20ff) darauf hin, dass die in Beteiligungsverfahren zutage tretende politische Ungleichheit nicht durch das Verfahren, sondern durch die in Abschnitt 2.2 beschriebenen Herausforderungen produziert wird.<sup>165</sup> Zudem

---

<sup>163</sup> Zwei Studien verdienen an dieser Stelle gesonderte Aufmerksamkeit. Die Studie von Gerl et al. (2016) hat eine Online-Plattform von Bündnis 90/Die Grünen in Nordrhein-Westfalen analysiert und ist zum Ergebnis gekommen, dass die Online-Nutzung im Wesentlichen die Offline-Nutzung widerspiegelt. Eine Studie von König und König (2016) hat am Beispiel der Twitter-Nutzung zum SPD-Mitgliederentscheid zur *Großen Koalition* mit der CDU (2013) aufgezeigt, dass Twitter vor allem von Politikern und Journalisten und weniger von Basismitgliedern genutzt wurde, um sich im Vorfeld an der Diskussion über die Abstimmung zur *Großen Koalition* zu beteiligen. Auch wenn die Ergebnisse dieser Studien nicht generalisiert werden können, zeigen sie, dass sowohl öffentliche als auch parteiinterne soziale Netzwerke und Online-Plattformen den bekannten Verzerrungen von Offline-Beteiligungsverfahren unterliegen.

<sup>164</sup> Der Untersuchungszeitraum der dem Beitrag von Koch und Frees (2016) zugrundeliegenden ARD/ZDF-Online-Studie 2016 bezieht sich auf 1997 bis 2016 („zumindest selten genutzt“) bzw. 2013 bis 2016 („täglich genutzt“). Dabei handelt es sich um einen internationalen Trend, wie Mossberger et al. (2008: 97) zeigen.

<sup>165</sup> Schäfer und Schoen (2013: 21f) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Beteiligungsmöglichkeiten stets durch entsprechende Maßnahmen zur Steigerung der Stimmbeteiligung begleitet werden müssen.

zeigen Schäfer und Schoen (2013: 22) in ihrem Beitrag, dass alle Beteiligungsformen Verzerrungen unterworfen sind – wenngleich unterschiedlich stark. Uneinigkeit herrscht bei der Frage, ob Online-Verfahren ein neues Mobilisierungspotenzial für bislang inaktive Gruppen darstellen (Mobilisierungsthese) oder ob sie Offline-Verfahren ergänzen oder zunehmend ersetzen (Substitutionsthese).<sup>166</sup> Fest steht, dass der große Mobilisierungseffekt bislang ausgeblieben ist und es nur stellenweise Anzeichen dafür gibt, dass Inaktive verstärkt an Online-Verfahren teilnehmen (vgl. Emmer und Wolling 2010: 46; Boulianne 2009: 205). Damit kann auch der Vorwurf, dass es sich bei Beteiligungsformen, die dem Bereich der E-Demokratie zuzuordnen sind, nur um „slackivism“ (Christensen 2012: 17; Ritzi und Wagner 2016: 309) handelt, zumindest in Teilen zurückgewiesen werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass solche Maximal-Minimal-Positionen, die forschungssoziologisch sinnvoll sind, da sie sich besser verkaufen lassen als abwägende Positionen, den Blick auf die tatsächlichen Veränderungen verstellt (vgl. Jungherr 2017: 22f).

Auch an der geringen Beteiligung haben Online-Verfahren grundsätzlich nichts ändern können. Die Lücke zwischen der Forderung der Bürger nach mehr politischen Beteiligungsmöglichkeiten (81 Prozent befürworten dies), der Bereitschaft sich über Wahlen hinaus an politischen Prozessen zu beteiligen (60 Prozent erklären sich bereit) und der tatsächlichen Beteiligung, klafft auch bei Online-Verfahren weit auseinander. Allerdings gilt es zu beachten, dass es keine systematischen Analysen der Beteiligungszahlen von Online-Verfahren gibt (vgl. Bertelsmann Stiftung 13.06.2011; Masser et al. 2013: 28; Eisel 2011a; Kersting 2017a: 104).<sup>167</sup> Demnach stellt sich die Frage, ob die geringe Beteiligung an den Beteiligungspräferenzen der Bürger oder an den Verfahren selbst liegt. Die Ergebnisse einer Studie von Steiner (2012) weisen darauf hin, dass sich die Bürger im Alltag in unterschiedlicher Weise zu politischen Fragen austauschen und sich ihre Meinung bilden, woraus abgeleitet werden könnte, dass die Verfahren nicht zu den Beteiligungspräferenzen der Bürger passen, was im Widerspruch zu eher pessimistischeren Einschätzungen der Beteiligungsbereitschaft der Bürger steht wie sie

---

<sup>166</sup> Die Mobilisierungsthese dürfte sich hauptsächlich auf die seit 1997 steil angestiegene (mindestens gelegentliche) Internetnutzung zurückzuführen sein (sie stieg zwischen 1997 und 2008 von 6,5 auf 65,8 Prozent) (vgl. Emmer et al. 2010: 88).

<sup>167</sup> Schneider (2018: 99) weist am Beispiel des Bürgerhaushalts darauf hin, dass die Zahlen teilweise gerundet oder aus taktischen Gründen geschönt werden.

beispielsweise von Eisel (2011a) vorgebracht werden. In der Literatur kommt dieser Frage bislang nur wenig Aufmerksamkeit zu, was erklärt, weshalb die Beteiligungszahlen als Kriterium in der Partizipationsforschung vernachlässigt werden und kaum eine Erwähnung finden. Daher verwundert es nicht, wenn Trénel und Fitschen (2014: 347) betonen, dass Online-Verfahren nicht das Ziel verfolgen, eine hohe Beteiligung der Bürger zu erreichen, sondern Entscheidungsverfahren offener und transparenter zu gestalten sowie Wissen zu generieren, das als Grundlage für politische Entscheidungen genutzt wird. Als weitere Kriterien führen Kersting (2008b: 281f) und Beetham (2012: 59) die Offenheit der Verfahren und Repräsentativität an, um sicherzustellen, dass die Teilnehmer einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellen und somit möglichst alle Interessen abgedeckt werden. Davon abgesehen stellt sich jedoch auch die grundsätzliche Frage, ob eine Fokussierung auf die Beteiligungszahlen überhaupt sinnvoll ist, wenn gleichzeitig das Kriterium Repräsentativität außer Acht gelassen wird. Daher wird oft vergessen, dass auch Wahlen als Kernelement politischer Beteiligung in repräsentativen Demokratien sozial verzerrt sind – wengleich auch am wenigsten (vgl. Schäfer 2009a: 9).<sup>168</sup>

Die anfänglichen Hoffnungen darauf, dass das Internet eine Demokratisierungswelle auslösen könnte, konnten bislang nicht eingelöst werden. Diese Hoffnungen speisten sich zunächst aus den Erfahrungen mit dem Arabischen Frühling und werden seitdem deutlich kritischer gesehen (vgl. Norris 2012: 73f; Kersting 2012b: 11; Nolte 2012: 411; Della Porta 2013: 91–103; Kneuer 2015: 59–62; van Dijk 2012: 53–56; Eisel 2011b: 72).<sup>169</sup> Auch die Hoffnung darauf, das Internet

---

<sup>168</sup> Anzia (2019: 13f) zeigt in ihrem Beitrag, dass selbst eine hohe Wahlbeteiligung kein Ausdruck einer verzerrungsfreien Beteiligungsform ist, sondern im Gegenteil dazu beitragen kann, dass Verzerrungen unentdeckt bleiben. Demgegenüber weist Decker (2016b: 30ff) seinem Beitrag darauf hin, dass es auch gute Gründe für Verzerrungen geben kann, z.B. in den Parlamenten. So argumentiert er damit, dass das Rationalitätsniveau steigen könnte, wenn gewählte Politiker über einen höheren Bildungsabschluss als der Bevölkerungsschnitt verfügen.

<sup>169</sup> Stellvertretend für die kritischen Sichtweisen auf die Rolle des Internets im Zusammenhang mit den arabischen Aufständen wird Morozov herangezogen. Seiner Auffassung nach sei die iranische Twitter-Revolution eine symbolische Konstruktion und Ausdruck „einer intensiven Sehnsucht des Westens nach einer Welt, in der Informationstechnologie Befreier und nicht Unterdrücker ist, eine Welt in der Technologie geerntet werden konnte, um Demokratie rund um den Globus zu verbreiten, statt sie für die Aufrechterhaltung autokratischer Regime zu nutzen“ (zitiert nach Baringhorst 2014: 92). Dem muss entgegengehalten werden, dass die bei den arabischen Aufständen genutzten Internetdienste zur Protestmobilisierung beigetragen haben, weil

könnte den Bürgern verstärkt Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen geben, ist mittlerweile einer realistischeren Einschätzung gewichen. Coleman und Blumler (2009: 14) fassen die damit verbundene Ernüchterung, die in die Debatte eingekehrt ist, wie folgt zusammen: „Never before in history have there been so many opportunities to access, comment upon and challenge governing authorities. But never before, at least in democratic history, has the public felt so frustrated and disappointed about its lack of ability to make any difference to the Policies and decisions of government.“ Eisel (2016: 875) hat hierfür eine einfache Erklärung: „Es ist im Kern kein niedrighschwelliges, sondern ein Aufmerksamkeit und Zeit forderndes Angebot, kein Konsummedium, sondern ein Aktivitätsmedium. (...) Wenn man im Netz nichts tut, tut sich nichts.“ Zudem erscheint es als unwahrscheinlich, dass die vielfältigen Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, allein durch Partizipation gelöst werden oder zumindest kompensiert werden können. Insgesamt kann festgehalten werden, dass Partizipation nicht die versprochene „Wunderwaffe gegen Politikverdrossenheit“ (Voss 2014b: 9) ist. Auch erscheint eine schnelle Lösung der vielseitigen Probleme repräsentativer Demokratien als unwahrscheinlich (vgl. Geißel 2009: 66f). Jedoch bleibt mit den partizipativen Möglichkeiten, die das Internet bietet, die Hoffnung verbunden, dass die Kommunalebene doch noch ihrem Ruf als „Retungsanker der Demokratie“ (Vetter 2011: 25) gerecht werden kann. Andererseits muss der teils harschen Fundamentalkritik, die sich auf die Probleme konzentrieren, die mit demokratischen Innovationen verbunden sind, entgegengehalten werden, dass bei der Umsetzung von Policies Nebenwirkungen zwangsläufig dazugehören.<sup>170</sup> Aus diesem Grund hat sich in der Politikwissenschaft ein entsprechender Forschungszweig gebildet, der Methoden entwickelt, mit denen bereits im Stadium der Politik-Formulierung Nebenwirkungen und Probleme erkannt und minimiert werden können (vgl. Saretzki 2008: 40).

---

dadurch ressourcenarme Akteure relativ leicht eingebunden werden können. Wie groß der Anteil am Erfolg der Protestbewegungen ist, lässt sich schwer abschätzen, da auch landesspezifische politische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen Einfluss auf die Entwicklung solcher Bewegung haben (vgl. Baringhorst 2014: 96-99, 93f).

<sup>170</sup> Stellvertretend für die kritischen Beiträge zu demokratischen Innovationen steht Merkel (2015b: 490f), der Bürgerbeteiligung aufgrund der in diesem Abschnitt diskutierten Nebenwirkungen und Probleme als „simulative Demokratie“ bezeichnet. Ergänzend kann auf den Sammelbandbeitrag von Roth (2016a: 59-62) verwiesen werden, der sich mit der Kritik an Beteiligung auseinandersetzt.



### 3 Liquid Democracy

Nachdem in Kapitel 2 die Zielsetzungen demokratischer Innovationen, die demokratiethoretischen Grundlagen, auf denen sie basieren, und die zentralen empirischen Befunde beleuchtet wurden, liegt der Fokus dieses Kapitels auf Liquid Democracy. Von näherem Interesse sind hierbei die demokratiethoretischen Grundlagen sowie die wenigen Forschungsergebnisse, die hierzu vorliegen. Zunächst gilt es darauf hinzuweisen, dass die Liquid Democracy hauptsächlich durch Praktiker geprägt wurde – allem voran durch Mitglieder der Piratenpartei.<sup>171</sup> Das erklärt auch die spärlichen wissenschaftlichen Publikationen zu diesem Thema, die zudem häufig rein deskriptiver Natur sind. Allerdings ist dies bei noch jungen Untersuchungsgegenständen nicht ungewöhnlich. Dennoch hat dies zur Folge, dass es sich als schwierig gestaltet das Konzept der Liquid Democracy demokratiethoretisch einzuordnen – zumal es weder Grundlagenwerke gibt, die wissenschaftlichen Standards entsprechen, noch umfassende Studien, die die konkreten Anwendungsbereiche erforscht haben. Die vorhandenen Publikationen konzentrieren sich daher auf die Software-Lösungen, die die Grundprinzipien der Liquid Democracy unterschiedlich umgesetzt haben. Daher steckt die Liquid Democracy – aus wissenschaftlicher Sicht – bis auf weiteres im Konzeptstadium fest. Aufgrund des Mangels an Literatur und Studien greift die vorliegende Arbeit auf die wenigen hierzu vorliegenden wissenschaftlichen Arbeiten sowie Beiträge von Praktikern zurück, um die Entstehungsgeschichte der Liquid Democracy nachvollziehen und die einzelnen Software-Lösungen demokratiethoretisch einordnen zu können. Die damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten, insbesondere die Objektivität betreffend, wurden in der vorliegenden Arbeit entsprechend beachtet. Trotz der umfangreichen Literaturrecherche gibt es weiterhin viele Leerstellen, insbesondere die Evaluation der Anwendungsbereiche betreffend, die dem Umstand geschuldet sind, dass dieses Forschungsgebiet als weitgehend unbearbeitet bewertet werden kann.

Dieses Kapitel gliedert sich wie folgt: Zunächst wird eine Begriffsbestimmung der Liquid Democracy vorgenommen, bei der bereits versucht wird, die verschiedenen Schwerpunktsetzungen der Software-Lösungen miteinzubeziehen

---

<sup>171</sup> Sofern nicht anders angegeben, wird in diesem Kapitel ausschließlich von dem deutschen Ableger der Piratenpartei gesprochen.



(3.1). Hierbei werden auch die Schwierigkeiten einer demokratietheoretischen Einordnung der Liquid Democracy deutlich. Da die Entstehung der Liquid Democracy nicht losgelöst von der Piratenpartei betrachtet werden kann, wird im Anschluss ein Blick auf die Entstehungsgeschichte innerhalb der Piratenpartei geworfen (3.2). Hierbei liegt der Fokus auf der Software LiquidFeedback, die zeitweise zur innerparteilichen Willensbildung und Entscheidungsfindung innerhalb der Piratenpartei eingesetzt worden ist. Im Anschluss werden die verschiedenen Anwendungsbereiche der Software-Lösung Adhocracy näher beleuchtet (3.3). Hierbei werden die unterschiedlichen Zielsetzungen, die die Entwickler von Adhocracy und LiquidFeedback verfolgt haben, deutlich. Abschließend wird auf den Einsatz von LiquidFeedback auf Kommunalebene eingegangen (3.4). Der Fokus liegt hierbei auf der Integration von LiquidFeedback in die kommunalpolitischen Prozesse. Im Zuge dessen wird vorausseilend für Kapitel 4, in dem die forschungsleitenden Hypothesen formuliert werden, auf offene Fragen hingewiesen.

### 3.1 Begriffsbestimmung und demokratietheoretische Einordnung

Anders als bei anderen Demokratietheorien gibt es für die Liquid Democracy keine Grundlagenwerke, die wissenschaftlichen Standards entsprechend und auf die sich gestützt werden könnte. In der fachwissenschaftlichen Literatur bleibt sie bislang weitgehend unberücksichtigt, weshalb sie sich aus demokratietheoretischer Perspektive noch immer im Konzeptstadium befindet. Daher verwundert es kaum, dass der Software, die die Prinzipien der Liquid Democracy in reale Anwendungsszenarien überführt, größere Aufmerksamkeit zugekommen ist. Auch die fachwissenschaftliche Literatur, die sich mit der Liquid Democracy auseinandersetzt, verweist oftmals auf die theoretischen Darstellungen auf den Webseiten und Blogs der Vereine, die die Entwicklung und Verbreitung maßgeblich vorangetrieben haben (vgl. Adler 2013: 81).<sup>172</sup> Eine herausgehobene Rolle spielt hierbei der Verein Interaktive Demokratie e.V., der mit dem Werk „The Principles of LiquidFeedback“ (Behrens et al. 2014) die bislang umfang-

---

<sup>172</sup> Seit einiger Zeit hat sich auch das US-Unternehmen Google in die Entwicklung der Liquid Democracy eingeschaltet und mit Google Votes eine eigene Software entwickelt (vgl. Hardt und Lopes 2015).

reichste Arbeit zur praktischen Anwendung der Prinzipien der Liquid Democracy vorgelegt hat und seitdem in einem eigenen Journal weiterentwickelt.<sup>173</sup> Diese Arbeiten fokussieren auf die vom Verein entwickelte Software Liquid-Feedback, die oftmals synonym zu Liquid Democracy verwendet wird. Daneben bietet der Verein Liquid Democracy e.V. mit Adhocracy eine weitere Software an, die sich ebenfalls an den Prinzipien der Liquid Democracy orientiert (vgl. Adler 2013: 73). Die Vereine wurden von (damaligen) Mitgliedern des deutschen Ablegers der Piratenpartei gegründet, was verdeutlicht, dass die Entstehungsgeschichte der Liquid Democracy nicht losgelöst von der Piratenpartei erklärt werden kann (vgl. Jabbusch 2010/2011: 42).<sup>174</sup>

Beide Software-Lösungen sehen im Kern einen Diskussionsprozess zu einer bestimmten Frage vor, über die die Teilnehmer im Anschluss selbst abstimmen und dabei ihre Stimme an andere Teilnehmer delegieren können (*delegated voting* oder auch *proxy voting*), was, aus demokratietheoretischer Perspektive, die zentrale innovative Idee der Liquid Democracy darstellt (vgl. Bieber 2014b: 202ff).<sup>175</sup> Laut Bieber (2014b: 203) steht damit die Einschätzung der eigenen Expertise zum jeweils verhandelten Gegenstand zur Disposition. Allerdings können auch andere Gründe für die Delegation der eigenen Stimmen sprechen, wie z.B.

---

<sup>173</sup> Der volle Titel des Journals lautet „The Liquid Democracy Journal on Electronic Participation, collective moderation, and voting systems“. Zwischen dem März 2014 und dem März 2019 sind sechs Ausgaben erschienen.

<sup>174</sup> Da die Piratenpartei ein europäisches und vor allem auch deutsches Phänomen ist, ist es wenig erstaunlich, dass es kaum internationale Arbeiten zu diesem Thema gibt. Die Gründung der schwedischen Piratpartiet als erste Piratenpartei in Europa ist auf die Verschärfung des Urheberrechtes in Schweden und den Beschluss des Europäischen Parlaments zur Vorratsdatenspeicherung zurückzuführen. In Folge dessen gründeten sich weltweit Piratenparteien (die meisten davon in Europa wie der Webseite des internationalen Zusammenschlusses Pirate Parties International zu entnehmen ist), von denen jedoch die wenigsten Ableger (darunter Deutschland und Island) ernstzunehmende politische Erfolge erzielen konnten (vgl. Bartels 2013: 19, 25). Für einen umfassenderen Überblick über die Entstehungsgeschichte der Piratenpartei wird auf den Sammelband von Niedermayer (2013a) sowie die Arbeit von Bartels (2009) verwiesen.

<sup>175</sup> Nähere Erläuterungen zur Funktionsweise der verschiedenen Software-Lösungen werden in den folgenden Abschnitten gegeben. Für einen Überblick über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Funktionalitäten sowie der Social-Media-Funktionen wird auf den Beitrag von Adler (2013: 75, 77) verwiesen. In der Literatur werden die Diskussionsprozesse in LiquidFeedback und Adhocracy auch oftmals mit Begriffen wie Schwarmintelligenz oder „wisdom of the crowd“ in Verbindung gebracht (vgl. Seckelmann 2014: 7f; Kersten 2014).

Desinteresse am Thema oder mangelnde Zeit (vgl. Thormann 2013: 327; Reichert und Panek 2014: 304). Der Vorteil dieser Delegation liegt auf der Hand: Er ermöglicht eine weit spezialisierte Arbeitsteilung innerhalb einer Partei oder Organisation (vgl. Seckelmann 2014: 5). Dieser Delegationsmechanismus, der es den Teilnehmern erlaubt, wahlweise selbst abzustimmen oder einen Repräsentanten zu bestimmen, der für sie entscheidet, führt zu einer Verflüssigung der Grenzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sowie repräsentativ-demokratischen und direktdemokratischen Entscheidungen, was die Bezeichnung als *Liquid Democracy* („flüssige Demokratie“) erklärt. Zu einer anderen Schlussfolgerung kommt Schrage, da er den demokratiethoretischen Beitrag von *Liquid Democracy* weniger als Verflüssigung, sondern vielmehr als Verbindung von repräsentativer und direkter Demokratie bewertet. Unabhängig von der Frage danach, ob *Liquid Democracy* die Grenzen zwischen repräsentativer und direkter Demokratie aufhebt oder beide Herrschaftsformen miteinander verbindet, lässt sich festhalten, dass *Liquid Democracy* eine alternative Form der Machtausübung und Herrschaftsform darstellt (vgl. Vogelmann 2012: 42). Sie versucht damit die Vorteile beteiligungsorientierter Demokratietheorien zu verbinden: Zum einen Diskussionsprozess nach deliberativem Vorbild, der zur Vorbereitung der Entscheidungen dient, und zum anderen eine möglichst umfassende Einbindung an Teilnehmern, die über die Alternativen abstimmen können. Damit ist die *Liquid Democracy* in ihrer Konzeption weitaus weniger radikal als die bereits erläuterten beteiligungsorientierten Demokratietheorien. Weder lehnt sie das Repräsentationsprinzip so radikal ab wie es Rousseau und Barber tun, noch fixiert sie sich einseitig auf den deliberativen Diskurs, wie es Habermas vorgeworfen wird (vgl. Bächtiger et al. 2010: 39; Meyer 2009: 81f).

Trotz dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich die beiden Software-Lösungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und Zielsetzung voneinander, was Adler (2013: 73, 2018: 194) auf das normative Selbstverständnis und demokratiethoretische Idealvorstellungen der Entwicklergruppen zurückführt. *Liquid Feedback* setzt seinen Fokus auf das *delegated voting* und die Entscheidungsfindung, während *Adhocracy* seinen Fokus auf *Deliberation* setzt. Trotz des unterschiedlichen Schwerpunktes verfügen beide Software-Lösungen über das *delegated voting* sowie über eine Diskussions- und Abstimmungsfunktion, woraus geschlossen werden kann, dass es sich hierbei um die Kernprinzipien der *Liquid Democracy* handelt (vgl. Adler 2013: 74f).

Im Folgenden wird näher erläutert, inwiefern diese Kernprinzipien an bereits bestehende Demokratietheorien und -konzepte andocken. Eine der ersten dokumentierten Ideen zum *delegated voting* stammt von Dodgson (1884: 42), der ein Demokratiekonzept beschreibt, in dem Mandatsträger ihre Stimme an andere Mandatsträger abtreten können. Der Begriff des *delegated voting* wird erstmals von Miller III (1969) erwähnt, der in seinem Beitrag im Hinblick auf technologische Entwicklungen erste Überlegungen zu Proxy-Wahlen und *delegated voting* diskutiert hatte (vgl. Adler 2018: 70). Aus dem Beitrag wird deutlich, dass dieser Mechanismus zur Unterstützung der direkten Demokratie dienen soll und zum Ziel hat, die Legitimation getroffener Entscheidungen zu erhöhen (vgl. Miller III 1969: 112). Auch der jüngere Beitrag von Ford (2002) konzentriert sich auf den direktdemokratischen Charakter, der durch die Implementation des *delegated votings* entsteht. Die von Ford (2002: 4) aufgestellten Prinzipien finden sich in LiquidFeedback und Adhocracy in unterschiedlicher Weise wieder, wengleich Adler (2018: 70) darauf hinweist, dass unklar ist, ob den Entwicklern von LiquidFeedback und Adhocracy der Text von Ford (2002) während der Entwicklung bekannt war. Laut Adler (2018: 97) orientierten sich die Entwicklergruppen von LiquidFeedback und Adhocracy grundsätzlich weniger an den wissenschaftlichen Vorarbeiten zum *delegated voting*, sondern an den Erfahrungsschätze und den Diskussionen in amerikanischen Online-Foren und Wikis (vgl. Abschnitt 3.2).

Diskurse zur Vorbereitung für die Abstimmungen sind in den Konzeptionen von Ford (2002) und Miller III (1969) nicht vorgesehen. Sie tauchen erst in den Konzepten von LiquidFeedback und Adhocracy auf, wengleich auch in unterschiedlicher Weise. Die Erläuterung des Vereins Liquid Democracy e.V. zum Diskussionselement liest sich wie eine Kritik an den Beiträgen von Ford (2002) und Miller III (1969), obwohl kein direkter Bezug zu den beiden älteren Texte hergestellt wird. Laut dem Verein Liquid Feedback e.V. reiche die Idee des *delegated voting* nicht aus, „um komplexe politische Prozesse damit abzubilden“ (zitiert nach Adler 2018: 71ff). Der Verein vertritt die Auffassung, dass Diskurse eine Voraussetzung für legitime Entscheidungen darstellen (vgl. Adler 2018: 72). Darüber hinaus entwickelte der Verein das Konzept des *Direkten Parlamentarismus*, das vorsieht, dass zu jedem gesellschaftlichen Thema ein (Politikfeld-)Parlament gegründet wird, in dem über das Thema diskutiert und anschließend abgestimmt wird. Die Abstimmungen dienen hierbei jedoch nur als Handlungsempfehlung, die als Meinungsbild in die Entscheidungen der Repräsentanten miteinfließen, und nicht als bindendes Referendum. Diese Politikfeldparlamente haben die Aufgabe,

gesellschaftliche Interessen zu integrieren, sodass alle Beteiligten bei den Abstimmungen berücksichtigt werden. Damit kommt den deliberativen Meinungs- und Willensbildungsprozessen repräsentativer Entscheidungssysteme eine tragende Rolle zu, da sie eine Vorbedingung für direktdemokratische Abstimmungen darstellen (vgl. Adler 2018: 71f). Zwar betonen die Entwickler von LiquidFeedback ebenfalls die Notwendigkeit eines Diskurses, jedoch wird dieser im Vergleich zu Adhocracy stärker strukturiert, um sicherzustellen, dass die Diskussionsbeiträge einen konstruktiven Nutzen haben (vgl. Behrens et al. 2014: 59–63).

Mit Blick auf die konkreten Anwendungsszenarien scheint die Zielsetzung Einfluss darauf zu haben, welche Software in der Praxis zum Einsatz kommt. In der Piratenpartei wurde LiquidFeedback zur innerparteilichen Meinungs- und Willensbildung genutzt (vgl. Bieber 2014b: 202). Zuvor hatte die Partei lange darüber diskutiert, ob die Ergebnisse bindend für Parteifunktionäre und gewählte Mandatsträger in den Parlamenten sein sollen.<sup>176</sup> Eine Studie hat die Policy-Wirkung der Ergebnisse aus LiquidFeedback untersucht und dabei festgestellt, dass der Bundesparteitag 2010 (Chemnitz) in 28 Fällen den Ergebnissen folgte und in 11 Fällen nicht. Zudem hatten Anträge, die vorher in LiquidFeedback vorbereitet wurden, eine doppelt so große Chance durch den Bundesparteitag angenommen zu werden als direkt gestellte Anträge (vgl. Jabbusch 2010/2011: 162ff). Andere Erfahrungen wurden in den Landesverbänden Berlin und Nordrhein-Westfalen gemacht, wo die Ergebnisse aus LiquidFeedback kaum Einfluss auf die Entscheidungen hatten (vgl. Bullwinkel und Probst 2014: 399ff).<sup>177</sup> Trotz der gemischten Ergebnisse darf aufgrund der gemeinsam geteilten Prämisse, die Entscheidungen der Vorstände und der gewählten Mandatsträger an die Parteibasis zu knüpfen, davon ausgegangen werden, dass LiquidFeedback in der Praxis stärker zur Vorbereitung von Entscheidungen eingesetzt werden sollte und dies in Teilen auch wurde und damit zwischen direkt- und repräsentativdemokratischen Ansätzen verortet werden kann (vgl. Adler 2018: 73; Kersting 2015: 139, 2014: 64).

---

<sup>176</sup> Aufgrund des freien Mandats dürfen die Ergebnisse aus LiquidFeedback für gewählte Mandatsträger rechtlich nicht bindend sein, jedoch kann über die Fraktion Druck auf die Mandatsträger ausgeübt werden (Fraktionszwang) (vgl. § 38, Abs. 1, Satz 2 GG, vom 13.07.2017; Marschall 2015: 136f).

<sup>177</sup> Die Ergebnisse aus LiquidFeedback im Berliner Landesverband hatten empfehlenden Charakter. Im nordrhein-westfälischen Landesverband hatten die Ergebnisse aus LiquidFeedback bei bestimmten Fragen zur parteiinternen Positionierung und zu Anfragen der Fraktionen verbindlichen, bei allen anderen Fragen empfehlenden Charakter (vgl. Bullwinkel und Probst 2014: 392, 395f).

Anders als LiquidFeedback wurde Adhocracy hauptsächlich zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages und weiteren Anlässen verwendet (vgl. Harraß 2013: 491).<sup>178</sup> Zudem wird Adhocracy seit einiger Zeit für das Online-Debattenportal der SPD eingesetzt.<sup>179</sup> Verlässliche Ergebnisse zur Beteiligung und zur Policy-Wirkung liegen nicht vor, weswegen Adhocracy aufgrund des Fokus auf deliberativen Diskursen zwischen repräsentativdemokratischen und deliberativen Demokratiekonzepten verortet wird (vgl. Adler 2013: 74f, 2018: 73; Buck 2012: 630f; Bieber 2014a: 14f).

Aus den bisherigen Erläuterungen wird deutlich, dass sich eine demokratietheoretische Einordnung der Liquid Democracy als schwierig gestaltet ist, da es keine wissenschaftlichen Standards entsprechenden Grundlagenwerke gibt, weshalb sich die praktischen Konzepte hinsichtlich ihrer Zielsetzung und dem damit verbundenen konzeptionellen Schwerpunkt voneinander unterscheiden. Bislang ist nicht absehbar, ob dieser Quasi-Wettstreit um die Definitionshoheit der Liquid Democracy bereits entschieden ist und, wenn ja zu wessen Gunsten. Fehlende wissenschaftliche Veröffentlichungen untermauern den Eindruck, dass die Liquid Democracy zum derzeitigen Stand zu zerfasert ist, um eine eindeutige Aussage über ihre demokratietheoretische Verortung im Spektrum bekannter Demokratietheorien zu treffen. Ob Liquid Democracy einen neuen Pol im demokratietheoretischen Koordinatensystem darstellt, dürfte auch davon abhängen, ob das dahinterstehende Konzept an Relevanz gewinnen und in das Theoriestadium übergehen wird. In den folgenden Abschnitten wird auf die konkreten Anwendungsbereiche und Software-Lösungen eingegangen und erläutert, inwiefern diesen Software-Lösungen ein demokratietheoretisches Fundament zugrunde liegt. Daneben gilt die Aufmerksamkeit auch der Frage, inwiefern die Software den erläuterten Zielkonflikt zwischen partizipativer und deliberativer Demokratietheorie konzeptuell adressieren und lösen können (vgl. Abschnitt 2.3.2).

---

<sup>178</sup> Den Bürgern kam in der Enquete-Kommission die Rolle als 18. Sachverständiger zu. In 3.3 wird näher hierauf eingegangen.

<sup>179</sup> Eine Auflistung der verschiedenen aktuellen Projekte findet sich auf der Webseite des Vereins Liquid Democracy e.V., die unter folgendem Link zu erreichen ist: <https://liqd.net/de/projects/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019). Zur Verwendung von Adhocracy in der Enquete-Kommission und in der Partei Die Linke wird auf Abschnitt 3.3 verwiesen.

## 3.2 LiquidFeedback in der Piratenpartei

Wie im vorherigen Abschnitt verdeutlicht wurde, muss die Entstehung der Liquid Democracy in engem Zusammenhang mit der Piratenpartei betrachtet werden. Adler (2018: 95f) hat hierzu in ihrer Studie zurückverfolgt, wie der Begriff der Liquid Democracy seinen Weg aus verschiedenen amerikanischen Online-Foren und Wikis, wo er von IT-Spezialisten geprägt und entwickelt wurde, nach Deutschland in die Piratenpartei gefunden hat.<sup>180</sup> Aufgrund ihrer Recherchen geht sie davon aus, dass der Begriff Liquid Democracy auf einen Programmierer zurückgeht, der in verschiedenen amerikanischen Online-Foren und Wikis unter dem Pseudonym *sakye* aktiv gewesen ist (ca. 2003). Spätere Quellen verweisen auf ihn, wie beispielsweise der Autor *Kragg* in einem 2003 erschienen Artikel mit dem Titel „Liquid Democracy: When, Not If“, der auf dem amerikanischen Technologieblog *Kuro5hin* veröffentlicht wurde. Dabei nimmt *Kragg* Bezug auf das Konzept der *Emergent Democracy* von Joi Ito, einem ehemaligen Softwareunternehmer und Direktor des Massachusetts Institute for Technology (MIT) Media Lab (seit 2011). Joi Ito selbst nutzt den Begriff der Liquid Democracy nicht, diskutiert aber die Potenziale und Rahmenbedingungen neuer Demokratieformen (vgl. Adler 2018: 95f). Danach verschwindet der Begriff für einige Zeit aus den Online-Foren und Wikis bevor er in einem englischsprachigen Wikipedia-Eintrag im April 2009 erneut auftaucht. Ein Jahr später im August 2010 folgt ein entsprechender Eintrag im deutschen Wikipedia. Zuvor wurde er vom Berliner Piratenmitglied Martin Häcker in einem Vortrag 2007 erwähnt. Im selben Jahr legt er einen Eintrag im Piratenwiki an, in dem er auf den Artikel im *Kuro5hin*-Blog verweist (vgl. Adler 2018: 96). Zu diesem Zeitpunkt war die im September 2006 gegründete Piratenpartei gerade mal ein halbes Jahr alt (vgl. Jabbusch 2010/2011: 41).

Häcker, der zum damaligen Zeitpunkt Programmierer, Mitglied im Chaos Computer Club und später Mitglied im Berliner Landesvorstand der Piraten sowie Mitglied des Vereins Liquid Democracy e.V. war stieß damit eine Debatte zur innerparteilichen Demokratie an und prägte diese mit seinem Vorstoß zu Liquid

---

<sup>180</sup> Es ist beim wissenschaftlichen Umgang mit Internetquellen Vorsicht geboten, jedoch zeigt die Recherche, dass in wissenschaftlichen Veröffentlichungen der Begriff der Liquid Democracy nicht erwähnt wurde bevor er durch die Piratenpartei geprägt wurde. Allerdings wurden ähnliche Konzepte unter anderem Namen diskutiert. Gestützt werden Adlers (2018) Ergebnisse durch die Arbeit von Jabbusch (2010/2011: 30–33).

Democracy maßgeblich. Unterstützt wurde diese Diskussion durch Jan Huwald, den damaligen politischen Geschäftsführer der Piraten, der über den innerparteilichen Nutzen hinaus die Möglichkeit sah, Liquid Democracy in das Parteiprogramm aufzunehmen und auch auf gesellschaftlicher Ebene zu realisieren, was in der Partei unter dem Schlagwort *Computer-Demokratie (Rationalia)* diskutiert wurde (vgl. Jabbusch 2010/2011: 41f). Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Einführung einer Liquid Democracy bildete die kritische Auseinandersetzung vieler Mitglieder mit der repräsentativen und direkten Demokratie (vgl. Jabbusch 2010/2011: 35).

Es gab aber auch noch einen anderen Grund, weswegen sich viele Piratenmitglieder mit Demokratiekonzepten und Mitbestimmungsmöglichkeiten beschäftigten. Die Partei hatte seit ihrem Bestehen durchwachsene Erfahrungen mit unterschiedlichen Online-Kommunikationskanälen gesammelt. Blogs Mailinglisten, das Piratenwiki und Twitter waren störanfällig für offene Diskussionen und verstießen aufgrund der vielen informellen Wege gegen das selbstaufgelegte Transparenzgebot der Partei (vgl. Odenbach 2012: 65–82; Bieber und Lewitzki 2013: 103–106). Daher wurde darüber diskutiert, wie die innerparteiliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung gestaltet werden könnte. Die Suche nach einer neuen Organisationsform mündete in die Entwicklung einer Software, die das Konzept der Liquid Democracy für die innerparteiliche Demokratie nutzbar machen sollte. Der Berliner Landesvorstand beauftragte hierzu eine Arbeitsgruppe (*Squad*), der die Entwicklung einer solchen Software in die Wege leiten sollte. Mit der Entwicklung beauftragt wurde der Verein Liquid Democracy e.V., der später die Software Adhocracy verwendete (vgl. Abschnitt 3.3). Der Verein wurde 2009 von Piratenmitgliedern gegründet, der neben der Software-Entwicklung auch das Ziel verfolgte, die Ideen der Liquid Democracy in der Gesellschaft zu verbreiten (vgl. Jabbusch 2010/2011: 42).

Zur Einführung der Software, an der der Verein Liquid Democracy e.V. arbeitete, kam es jedoch nie, da die Arbeitsgruppe der Piratenpartei und der Verein unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen hatten. Während die Arbeitsgruppe ihren Fokus auf das *delegated voting* und die Herstellung verbindlicher Entscheidungen legte, konzentriert sich der Verein auf die Entwicklung einer Diskursplattform nach deliberativem Vorbild (vgl. Jabbusch 2010/2011: 42). Adler (2013: 73, 2014) führt diese unterschiedliche Zielsetzung und konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Software auf das normative Selbstverständnis der Entwickler



gruppen zurück. Dies findet beispielsweise auch darin Ausdruck, dass die Entwickler aus der Arbeitsgruppe, die später den Verein Interactive Democracy e.V. (auch: Interaktive Demokratie e.V., Public Software Group e.V.) gründeten, Liquid Democracy nicht auf gesellschaftlicher Ebene einführen wollten. Stattdessen ging es ihnen darum, den Mitgliedern in Parteien und Organisationen mehr Mitbestimmungsrechte zu ermöglichen (vgl. Biermann 2013; Nitsche 2014: 34f).<sup>181</sup>

Da es zu keinem Kompromiss zwischen Arbeitsgruppe und Verein kam, entwickelten einige Mitglieder der Arbeitsgruppe die Software LiquidFeedback, die den konzeptionellen Vorstellungen der Arbeitsgruppe entsprach (vgl. Jabusch 2010/2011: 42f).<sup>182</sup> LiquidFeedback sieht einen strukturierten und zeitlich fixierten Prozess vor, den eine Initiative durchlaufen muss:

1. In der Phase *Neu* muss eine Initiative innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Quorum der Nutzer unterstützt werden (1. Quorum).
2. Erreicht die Initiative dieses Quorum, über das Störer oder destruktive Initiativen herausgefiltert werden sollen, gelangt es in die *Diskussionsphase*. In dieser Phase können Anregungen und Gegeninitiativen eingestellt werden, eine freie Diskussion ist hingegen nicht vorgesehen. Die Strukturierung der Diskussion soll einen möglichst konstruktiven und rationalen Austausch von Argumenten ermöglichen, der frei von Störern (z.B. *Trollen*) ist. Während dieser Phase haben die Antragsteller die Möglichkeit, ihre Initiativen zu überarbeiten und damit auf die Anregungen einzugehen.
3. Nach einer bestimmten Zeit wechselt die Initiative in die Phase *Eingefroren*, in der sich die Teilnehmer eine Meinung über die Initiative, die abgegebenen Anregungen und Gegeninitiativen bilden können.

---

<sup>181</sup> In dem von den Entwicklern verfassten Grundlagenwerk zu LiquidFeedback, wird ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, LiquidFeedback als Bürger-beteiligungsverfahren einzusetzen. Allerdings müsse hierzu sichergestellt werden, dass die Ergebnisse aus LiquidFeedback an ein Referendum gekoppelt werden, damit LiquidFeedback zur Herstellung von bindenden Entscheidungen genutzt werden kann. Daneben könne LiquidFeedback als zusätzlicher Kommunikationskanal zwischen Wählern und Mandatsträgern genutzt werden, um Vertrauen zwischen diesen beiden Gruppen aufzubauen (vgl. Behrens et al. 2014: 136).

<sup>182</sup> Ein detaillierter Einblick in die Entstehungsgeschichte findet sich bei Adler (2018: 115-122).

4. Wird nach der Phase *Eingefroren* ein zweites Quorum erreicht, findet im Anschluss die *Abstimmung* statt, die als Präferenzwahl nach der Schulze-Methode abläuft.

In der letzten Phase kommt das *delegated voting* zum Einsatz, das vorsieht, dass jeder Teilnehmer Delegationen empfangen und empfangene Delegationen weiterreichen kann (transitive Delegationen).<sup>183</sup> Die Delegationen können global, also für alle Abstimmungen in LiquidFeedback, eingerichtet werden oder nur für einen bestimmten Themenbereich oder nur für einzelne Initiativen. Der Widerruf einer Delegation zur eigenen Stimmabgabe ist jederzeit möglich; hierbei werden automatisch vorhandene Delegationen deaktiviert (vgl. Jabbusch 2010/2011: 35, 53–68; Behrens et al. 2014: 59–69).<sup>184</sup> Obwohl davon auszugehen ist, dass sich die Entwickler nicht an Fords (2002) Text zum *delegated voting* orientiert haben, finden sich alle von Ford (2002: 4) aufgestellten Prinzipien in der Software LiquidFeedback wieder (vgl. Adler 2018: 70f). Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Phasen in LiquidFeedback:

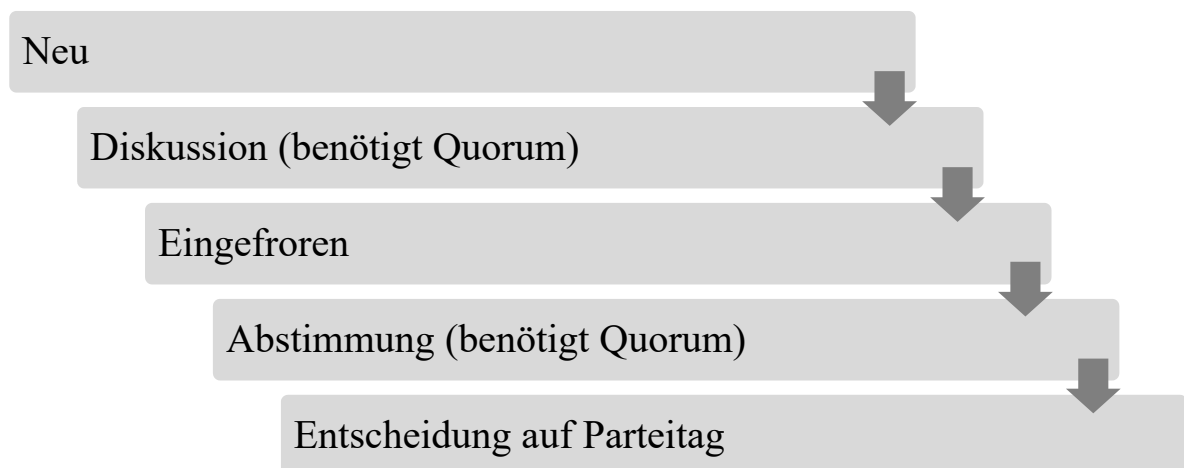


Abbildung 2: Ablauf der vier Phasen in LiquidFeedback (Eigene Darstellung)

<sup>183</sup> Seckelmann (2014: 6) legt in ihrem Beitrag dar, dass es sich bei einer Delegation um ein imperatives Mandat handelt, das in Konflikt zum im Grundgesetz festgehaltenen freien Mandat steht (vgl. § 38, Abs. 1, Satz 2 GG, vom 13.07.2017).

<sup>184</sup> Eine genaue Übersicht über das Regelwerk (insbesondere die Quoren und Dauer der einzelnen Phasen betreffend) kann bei Bullwinkel und Probst (2014: 390) nachgeschlagen werden. Die Voraussetzungen für ein internetbasiertes Delegationssystem werden hier nicht weiter thematisiert. Daher wird auf einen unveröffentlichten Beitrag von Marky (o.D.) verwiesen.

2010 ging LiquidFeedback im Berliner Landesverband erstmals zu Testzwecken online und kurze Zeit später in den Regelbetrieb. Eine Satzung sah vor, LiquidFeedback zur Willensbildung einzusetzen. Die Organe des Berliner Landesverbandes wurden angehalten, LiquidFeedback zur Erhebung von Meinungsbildern als Grundlage derer Beschlüsse zu nutzen und in LiquidFeedback positiv beschiedene Anträge vorrangig zu behandeln (vgl. Jabbusch 2010/2011: 42f).<sup>185</sup> Weitere Landesverbände folgten dem Berliner Vorbild. Die Entwickler befürchteten, dass es zu Konkurrenzsituationen zwischen den LiquidFeedback-Plattformen der einzelnen Landesverbände kommen könnte, weshalb sie eine bundesweite Einführung von LiquidFeedback beantragten. Der Bundesparteitag folgte nach einer emotionalen Debatte diesem Antrag, jedoch hielt die teils kontrovers geführte Diskussion an. Häufig kritisiert wurde die Privatsphäre, die aus Sicht vieler Nutzer mangelhaft war.

Als Reaktion darauf wurden Pseudonyme eingeführt, um den Mitgliedern eine anonyme Teilnahme zu ermöglichen. Allerdings musste dann auch eine Clearing-Stelle eingeführt werden, die über die Vergabe von Einladungsschlüsseln verhindern sollte, dass beliebig viele Accounts (sogenannte Sockenpuppen) angelegt werden konnten, mit denen Abstimmungen systematisch beeinflusst werden könnten (vgl. Jabbusch 2010/2011: 54f). In dieser Phase betrachtete der Bundesvorstand LiquidFeedback wie eine Dienstleistung und gaben die Änderungswünsche der Parteimitglieder an die Entwickler als Dienstleister weiter (vgl. Adler 2018: 154). Die Entwickler hingegen, die LiquidFeedback auch konzeptuell entwickelt hatten, sahen sich in der neuen Rolle außer Stande, ihre Vorstellung der Liquid Democracy durchzusetzen, weswegen sie kurze Zeit später ihre Arbeiten an der LiquidFeedback-Plattform der Piratenpartei einstellten und außerhalb der Partei weiterentwickelten (vgl. Adler 2018: 154). Im Anschluss ebte die Beteiligung in Liquid-Feedback spürbar ab bis die bundesweite LiquidFeedback-Plattform im Mai 2015 offline ging (vgl. Jabbusch 2010/2011: 43ff; Behrens et al. 2011; Mendoza 2015: 57f). Damit wurde auch die ständige Mitgliederversammlung, über die beim Bundesparteitag in Neumarkt (Mai 2013) diskutiert wurde und

---

<sup>185</sup> Bieber (2014c: 187) merkt hierzu an, dass LiquidFeedback grundsätzlich auch dazu geeignet ist, Personalentscheidungen zu treffen. Jedoch liegen keine Hinweise dafür vor, dass LiquidFeedback dafür tatsächlich genutzt wurde.

die über den damals beschlossenen Basisentscheid in Kombination mit LiquidFeedback theoretisch möglich gewesen wäre, bis auf Weiteres auf Eis gelegt (vgl. Alter 2014: 244f).

Wie bereits in Abschnitt 3.1 erläutert, fallen die Ergebnisse zur Policy-Wirkung der Ergebnisse aus LiquidFeedback gemischt aus. Wissenschaftliche Analysen liegen hierzu mit Ausnahme der Arbeiten von Jabbusch (2010/2011) sowie Bullwinkel und Probst (2014) nicht vor. Auf theoretischer Ebene ist der Grad der Mitbestimmung als umfassend zu bewerten. Nimmt man den idealtypischen Policy-Cycle als Vergleichspunkt, so haben die Piratenmitglieder über LiquidFeedback die Möglichkeit, in allen Phasen – außer den Phasen der Politik-Implementierung und -Evaluierung – an der innerparteilichen Entscheidungsfindung teilzunehmen (vgl. Blum und Schubert 2018: 156).<sup>186</sup> Sie können über das Einstellen einer Initiative ein Problem (re-)definieren, es mit genügend Unterstützern auf die Agenda bringen (Agenda Setting), wirken dabei in einer strukturierten Diskussionsphase an der Politikformulierung mit, stimmen im Abschluss darüber ab und können die Policies in kollektiver Arbeitsweise über die verschiedenen Kommunikationskanäle der Piratenpartei evaluieren. Vergleichbare Mitbestimmungsmöglichkeiten gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt in keiner im Bundestag vertretenen Partei.

Innerhalb der Partei kam dem *delegated voting* größere Aufmerksamkeit zu. Unter den Piratenmitgliedern wurden Vor- und Nachteile dieses System verschiedentlich diskutiert und analysiert. Die Analysen entsprechen – mit Ausnahme der Arbeit von Jabbusch (2010/2011) – nicht den wissenschaftlichen Standards, sollen aber dennoch an dieser Stelle in die Arbeit miteinfließen, um die Vor- und Nachteile dieses besonderen Mechanismus zu verdeutlichen. In der Hochzeit von LiquidFeedback haben sich nur 0,6 bis 1,1 Prozent (Nordrhein-Westfalen) bzw. 4,7 bis 5,1 Prozent (Berlin) der Parteimitglieder des jeweiligen Landesverbandes beteiligt (vgl. Bullwinkel und Probst 2014: 400).<sup>187</sup> Zum Vergleich: An den Mit-

---

<sup>186</sup> In dieser Studie wird sich ausschließlich auf den Policy-Cycle bezogen. Die älteren Modelle von Easton (1981) und Almond (1965) finden hierbei keine Berücksichtigung. Für eine Würdigung des Ansatzes von Easton wird auf Blum und Schubert (2018: 23–27) verwiesen.

<sup>187</sup> Bullwinkel und Probst (2014) haben in ihrem Beitrag je zwei Themen aus LiquidFeedback in die Analyse mit einbezogen. Sie weisen darauf hin, dass diese exemplarisch für die Beteiligung in LiquidFeedback stehen.

gliederversammlungen der Berliner Piratenpartei haben sich 2012 im Durchschnitt 11,6 Prozent der Parteimitglieder beteiligt, 2011 waren es nach Schätzungen des Landesvorstandes jeweils zwischen 10 und 20 Prozent. In Nordrhein-Westfalen nahmen 2011 und 2012 durchschnittlich 8,6 Prozent der Parteimitglieder an den Landesparteitagen teil.

Das Piratenmitglied Stefan Klausmann hat in diesem Zeitraum auf seinem Blog analysiert, dass die in LiquidFeedback getroffenen Entscheidungen meistens von wenigen Mitgliedern entschieden werden, da ein Großteil der abstimmenden Mitglieder ihre Stimme an diese „Super-Delegierten“ (Adler 2018: 78) weitergeben (vgl. Jabbusch 2010/2011: 109; StreetDogg 2011). Laut einer Analyse von Jabbusch (2010/2011: 110) hat das Gesamtstimmgewicht der fünf Delegierten, die die meisten Stimmen per Delegation erhalten haben, im Laufe der Zeit zugenommen, sodass später fast die Hälfte der abgegebenen Stimmen von diesen Delegierten abgegeben wurde. Diese Mitglieder bestimmten themenübergreifend die Abstimmungen in LiquidFeedback. Laut Adler (2018: 78) haben diese Super-Delegierten einen stabilisierenden Effekt, weil sie in der Regel im Sinne der Mehrheit entscheiden. Auf der anderen Seite spiegelte die Delegations- und Abstimmungsstruktur in LiquidFeedback die Fokussierung auf überregional bekannte Piratenmitglieder wider, bei denen es sich nicht selten um Mandatsträger handelte. Initiativen, die nicht von sogenannten Top-Delegierten (synonym zu Super-Delegierte) unterstützt werden, haben, so legen die hier zitierten Analysen nahe, vermutlich eine geringe Chance darauf haben, positiv beschieden zu werden (vgl. Jabbusch 2010/2011: 111; StreetDogg 2011). Somit entscheiden Super- oder Top-Delegierte nicht nur über den Ausgang von Abstimmungen, sondern haben auch einen wesentlichen Einfluss auf die Agenda-Setting-Funktion von LiquidFeedback. Damit stellt sich die Frage, ob LiquidFeedback in der Praxis vergleichbar sein könnte mit einem Delegiertensystem wie es andere Parteien zur innerparteilichen Willensbildung- und Entscheidungsfindung nutzen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass es sich bei LiquidFeedback im Rahmen seines Einsatzes in der Piratenpartei um ein Beteiligungsverfahren handelt, das die Funktion hat, eine breit angelegte innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsfindung zu ermöglichen, die für bestimmte Parteiangelegenheiten und bei programmatischen Richtungsentscheidungen eine verbindliche Entscheidungsfindung ermöglicht, wenngleich dieser Anspruch nicht vollumfassend eingelöst wurde. Damit lässt sich LiquidFeedback vom Prinzip her dem direktdemokratischen Reformbereich zuordnen. Dass sich in der Praxis zeigt, dass einige wenige

Parteimitglieder, die aufgrund ihrer Vernetzung, Parteiämter oder Mandate einen bedeutsamen Einfluss auf die Abstimmungen in LiquidFeedback haben, verstärkt den Eindruck, dass der mit LiquidFeedback realisierte Ansatz einer Liquid Democracy ein Delegiertensystem, wie es andere Parteien haben, reproduziert. Hinzu kommt, dass die Parteimitglieder ein instrumentelles Verständnis von LiquidFeedback haben, weswegen sie es häufig auch als „Tool“ bezeichnen (vgl. Jabbusch 2010/2011: 69). Ob LiquidFeedback den Zielkonflikt zwischen partizipativer und deliberativer Demokratietheorie auflösen kann, ist unklar (vgl. Abschnitt 2.3.2). Zwar kann die Beteiligungsintensität frei gewählt werden, indem die Teilnehmer ihre Stimme an andere Teilnehmer delegieren, was auch in großem Umfang genutzt wird.

Allerdings zeigt sich, dass sich mit diesem niedrigschwelligen Partizipationsangebot nur eine Minderheit der Parteimitglieder in Liquid-Feedback mobilisieren lässt. Somit kann der Anspruch, den die partizipative Demokratietheorie an Beteiligungsverfahren setzt, in der Praxis nicht eingelöst werden. Unklar bleibt auch, ob die in LiquidFeedback stattfindenden Diskussionen deliberativen Standards entsprechen. Die theoretische Konzeption des in LiquidFeedback stattfindenden strukturierten Diskussionsprozesses entspricht zwar den Prinzipien der deliberativen Demokratietheorie, jedoch fehlen wissenschaftliche Studien, die sich dieser Frage widmen.

Ferner bleibt unklar, ob der Teilnehmerkreis von LiquidFeedback in demselben Maße verzerrt ist, wie es bei anderen Beteiligungsverfahren der Fall ist. Hierzu liegen keine wissenschaftlichen Ergebnisse vor. Dafür spricht, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer in einer Umfrage angegeben hat, dass die Bedienung von LiquidFeedback zu kompliziert sei, was die Hürden zur Teilnahme bei Teilnehmern mit geringeren zeitlichen Ressourcen anheben dürfte (vgl. Abschnitt 2.5; Jabbusch 2010/2011: 125). Eng damit verbunden steht die Frage, ob LiquidFeedback eine Funktion bietet, über die sichergestellt wird, dass Minderheiten nicht systematisch von Mehrheiten majorisiert werden. In dem Grundlagenwerk der Entwickler werden dazu eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie zum Beispiel das *Harmonic Weighting*, das sicherstellt, dass bei der Übersicht aller miteinander konkurrierenden Initiativen auch Initiativen mit wenigen Unterstützern die Chance haben, an den ersten Stellen angezeigt zu werden, was es wahrscheinlicher macht, dass sie von den Teilnehmern beachtet werden. Weitere Maßnahmen, wie

zum Beispiel der *Proportional Runoff Algorithm* tragen ebenfalls zum Minderheitenschutz bei (vgl. Behrens et al. 2014: 72–86). Es liegen keine wissenschaftlichen Studien vor, die untersucht haben, ob diese Maßnahmen tatsächlich wirksam sind.

### 3.3 Adhocracy in der Enquete-Kommission, in Parteien und in der Bürgerbeteiligung

Die Entstehungsgeschichte von Adhocracy verlief parallel zu der von LiquidFeedback (vgl. Adler 2018: 118f). Wie bereits im vorherigen Abschnitt erläutert konnten sich die Piraten-Arbeitsgruppe und der Verein Liquid Democracy e.V. nicht auf ein gemeinsames Konzept einigen. Der Verein schaffte es nicht einen Software-Prototypen für die Piratenpartei zu entwickeln, der über die Konzeptionsphase hinausging. Daher griffen sie auf die Software Adhocracy zurück, die der Hobby-Entwickler Friedrich Lindenberg dem Verein anbot (vgl. Adler 2018: 72, 74; Jabbusch 2010/2011: 42). Als sich der Vorstand für LiquidFeedback entschied, distanzierte sich der Verein zuerst von der Arbeitsgruppe und später von der Partei und entwickelte Adhocracy in Eigenregie weiter (vgl. Adler 2018: 115–122).

In Lindenbergs (2010) ursprünglichem Konzept ist das *delegated voting* – wie auch bei LiquidFeedback – ein zentraler Bestandteil von Adhocracy. Erst durch die Zusammenarbeit mit dem Verein verschob sich der Fokus in Richtung einer Diskussionsplattform, die nach dem Prinzip des *Direkten Parlamentarismus* funktionieren sollte. Das vom Verein entwickelte Konzept des *Direkten Parlamentarismus* sieht vor, dass zu jedem gesellschaftlichen Thema ein (Politikfeld-)Parlament gegründet wird, in dem über das Thema diskutiert und anschließend abgestimmt wird. Die Abstimmungen haben hierbei jedoch nur Empfehlungscharakter, die als Meinungsbild in die Entscheidungen der Repräsentanten miteinfließen. Die Politikfeldparlamente haben die Aufgabe, gesellschaftliche Interessen zu integrieren, sodass alle Beteiligten bei den Abstimmungen berücksichtigt werden können. Die Delegationen erfüllen hierbei den Zweck, Arbeitsaufträge zu formulieren, die von anderen Personen im Sinne der Delegierenden wahrgenommen werden (vgl. Adler 2018: 71f, 127).

Die Delegationsfunktion wurde in den Anwendungsfällen – allen voran der Enquete-Kommission, der Programmdebatte der Partei Die Linke, der Programmdebatte der SPD und in verschiedenen Bürgerbeteiligungsverfahren – deaktiviert

(vgl. Adler 2018: 126, 150). Wie der Webseite des Vereins zu entnehmen ist, bleiben das Modell des *Direkten Parlamentarismus* und die Delegationsfunktion (*Delegated Voting*) weiterhin Bestandteile der Konzeption der Liquid Democracy, jedoch zeigen die praktischen Anwendungsfälle, dass der Fokus auf einer Diskussionsplattform nach deliberativem Vorbild liegt (vgl. Adler 2018: 151). Nach Paetsch und Reichert (2013: 506), die im Verein die Weiterentwicklung von Adhocracy maßgeblich begleitet haben, zielt Liquid Democracy darauf ab, „die Nutzung neuartiger Kommunikationsformen demokratische[r] Beteiligungsmöglichkeiten zu maximieren und zu flexibilisieren“. Liquid Democracy sei hierbei als Ergänzung der repräsentativen Demokratie und als Antwort auf deren Demokratie- und Legitimationsdefizit zu verstehen (vgl. Paetsch und Reichert 2013: 506f). Somit spielen der *Direkte Parlamentarismus* und die Delegationsfunktion weder in der theoretischen, noch in der praktischen Konzeption von Adhocracy keine Rolle mehr. Im Folgenden werden die einzelnen Anwendungsfälle betrachtet, in denen die skizzierte Konzeption von Adhocracy bislang zum Einsatz gekommen ist.

### **Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“**

Im Rahmen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ entschied sich der Bundestag (17. Legislaturperiode, 2009–2013) dafür, die Bürger an der Arbeit der Kommission zu beteiligen. Die Kommission setzte sich aus 17 Bundestagsabgeordneten aus den im Bundestag vertretenen Parteien sowie 17 Sachverständigen zusammen. Den Bürgern kam die Rolle des 18. Sachverständigen zu (vgl. Harraß 2013: 485, 488ff). Zu Beginn standen ein Blog, auf dem die Mitglieder der Kommission ihre Standpunkte und Argumente publizierten, sowie ein Forum zur Verfügung, in denen die Bürger über entsprechende Kommentarfunktionen Meinungsbeiträge oder Fragen einstellen konnten, die den Kommissionsmitgliedern zugeleitet wurden. Mit etwas zeitlicher Verzögerung ging auch eine Adhocracy-Plattform online, über die sich Bürger, Verbände, zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengemeinschaften beteiligen konnten.<sup>188</sup> Die Teilnehmer hatten die Möglichkeit, Arbeitspapiere, die

---

<sup>188</sup> Die mittlerweile deaktivierte Adhocracy-Instanz zur Enquete-Kommission kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://enquetebeteiligung.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019). Die archivierte Enquete-Plattform kann unter folgendem Link abgerufen werden: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3414&id=1223> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).



zwar bereits in den Fraktionen abgestimmt waren, jedoch in der Kommission noch nicht verabschiedet wurden, zu bewerten und um eigene Vorschläge und Ideen zu ergänzen. Eine Moderation der Beiträge fand nicht statt, jedoch konnten Beiträge, die gegen die Netiquette verstießen, entfernt werden. Zusätzlich gab es eine Online-Mediathek, in der laufende Sitzungen live verfolgt oder später online abgerufen werden konnten. Durch die Einbindung von Twitter konnten während der laufenden Sitzungen Fragen und Anmerkungen an die Kommissionsmitglieder gerichtet werden (vgl. Harraß 2013: 490ff).

Eine umfassende Evaluation hat nicht stattgefunden. Aus den erhobenen Nutzungszahlen lässt sich nicht ohne weiteres auf den Erfolg des Beteiligungsverfahrens schließen. Die größte Resonanz erhielten die Projektthemen *Demokratie und Staat, Wirtschaft, Arbeit, Green IT* sowie *Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz*.<sup>189</sup> Zusammenfassend zeigt sich, dass durch die umfassende Einbindung von Bürgern ein vergleichsweise hohes Maß an Transparenz über die Arbeit der Kommission hergestellt wurde. Den Bürgern wurde Zugang zu umfassenden Informationsmöglichkeiten geboten, die – gemessen an den Abrufzahlen – rege genutzt wurden. Die Kommissionsmitglieder bewerteten die Anregungen und Ideen der Bürger als produktiv (vgl. Harraß 2013: 485, 492f, 495–498). Unklar bleibt jedoch, inwiefern die Beiträge der Bürger tatsächlich Einfluss auf die Entscheidungen der Mitglieder der Enquete-Kommission hatten. Hierzu liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ebenso wenig liegen zur soziodemographischen Struktur der teilnehmenden Bürger Daten vor. Aufgrund des vergleichsweise hohen Arbeitsaufwandes, der mit dem Beteiligungsverfahren verbunden ist, liegt die Vermutung nahe, dass der Teilnehmerkreis zugunsten von Teilnehmern, die über hohe zeitliche Ressourcen und höhere Bildungsabschlüsse verfügen, verzerrt ist (vgl. Abschnitt 2.5). In den folgenden Legislaturperioden wurden wieder Online-Beteiligungsverfahren im Ausschuss Digitale Agenda eingesetzt, bei deren Konzeption die Erfahrungen, die bei der Nutzung von Adhocracy gesammelt wurden, unberücksichtigt blieben (vgl. Oertel et al. 2017: 130).

### **Programmdebatte Die Linke**

Neben der Enquete-Kommission wurde Adhocracy zur innerparteilichen Willensbildung in Parteien eingesetzt. Die Linke nutzte Adhocracy im Rahmen der

---

<sup>189</sup> Eine Kurz-Auswertung des Blogs und des Forums kann bei Harraß (2013: 493ff) nachgeschlagen werden.

Programmdebatte zur Bundestagswahl 2013.<sup>190</sup> Im Begrüßungstext der Adhocracy-Plattform heißt es, dass die Ergebnisse dem Parteivorstand zur Beratung vorgelegt und anschließend als Programmentwurf per Leitantrag an den Bundesparteitag gestellt wurden. Es beteiligten sich 1.494 registrierte Mitglieder (unter Pseudonymen) mit 182 Vorschlägen und 820 Kommentaren.

### Adhocracy in der SPD

Auch die SPD testete im Rahmen der Adhocracy-Plattform *onlineantrag.spd.de* die Möglichkeit, dass Parteimitglieder Anträge erarbeiten, über die bei Parteitag abgestimmt wird. Hierbei behielten sich die Parteigremien verschiedene Steuerungsmöglichkeiten vor, um die online eingereichten Ideen kontrollieren zu können (vgl. Hanel und Marschall 2012: 14f; Bieber 2014c: 182).<sup>191</sup> Es folgte der ebenfalls auf Adhocracy basierende Zukunftsdialog, bei dem die SPD ihren Fokus vor allem auf die Beteiligung der Bürger setzte. Seit 2018 kommt Adhocracy beim Debattenportal der SPD zum Einsatz.<sup>192</sup> Auch Bündnis 90/Die Grünen nutzten in Nordrhein-Westfalen Adhocracy zur innerparteilichen Vorbereitung der Gremiensitzungen (vgl. Adler 2013: 78).<sup>193</sup> In dem Konzeptpapier „Beteiligungspartei 2019“, das Michael Kellner, Bundesgeschäftsführer von Bündnis 90/Die Grünen, im Oktober 2015 vorlegte, kommt Adhocracy nicht

---

<sup>190</sup> Die mittlerweile deaktivierte und archivierte Adhocracy-Plattform kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://dielinke.adhocracy.de/instance/dielinke.html> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>191</sup> Da die Nutzung keinen wesentlichen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Liquid Democracy hatte, wird an dieser Stelle auf den Beitrag von Hanel und Marschall (2012) hingewiesen. Zu den wichtigsten Ergebnissen zählt, dass Adhocracy nach der top-down-Logik in die bestehenden Willensbildungsstrukturen eingebunden hatten, was die Instrumentalisierungsthese bestätigt. Zudem haben die Autoren herausgefunden, dass die eingeräumten Mitsprachemöglichkeiten zwar umfassend waren, jedoch die Partizipationsrate vergleichsweise gering ausgefallen ist. Auffällig war auch die niedrige Nutzung der kollaborativen Beteiligungstools.

<sup>192</sup> Das Debattenportal kann unter folgendem Link abgerufen werden, ist jedoch nur für Parteimitglieder einsehbar: <https://debattenportal.spd.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>193</sup> Darüber hinaus existieren mindestens zwei weitere Software-Lösungen, die sich an den Prinzipien der Liquid Democracy orientieren. *New Democracy* wurde 2012 von dem Verein Liberale Basis e.V. für die FDP Bayern entwickelt (vgl. Adler 2013: 81; Bieber 2014c: 187). Rousseau wird in der italienischen Partei Fünf-Sterne-Bewegung eingesetzt (vgl. Deseriis 2017).

mehr vor (vgl. Kellner 2015). Darüber hinaus ist der Webseite des Vereins Liquid Democracy e.V. zu entnehmen, dass Adhocracy im Rahmen verschiedener Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt wird.<sup>194</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Adhocracy aufgrund des klaren Fokus auf Diskussionsprozesse nach deliberativem Vorbild und der konsensualen Mitarbeit an gemeinsamen Texten dem konsultativ-dialogischen Reformbereich zuzuordnen ist. Unklar bleibt, ob Adhocracy den Zielkonflikt zwischen partizipativer und deliberativer Demokratietheorie auflösen kann (vgl. Abschnitt 2.3.2). Anders als bei LiquidFeedback können Teilnehmer ihre Beteiligungsintensität aufgrund der deaktivierten Delegationsfunktion nicht wesentlich anpassen, sodass keine Möglichkeit besteht, über ein niedrigschwelliges Partizipationsangebot die Teilnehmerzahl zu erhöhen. Dies hängt damit zusammen, dass die Teilnehmer in Adhocracy die Rolle als Proponenten einnehmen müssen, was ein hohes Maß an Engagement voraussetzt (vgl. Abschnitt 2.5; Ritzer et al. 2012; Nielsen 2006). Damit kann der Anspruch der partizipativen Demokratietheorie an inklusive Partizipation nicht eingelöst werden.

Aufgrund fehlender Studien kann keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit die in Adhocracy stattfindenden Diskussionen deliberativen Standards entsprechen. Aus theoretischer Sicht scheint dies zumindest möglich. Außerdem kann keine Aussage über die Sozialstruktur der Teilnehmer getroffen werden. Wie bei anderen konsultativ-dialogischen Verfahren kann auch in diesem Fall davon ausgegangen werden, dass der Teilnehmerkreis verzerrt ist (vgl. Abschnitt 2.5). Daher stellt sich die Frage, inwieweit Adhocracy über einen wirksamen Minderheitenschutz verfügt, der sicherstellt, dass Minderheiten nicht systematisch von Mehrheiten majorisiert werden. Das Konzept des *Direkten Parlamentarismus*, das Adhocracy zugrunde liegt, sieht vor, dass die Politikfeldparlamente die gesellschaftlichen Interessen integrieren und alle Beteiligten bei den Abstimmungen berücksichtigen sollen, womit das Problem des fehlenden Minderheitenschutzes in den Bereich der repräsentativen Demokratie verlagert wird (vgl. Adler 2018: 71f, 127). Darüber hinaus wird in den Beiträgen ehemaliger Entwickler und anderer Autoren dieses Problem nicht erkennbar adressiert (vgl. Paetsch und Reichert 2012, 2013; Lassalle und Meifert 2015; Schossböck 2017).

---

<sup>194</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Projekte kann unter folgendem Link auf der Webseite des Vereins abgerufen werden: <https://liqd.net/de/projects/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

Abschließend stellt sich die Frage nach der Policy-Wirkung der Ergebnisse. Wie bereits erläutert ist der Grad der Mitbestimmung auf theoretischer Ebene grundsätzlich als umfassend zu bewerten. Gemessen am idealtypischen Policy-Cycle haben die Teilnehmer in Adhocracy die Möglichkeit, an allen Phasen – außer den Phasen der Politik-Implementierung und -Evaluierung – unmittelbar teilzunehmen (vgl. Blum und Schubert 2018: 156). Die Bewertungsfunktion und die sowohl kollaborativ als auch konsensual orientierte Zusammenarbeit an Texten ermöglicht die Mitwirkung an der Politikformulierung. Jedoch bleibt aufgrund des fehlenden Fokus auf die Entscheidungsfindung die Frage offen, ob der auf theoretischer Ebene umfassende Grad an Mitbestimmung in der Praxis tatsächlich eingelöst wird. Dies ist allerdings im Sinne der Entwickler von Adhocracy, da die Ergebnisse nur Empfehlungscharakter haben und als Meinungsbild in die Entscheidungen der Entscheidungsträger miteinfließen sollen (vgl. Adler 2018: 71f, 127). Da das *delegated voting* in der praktischen Anwendung von Adhocracy in der Praxis nicht genutzt wird, beinhaltet Adhocracy nicht mehr das für die Liquid Democracy konstitutive Kernelement (vgl. Bieber 2014b: 202ff). Aus demokratietheoretischer Sicht handelt es sich somit um ein Beteiligungsverfahren, das auf verschiedene Konzepte und Funktionalitäten bereits existierender On- und Off-line-Beteiligungsverfahren zurückgreift, das im Wesentlichen auf der deliberativen Demokratietheorie basiert.

### 3.4 LiquidFeedback auf Kommunalebene

Der Einsatz von LiquidFeedback zur Bürgerbeteiligung auf Kommunalebene steht im Zentrum der vorliegenden Arbeit. In diesem Abschnitt sollen – ohne bereits den Analyseteil dieser Arbeit vorwegzunehmen – eine demokratietheoretische Einordnung vorgenommen sowie die Integration in die kommunalpolitischen Abläufe erläutert werden. Dabei wird auch ein Blick auf offene Fragen geworfen, die aufgrund des Forschungsstandes bislang unbeantwortet geblieben sind. Erstmals auf Kommunalebene eingeführt wurde LiquidFeedback im Herbst 2012 unter dem Namen LiquidFriesland auf Initiative des Landrats. Dem friesländischen Vorbild folgten im Frühjahr 2015 fast zeitgleich der Landkreis Rotenburg (Wümme) (Bürgerplattform ROW) und die Stadt Wunstorf (Wunstordirekt). Kurze Zeit später folgte im Sommer 2015 die Stadt Seelze (SeelzeDirekt). Das vorläufige Schlusslicht bildet die Stadt Achim, die LiquidFeedback Mitte 2016 einführte (achim-dialog). Da das Verfahren von der Politik und der

Verwaltung eingeführt wurde, kann es dem *invited space* zugeordnet werden (vgl. Kersting 2014: 55). Bis auf die Stadt Achim haben alle Kommunen LiquidFeedback eingestellt. Zuerst stellte der Landkreis Friesland im Frühjahr 2016 nach dreieinhalb Jahren seine LiquidFeedback-Plattform wieder ein. Es folgten die Stadt Seelze im Herbst 2016 sowie im Frühjahr 2017 der Landkreis Rotenburg (Wümme) und die Stadt Wunstorf. Die Einführung stieß auf reges Interesse der lokalen und überregionalen Presse, das erst Monate später wieder abklang (vgl. Reinbold 2012; Baumann 2013; Bewarder 2013; Biermann 2012; Kreutzträger 2012). Deutlich zurückhaltender fiel das Presseecho bei den Kommunen aus, nach dem Landkreis Friesland LiquidFeedback einführten. Hierfür interessierte sich nur die lokale Presse, deren Echo deutlich zurückhaltender ausfiel.

Zum Zeitpunkt der Einführung von LiquidFriesland hatten die Entwickler von LiquidFeedback bereits beschlossen, die Software außerhalb der Piratenpartei weiterzuentwickeln. Dennoch unterstützten sie die Erprobung von LiquidFeedback in den Kommunen, obwohl sie die Software ursprünglich für den Einsatz in Parteien oder Organisationen und nicht für gesellschaftliche Ebenen entwickelt hatten (vgl. Biermann 2013; Nitsche 2014: 34f). In ihrem Grundlagenwerk darauf hin, dass eine Umsetzung auf gesellschaftlicher Ebene zwar vorstellbar sei, jedoch müsste dazu sichergestellt sein, dass die Ergebnisse an ein Referendum gekoppelt werden. Alternativ könne LiquidFeedback als zusätzlicher Kommunikationskanal zwischen Wählern und Mandatsträgern etabliert werden, um Vertrauen zwischen beiden Gruppen aufzubauen (vgl. Behrens et al. 2014: 136). Unklar bleibt dabei, wie genau Liquid-Feedback beim Aufbau von Vertrauen helfen könnte. Da das niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz keine direktdemokratischen Entscheidungen über LiquidFeedback zulässt, kommt der Verwendungsweise als Kommunikationskanal besondere Aufmerksamkeit zu. Rechtliche Grundlage für die Einführung bildet das niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz, das den Kommunen ermöglicht, Beteiligungsverfahren per Satzung zu beschließen und einzuführen (vgl. § 58, Abs. 1, Nr. 5 NKomVG, vom 16.12.2014). Zur Integration in die kommunalpolitischen Prozesse wurde § 34 (Anregung oder Beschwerde) und § 35 (Bürgerbefragung) genutzt (vgl. § 34, § 35 NKomVG, vom 16.12.2014). Dazu wurden positiv beschiedene Initiativen aus LiquidFeedback den kommunalen Vertretungskörperschaften (Stadtrat, Kreistag) zur Beratung und Entscheidung vorgelegt. Daran wird deutlich, dass in LiquidFeedback keine bindenden Entscheidungen getroffen werden. Die kommunalen Mandatsträger be-

halten somit ihr Letztentscheidungsrecht. Die Beteiligungsergebnisse stellen lediglich eine zusätzliche Entscheidungsgrundlage für die kommunalen Mandatsträger dar. Nach wie vor besteht LiquidFeedback aus den vier Phasen, die bereits in Abschnitt 3.2 näher erläutert wurden. Ein Überblick über diese vier Phasen kann folgender Abbildung entnommen werden:

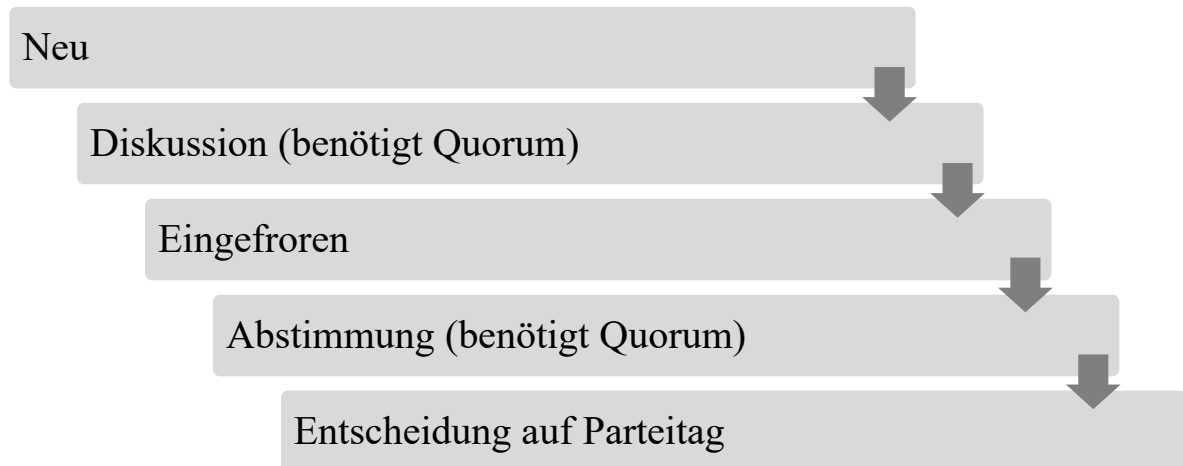


Abbildung 3: Ablauf der vier Phasen in LiquidFeedback (Eigene Darstellung)

Daraus ist zu schlussfolgern, dass LiquidFeedback im kommunalen Anwendungsbereich dem direktdemokratischen Reformbereich zuzuordnen ist, da der Schwerpunkt, wie auch bei der Piratenpartei, auf der Entscheidungsfindung liegt (vgl. Kersting 2014: 63). Der Analyseteil (Kapitel 6 und 7) konzentriert sich darauf, welche Policy-Wirkung die positiv beschiedenen Initiativen aus LiquidFeedback haben. Dabei wird auch geprüft, ob LiquidFeedback einen wirksamen Minderheitenschutz anbietet, der sicherstellt, dass Minderheiten nicht systematisch von Mehrheiten majorisiert werden. Dazu werden die im Grundlagenwerk der Entwickler erläuterten Mechanismen, die rein technischer Natur sind, analysiert (vgl. Behrens et al. 2014: 72–86). Im Fokus steht zudem die Frage, welchen Einfluss die kommunalen Entscheidungsträger auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback nehmen und welche Motivationen und Einstellungen hierbei eine entscheidende Rolle spielen.

Daneben wird analysiert, inwiefern der in LiquidFeedback vorgesehene strukturierte Diskussionsprozess nach deliberativen Prinzipien, tatsächlich auch von den Bürgern genutzt wird (vgl. Abschnitt 3.2). Zudem wird analysiert, inwieweit sich das *delegated voting* im kommunalpolitischen Anwendungsbereich auf die Diskussionen und die Entscheidungsfindung auswirkt. Darüber hinaus wird geprüft, ob LiquidFeedback den in Abschnitt 2.3.2 erläuterten Zielkonflikt zwi-

schen partizipativer und deliberativer Demokratietheorie auflösen kann. Auf theoretischer Ebene stellt LiquidFeedback im kommunalpolitischen Anwendungsbereich ein niedrigschwelliges Partizipationsangebot dar, da die Beteiligungsintensität frei wählbar ist. Auf theoretischer Ebene kann der Grad der Mitbestimmung zunächst als umfassend bewertet werden. Die Bürger haben die Möglichkeit in allen Phasen des idealtypischen Policy-Cycles – mit Ausnahme der Phasen Politik-Implementierung und -Evaluierung – teilzunehmen (vgl. Blum und Schubert 2018: 156). Über das Einstellen einer Initiative können Probleme (re-)definiert und mit Unterstützern auf die Agenda der kommunalen Mandatsträger gebracht werden (Agenda Setting). Sie wirken dabei in einem strukturierten Diskussionsprozess an der Politikformulierung mit und entscheiden im Anschluss darüber, welcher der eventuell konkurrierenden Initiativen den kommunalen Mandatsträgern zur Entscheidung vorgelegt wird. Eine Besonderheit stellt dar, dass nicht nur Bürger Initiativen starten können (Bürgerinitiative), sondern auch die kommunalen Mandatsträger (Verwaltungsinitiative). Es wird zu prüfen sein, inwieweit die Bürger bei Verwaltungsinitiativen im verhandlungsdemokratischen Sinne ihre Rolle als Stakeholder wahrnehmen, um ihre Interessen zu vertreten (vgl. Schneider und Janning 2006: 187f). Keine Berücksichtigung findet im Rahmen dieser Arbeit die Frage nach einer Verzerrung des Teilnehmerkreises von LiquidFeedback, da diese Frage nicht im Fokus dieser Arbeit steht. Wie bei anderen konsultativ-dialogischen Beteiligungsverfahren liegt auch in diesem Fall die Vermutung nahe, dass der Teilnehmerkreis verzerrt ist (vgl. Abschnitt 2.5).

## 4 Kommunale Entscheidungsträger und Bürgerbeteiligung

Nachdem in den vorherigen Kapiteln die Zielsetzungen, demokratietheoretischen Grundlagen sowie die zentralen empirischen Befunde von demokratischen Innovationen sowie LiquidFeedback im Besonderen erläutert wurden, werden nun die eingangs formulierten Forschungsfragen aufgegriffen und operationalisiert. Von besonderem Interesse ist dabei die Rolle kommunaler Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren, bei denen sie als „gate keeper“ fungieren (vgl. Holtkamp und Friedhoff 2014: 1). Daher wird angenommen, dass sie über das Letztentscheidungsrecht hinaus Einfluss auf die Durchführung und langfristige Integration von Liquid-Feedback in die kommunalpolitischen Prozesse haben, was sich wiederum entscheidend auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback auswirken könnte.

Ziel dieses Kapitels ist es, Hypothesen zu formulieren, die zur Beantwortung der eingangs formulierten Forschungsfragen dienen. Zunächst wird erläutert, weshalb in der vorliegenden Arbeit die Policy-Wirkung von Ergebnissen aus Beteiligungsverfahren im Zentrum des Analyserahmens steht (4.1). Dazu wird eine Definition für die Policy-Wirkung erarbeitet, die im Analyseteil dieser Arbeit verwendet wird. Im Anschluss wird ein Überblick über den Forschungsstand gegeben (4.2). Hierbei werden die Lücken aufgezeigt, die die vorliegende Arbeit schließen möchte. Schließlich werden die forschungsleitenden Hypothesen entwickelt, die die Grundlage für den Analyseteil bieten (4.3). Dabei wird Bezug genommen auf die Forschungslücke bei der Erklärung des Einflusses kommunaler Entscheidungsträger auf die Policy-Wirkung von Beteiligungsverfahren. Aufgrund des explorativen Charakters dieser Arbeit dienen die Hypothesen lediglich als grober Rahmen, an dem sich die Entwicklung des Forschungsdesigns orientiert (vgl. Kapitel 5).

### 4.1 Begriffsbestimmung Policy-Wirkung

Die in Abschnitt 2.5 vorgestellten zentralen Befunde aus dem Bereich der Partizipationsforschung zeigen, dass bei der Analyse und Evaluation von demokratischen Innovationen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden können. Der



Evaluationsschwerpunkt wird maßgeblich von dem demokratiethoretischen Ansatz, der dem jeweiligen Verfahren zugrunde liegt, bestimmt. So fordert beispielsweise die partizipatorische Demokratiethorie inklusive Verfahren, über die möglichst viele Bürger einbezogen werden können, während die deliberative Demokratiethorie eine möglichst hohe Deliberationsqualität verlangt, um die Rationalität des Verfahrens zu erhöhen (vgl. Abschnitt 2.3.2; Meyer 2009: 81f; Schmidt 2008: 242). Daneben werden aber auch Kriterien wie Effektivität und Effizienz diskutiert, die keinem bestimmten demokratiethoretischen Ansatz zugeordnet werden können (vgl. Kersting 2008b: 283–286).

Im kommunalen Anwendungsbereich ist LiquidFeedback dem direktdemokratischen Reformbereich zuzuordnen, der hauptsächlich durch die partizipative Demokratiethorie geprägt ist. Demokratische Innovationen dieses Reformbereichs konzentrieren sich weniger auf Diskussionen nach deliberativem Vorbild als auf Entscheidungsfindungsprozesse. Im Anschluss an einen Diskussionsprozess stimmen die Bürger über eine Alternative ab, die den kommunalen Mandatsträgern zur Entscheidung vorgelegt wird. Damit besteht das Ziel von LiquidFeedback darin, die Bürger direkt an den politischen Entscheidungen zu beteiligen. Hierbei spielt die Policy-Wirkung der Beteiligungsergebnisse eine entscheidende Rolle. Anders als konsultativ-dialogische Verfahren, wie beispielsweise die *Deliberative Polls*, verfolgt LiquidFeedback keine anderen Ziele wie z.B. die Einstellungen der Beteiligten zu ändern, Ungleichheiten und Polarisierung zu vermeiden, einen Wissenszuwachs bei den Beteiligten zu ermöglichen oder einen Sinn für das Allgemeinwohl zu etablieren (vgl. Fishkin 2012: 75–84). Gerade im Vergleich mit den *Deliberative Polls* wird deutlich, dass die Policy-Wirkung bei LiquidFeedback einen völlig anderen Stellenwert hat.

Zur Definition der Policy-Wirkung können auf enge und breite Definitionen zurückgegriffen werden. Während sich breite Definitionen auch für längerfristige Effekte interessieren, konzentrieren sich enge Definitionen auf konkrete Ergebnisse, wie zum Beispiel „achievement of collective goals“ (Geißel 2012a: 170, 173). Daher wird in der vorliegenden Arbeit eine enge Definition herangezogen, da LiquidFeedback für die Herstellung konkreter Ergebnisse entwickelt wurde und weniger für eine langfristige Beeinflussung politischer Entscheidungen. Daneben sprechen aber auch methodische Probleme für eine enge Definition, denn es erscheint als geradezu schwierig, langfristige Effekte politischer Entscheidungen auf einzelne Faktoren wie beispielsweise LiquidFeedback zurückzuführen. Für die weitere Arbeit wird unter Policy-Wirkung eine inhaltliche Wirkung von

Beteiligungsergebnissen auf politische Entscheidungen verstanden (vgl. Neunecker 2016: 18).

## 4.2 Forschungsstand

Die institutionelle Verortung der Kommunalebene und ihrer Akteure ist vergleichbar gut erforscht. Mittlerweile liegen Standardwerke zur Arbeitsweise und zum Selbstverständnis der kommunalen Verwaltung, zur Rolle der Parteien bei der Entwicklung zu einer lokalen Demokratie, zu den wichtigsten kommunalen Politikfeldern und zur Rolle der Bürgermeister vor (vgl. Kersting 2004a; Bogumil und Holtkamp 2006, 2013, 2009; Bogumil 2005; Bäck 2006; Haus et al. 2005).<sup>195</sup> Im Fokus stehen dabei die kommunalen Entscheidungsträger, die die Entwicklung der Kommunalebene zu einer lokalen Demokratie maßgeblich vorangetrieben haben (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 56). Kaum Beachtung findet indes die Rolle kommunaler Entscheidungsträger im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung. Demgegenüber hat sich die Partizipationsforschung stärker auf die Bürger sowie die Verfahren selbst konzentriert, was in Abschnitt 2.5 umfassend erläutert wurde.

Im Vergleich dazu erhalten kommunale Mandatsträger im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung wenig Beachtung, während Entscheidungsträger aus der Verwaltung in der Literatur praktisch überhaupt nicht vorkommen (vgl. Kersting und Schneider 2016: 331f). Weit verbreitet ist die Vorstellung, dass alleine der Unwillen die eigene Macht zu teilen, das Verhalten von Entscheidungsträgern maßgeblich bestimmt (vgl. Fiket und Memoli 2013: 132; Kubicek und Aichholzer 2016: 13). Dahinter steckt häufig strategisches Kalkül, wie Haus et al. (2005: 259f) behaupten: Da Beteiligungsverfahren mehr Akteuren den gleichberechtigten Zugang zur Verwaltung und deren Informationen gewähren, verlieren die Fraktionen der Mehrheitskoalition ihren Informationsvorsprung. Da unklar ist, was der politische Gegner aus den Informationen macht, haben die Fraktionen der Mehrheitskoalition ein Interesse daran, dafür zu sorgen, dass die Verwaltung ihren Informationsvorsprung behält, zumal die Mehrheitskoalition oftmals einen privilegierten Zugang zu Verwaltungsinformationen hat.

---

<sup>195</sup> Die umfangreichen Befunde werden überblickshalber an dieser Stelle nicht weiter thematisiert und fließen im Analyseteil zur theoretischen Kontextualisierung der Ergebnisse mit ein.

Publikationen, die ein differenzierteres Bild entwerfen, sind eher jüngeren Datums, was dafürspricht, dass dieser Bereich zunehmend an Aufmerksamkeit erfährt. Sie beschäftigen sich hauptsächlich mit der Einstellungsmessung der Entscheidungsträger und deren Auswirkungen auf die lokale Demokratie und Bürgerbeteiligungsverfahren. Hierzu kann beispielsweise Heinelt (2013: 120) herangezogen werden, der herausgefunden hat, dass es Unterschiede beim Demokratieverständnis von Ratsmitgliedern gibt, die allerdings nur die Einstellungsebene und nicht die Handlungsebene betreffen. Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke stehen durch ein überdurchschnittlich ausgeprägtes partizipatives Demokratieverständnis hervor, während die Einstellungsebene von CDU/CSU- und FDP-Ratsmitgliedern durch ein schwächer ausgeprägtes partizipatives Demokratieverständnis gekennzeichnet ist, weswegen sie eher zur repräsentativen Demokratie tendieren. SPD-Ratsmitglieder bewegen sich im Mittelfeld, was erklären könnte, dass es oftmals an politischen Mehrheiten zum Ausbau demokratischer Innovationen fehlt. In eine ähnliche Richtung weist die Analyse von Kersting und Schneider (2016: 331ff), wonach Mandatsträger linker Parteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) direktdemokratische und deliberative Beteiligung positiver bewerten als Mandatsträger bürgerlicher Parteien (CDU/CSU, FDP). Dieser Effekt wird verstärkt, wenn die betreffenden Parteien der Ratsmehrheit angehören.

Andere Studien, wie beispielsweise die von Gabriel und Kersting (2014), bieten einen systematischen deskriptiven Vergleich zwischen den Einstellungen der Entscheidungsträger mit denen der Bürger. Die Ergebnisse zeigen, dass Entscheidungsträger weniger davon überzeugt sind, dass Bürgerentscheide bessere Ergebnisse produzieren, als Bürger. Nach Meinung der Entscheidungsträger werden nur dann bessere politische Ergebnisse erzielt, wenn die kommunalen Gremien frei entscheiden können (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 85). Hinsichtlich des Nutzens und der Auswirkungen von Bürgerbeteiligung stimmen Entscheidungsträger und Bürger im Großen und Ganzen überein. Eine Ausnahme bildet der Punkt „Verringerung von Widerständen“, was von den Entscheidungsträgern als nützlicher betrachtet wird (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 87). Auch beim Vergleich der Präferenzen der Beteiligungsinstrumente sind sich Bürger und Entscheidungsträger weitgehend einig. Die Liste wird angeführt von Wahlen und direktdemokratischen Verfahren, während konsultativ-dialogische Verfahren als deutlich unattraktiver gelten. Online-Beteiligung markiert das Schlusslicht bei beiden Gruppen (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 99–103). Deutliche Unterschiede sind bei der bevorzugten Form politischer Entscheidungen zu finden. Eine

überwiegende Mehrheit der kommunalen Entscheidungsträger (80 Prozent der Mandatsträger, 85 Prozent der Bürgermeister, 79 Prozent der Verwaltungsangehörigen) vertreten die Aussage, dass politische Mandatsträger nach ihrem Gewissen entscheiden sollen – auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung anderer Meinung ist. Bei den Bürgern sind es nur 43 Prozent. Die Verhältnisse kehren sich um bei der Frage nach einem direkten Mitentscheidungsrecht der Einwohner. Eine deutliche Mehrheit der Bürger ist dafür, während es bei den kommunalen Entscheidungsträgern keine Mehrheit dafür gibt (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 109).

Daneben gibt es weitere Beiträge, wie der von Font et al. (2018), in dem die Autoren an einer Erklärung für die *selektive Policy-Wirkung (cherry-picking)* arbeiten. Die Autoren haben herausgefunden, dass kontextuelle Faktoren einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Policy-Wirkung haben. Einen größeren Einfluss hat hingegen das Design des Beteiligungsverfahrens. Je stärker ein Beteiligungsverfahren in den politischen Prozessen verankert ist, desto größer fällt die Policy-Wirkung aus. Dieser Befund wird auch von einem Beitrag von Pogrebinschi und Ryan (2018: 149f) gestützt. Zudem lässt sich beobachten, dass je mehr Ressourcen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger in ein Beteiligungsverfahren investiert haben, desto größer die Policy-Wirkung der Beteiligungsergebnisse ausfällt. Die Policy-Wirkung erhöht sich, wenn die Beteiligungsergebnisse sowohl von den Bürgern als auch von den kommunalen Entscheidungsträgern unterstützt werden, wenn über sie zusätzliche Mittel von anderen Institutionen angeworben werden können, wenn sie die Politikpraxis der Entscheidungsträger nicht herausfordern und je weniger sie kosten (vgl. Font et al. 2018: 629–632).

Eine ausführlichere Analyse kommunaler Entscheidungsträger im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungsverfahren stellt die Studie von Neunecker (2016: 197–224) dar, die die Autorin am Beispiel des Bürgerhaushalt durchgeführt hat.<sup>196</sup> Diese Studie sticht auch deshalb hervor, weil sie sich zwar einerseits an der Einstellungsmessung älterer Studien orientiert, aber gleichzeitig aufgrund ihres explorativen Charakters offen für neue Einflussfaktoren ist. Ein interessantes Ergebnis ist, dass sich kommunale Mandatsträger bei ihrer Entscheidung regelmäßig auf die Verwaltungsvorlagen verlassen. Damit kommt der Verwaltung eine wichtige

---

<sup>196</sup> Neunecker (2016) hatte dazu kommunale Mandatsträger in mehreren deutschen Städten befragt. Die in der Analyse berücksichtigte Anzahl beträgt – je nach analysierter Kategorie – etwa knapp über 100 Antworten.

Schlüsselfunktion bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu. Einen geringeren Einfluss auf die Policy-Wirkung hat die Orientierung der Mandatsträger an einem inkrementellen Politikstil. Dabei versuchen Politiker Veränderungen nur in geringem Umfang anzustoßen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 166–170). Daneben gibt es aber auch eine Reihe von Faktoren, die keine Auswirkungen auf die Policy-Wirkung haben. Neunecker kam in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass für kommunale Mandatsträger das Motiv der Wiederwahl keine Rolle spielt, da sie davon überzeugt sind, dass ihr Abstimmungsverhalten bei Entscheidungen über Beteiligungsergebnisse für ihre Wiederwahlaussichten folgenlos bleiben. Ebenfalls gering wirkt sich das individuelle Rollenverständnis als Volksvertreter auf die Entscheidungspraxis kommunaler Mandatsträger aus.

In einem jüngeren Beitrag von Wagschal et al. (2018) haben die Autoren die Rolle von Bürgermeister\*innen als Verwaltungschefs untersucht. Von den 383 befragten baden-württembergischen Bürgermeistern zieht die überwiegende Mehrheit repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten direktdemokratischen und partizipativen Beteiligungsmöglichkeiten vor und zwar unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Interessant ist, dass in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung besonders gesunken ist, repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten deutlich besser bewertet werden als in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung weniger gesunken ist. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Bürgermeister\*innen die verbreitete Hoffnung auf eine höhere Wahlbeteiligung, die mit dem Ausbau direktdemokratischer oder partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten verbunden ist, nicht teilen (vgl. Wagschal et al. 2018: 21ff). Trotzdem sind es vor allem die direktgewählten Bürgermeistern, die sich für die Einführung des Bürgerhaushaltes eingesetzt haben, vermutlich deshalb, weil sie sich davon versprechen, Anreize für eine disziplinierte Haushaltspolitik setzen zu können (vgl. Holtkamp 2008a: 224).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Rolle von kommunalen Entscheidungsträgern im Zusammenhang mit der Policy-Wirkung von Bürgerbeteiligungsverfahren noch nicht ausreichend erforscht ist. Die deskriptive Analyse der Einstellungsebene von Bürgern und kommunalen Entscheidungsträgern darf als Grundlage für weitere Forschungsanstrengungen bewertet werden, leistet jedoch keine Erklärung für die oftmals geringe Policy-Wirkung von Bürgerbeteiligungsverfahren und den Umstand, dass diese schon kurze Zeit nach der Einführung wieder eingestellt werden. Jüngere Beiträge konzentrieren sich darauf, weitere Einflussfaktoren zu entdecken und bestimmte Phänomene wie das *cherry-picking* zu

erklären. Gerade der Beitrag von Font et al. (2018) zeigt, dass die Entscheidungspraxis von Mandatsträgern von deutlich mehr Einflussfaktoren abhängt als von deren Demokratieverständnis (vgl. Heinelt 2013: 119f; Kersting und Schneider 2016: 332; Kersting 2017a; Kersting 2008d). Allerdings bleibt in den jüngeren Beiträgen die Rolle von Verwaltungsmitarbeitern unbeachtet. Diese dürften wegen ihrer machtvollen Position bei der Vorbereitung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren und Entscheidungsvorlagen eine gewichtige Rolle im Umgang mit Beteiligungsverfahren spielen (vgl. Neunecker 2016: 200–211).

### 4.3 Forschungsleitende Hypothesen

Im vorherigen Abschnitt wurde deutlich gemacht, dass es an theoretischen Ansätzen mangelt, um das Verhalten von kommunalen Entscheidungsträgern im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungsverfahren erklären zu können. Dafür fehlen aktuell entsprechende Einflussfaktoren, die in quantitativen Untersuchungsdesigns auf ihre Wirkung hin geprüft werden können. Die vorliegende Arbeit möchte diese Lücke schließend. Dafür wurde ein Untersuchungsdesign mit explorativem Charakter gewählt (vgl. Kapitel 5). Dazu werden im folgenden einige Hypothese formuliert, die, basierend auf theoretischen Vorannahmen, zur Orientierung dienen.<sup>197</sup>

Die Ergebnisse des Beitrags von Font et al. (2018: 631) haben verdeutlicht, dass das Design von Beteiligungsverfahren einen großen Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. Aus diesem Grund wird das Design mit Hilfe der in der Literatur gängigen Evaluationskriterien analysiert, sodass im Anschluss geprüft werden kann, ob es zwischen dem Design und der Policy-Wirkung einen Zusammenhang gibt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Ausprägung der eingesetzten Evaluationskriterien und die erreichten Ziele keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback haben (Hypothese 1). Darüber hinaus hat dieser Analyseschritt eine weitere Funktion. Es ist denkbar, dass kommunale Entscheidungsträger eine ausbleibende Policy-Wirkung und das Einstellen des Verfahrens mit Schwächen des Verfahrens rechtfertigen. Eine Analyse des Designs hilft nachzuvollziehen, inwiefern diese Schwächen tatsächlich existieren und wie gravierend

---

<sup>197</sup> Ein Überblick über alle Hypothesen findet sich in Tabelle 3.

diese sind. Dadurch können die Entscheidungsmotive kommunaler Entscheidungsträger im Umgang mit Beteiligungsergebnissen besser nachvollzogen werden.

Anders als Fiket und Memoli (2013: 132) wird in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass der Einflussfaktor Machterhalt eine ausbleibende Policy-Wirkung nur unzureichend erklären kann. Zwar entscheiden kommunale Entscheidungsträger, darunter vor allem die Mandatsträger, über Beteiligungsergebnisse und die längerfristige Integration von Beteiligungsverfahren in die kommunalpolitischen Prozesse, jedoch kann damit nicht die Varianz hinsichtlich der Policy-Wirkung zwischen den Kommunen erklärt werden (vgl. Holtkamp und Friedhoff 2014: 1). Auch kontextuelle Faktoren haben, wie Font et al. (2018: 629–632) gezeigt haben, kaum Einfluss auf die Policy-Wirkung. Daher wird hier die Annahme getroffen, dass es weitere bisher unentdeckt gebliebene Faktoren gibt, die die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger über die Beteiligungsergebnisse beeinflussen. Es wird angenommen, dass in den unterschiedlichen Durchführungsstadien von LiquidFeedback Probleme entstehen, die von Politik und Verwaltung nicht oder nur unzureichend gelöst werden können. Dies wirkt sich wiederum auf die Policy-Wirkung und die langfristige Etablierung als Bürgerbeteiligungsverfahren aus (Hypothese 2). Aus dieser Hypothese leiten sich weitere Sub-Hypothesen ab, die im Weiteren entsprechend durchnummeriert werden.

Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund einer seit Jahren zunehmenden Parteipolitisierung der Kommunalpolitik, LiquidFeedback als Bürgerbeteiligungsverfahren Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sein könnte (vgl. Tausendpfund und Vetter 2017: 28). Da Bürgerbeteiligung in allen gesellschaftlichen Schichten gefordert wird und sich eine kritische Haltung negativ auf Wahlerfolge auswirken könnte, ist zu erwarten, dass Parteien, die eine ablehnende Haltung gegenüber LiquidFeedback haben, diese nicht öffentlich kundtun (vgl. Vetter 2009: 135). Daher ist davon auszugehen, dass Parteien, die direktdemokratischer und konsultativ-dialogischen Beteiligungsverfahren skeptisch gegenüberstehen (CDU/CSU, FDP), auf informellen Wegen versuchen, die Policy-Wirkung von LiquidFeedback zu beeinträchtigen oder die längerfristige Integration von LiquidFeedback in die kommunalpolitischen Prozesse zu verhindern (vgl. Kersting und Schneider 2016: 331ff; Heinelt 2013: 120). Daher wird angenommen, dass parteipolitische Interessen Einfluss auf die Entscheidungsmotive kommunaler Mandatsträger im Umgang mit LiquidFeedback haben (Hypothese 2a). Wenn diese Annahme zutrifft erscheint es aufgrund der zunehmenden Parteipolitisierung der

Kommunalebene als wahrscheinlich, dass die Parteien es im Vorfeld nicht schaffen, einen Konsens bei der Durchführung von LiquidFeedback zu erreichen, was die Chance auf eine dauerhafte Integration in die kommunalpolitischen Prozesse vermindert (Hypothese 2b) (vgl. Tausendpfund und Vetter 2017: 28).

Kommunale Mandatsträger sind fast immer Mitglied einer Partei, deren Funktion unter anderem darin besteht, Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen (vgl. Marschall 2015: 110). Diese Funktion kann nur noch unter Einschränkungen wahrgenommen werden, wenn diese Funktion von Bürgerbeteiligungsverfahren zunehmend übernommen werden. Da kommunale Mandatsträger die Auffassung vertreten, dass bessere politische Ergebnisse vor allem dann erzielt werden, wenn die kommunalen Gremien frei entscheiden können, wird die Annahme getroffen, dass die Mandatsträger LiquidFeedback als Konkurrenz zu sich und den Parteien wahrnehmen (vgl. Gabriel und Kersting 2014: 85) (Hypothese 2c).

Politik und Verwaltung folgen eingespielten Routinen, die sich unter anderem auch an Effizienz- und Effektivitätskriterien orientieren und messen lassen. Bürgerbeteiligung erfordert jedoch oftmals eine Anpassung dieser Prozesse, so dass die politischen Prozesse in den Parteien, Fraktionen und in der Verwaltung ergebnisoffen verlaufen und die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren angemessen berücksichtigt werden können. Ansonsten dienen Beteiligungsverfahren nur zur Bestätigung bereits getroffener Entscheidungen, wodurch Bürgerbeteiligung zu reinem Marketing („window dressing“) (Seckelmann 2014: 9) verkommt.<sup>198</sup> Hierbei entsteht jedoch ein Zielkonflikt, denn ein Ausbau von Partizipation geht mit Einbußen hinsichtlich Effizienz und Effektivität einher (vgl. Kersting 2008d; Kersting 2017a; Bogumil und Jann 2009: 58; Bogumil und Holtkamp 2013: 192; Geißel 2008a: 41f; Holtkamp 2018: 138). Dies erfordert die Anpassungsbereitschaft der kommunalen Entscheidungsträger, die von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht vorausgesetzt werden kann (vgl. Abschnitt 2.5) (Hypothese 2d).

Die Integration von Beteiligungsverfahren in die kommunalpolitischen Prozesse setzt voraus, dass die kommunalen Entscheidungsträger die Auswirkungen auf die lokale Demokratie abschätzen können. Das wiederum setzt ein angemessenes Verständnis der Funktionsweise voraus und erfordert von den kommunalen

---

<sup>198</sup> Als ein besonders prägnantes Beispiel kann der Beteiligungsleitfaden von Brettschneider und Brohmann (2019: 16f) herangezogen werden. Die Autoren erläutern, mit welchen kommunikativen Maßnahmen Bürger in den verschiedenen Projektphasen angesprochen werden müssen, um Zustimmung zu einem Projekt zu erzeugen.



Entscheidungsträgern eine entsprechende Einarbeitung. Bei LiquidFeedback handelt es sich um ein vergleichsweise kompliziertes Beteiligungsverfahren. Es basiert auf einem Demokratiekonzept, bei dem die Grenzen zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zugunsten eines flexiblen Wechsels zwischen den Partizipationsformen verschwimmen (vgl. Abschnitt 3.1). Das umfangreiche Regelwerk von Behrens et al. (2014) verstärkt den Eindruck, dass LiquidFeedback ein hohes Maß an Einarbeitung erfordert. Demgegenüber stehen jedoch das knappe zeitliche Budget kommunaler Mandatsträger, die ihr Mandat lediglich ehrenamtlich ausüben und oftmals auch durch weitere Ehrenämter zeitlich eingebunden sind, was sie zum Haushalten des für das Ehrenamt verfügbaren Zeitbudgets zwingt (vgl. Reiser 2006: 96–99). Auch Entscheidungsträger in der Verwaltung sind aufgrund bisheriger Verwaltungsmodernisierungen dazu gezwungen, ihre Aufgaben möglichst effizient zu erfüllen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 10). Da es sich bei Bürgerbeteiligung um eine freiwillige Aufgabe handelt, tritt diese in Konkurrenz zu anderen Aufgaben. Aus diesen Gründen wird angenommen, dass kommunale Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung, sich nicht ausreichend auf die Einführung von LiquidFeedback vorbereiten können, was ein mangelhaftes Verständnis des Beteiligungsverfahrens zur Folge hat (Hypothese 2e).

Die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback sind nicht bindend, sodass kommunale Mandatsträger ihr Letztentscheidungsrecht behalten. Der Entscheidungsprozess kommunaler Mandatsträger kann nach zwei Mustern ablaufen: Der habituelle Weg findet oftmals dann Anwendung, wenn wenige Informationen und wenig Zeit zur Verfügung stehen sowie wenn das Thema als relativ unwichtig bewertet wird. Bei diesem Muster greifen Mandatsträger oftmals auf die Heuristik „Verwaltung als Experte“ zurück.<sup>199</sup> Dabei verlassen sie sich auf entsprechende Vorarbeiten der Verwaltung und bringen nur in geringem Maße eigene Positionen mit ein. Der reflexive Weg hingegen findet dann Anwendung, wenn viele Informationen vorliegen, viel Zeit zur Verfügung steht und das Thema als relativ wichtig bewertet wird (vgl. Neunecker 2016: 77–81). Bei diesem Muster bewerten die Mandatsträger die Themen erst individuell und verständigen sich danach in ihrer Fraktion auf eine gemeinsame Position vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007:

---

<sup>199</sup> Zur detaillierteren Erläuterung von Heuristiken in politischen Entscheidungskontexten (sogenannte *judgmental shortcuts*) wird auf Sniderman et al. (1999: 14–30) verwiesen.

243). Da die kommunalen Mandatsträger jedoch nur begrenzte zeitliche Ressourcen haben und die Beteiligungsergebnisse nicht durch eigene politische Positionen verfälschen möchten greifen sie deshalb auf die Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77f; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308; Reiser 2006: 15) zurück (Hypothese 2f).

Wenn diese Annahme zutrifft, dann kommt der Verwaltung eine machtvolle Position zu, da sie für die Vorbereitung der Entscheidungsvorlagen zuständig ist und damit faktisch darüber entscheidet, ob Beteiligungsergebnisse umgesetzt werden oder nicht. Bürgermeister und Landräte als Verwaltungschefs nehmen eine Schlüsselrolle ein bei der Frage, ob die zuständigen Entscheidungsträger aus der Verwaltung LiquidFeedback unterstützen. Sie haben die Möglichkeit innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung, die sich zu einer modernen lokalen Demokratie entwickelt hat und damit auch politische Ziele verfolgt, Rahmenbedingungen für die konstruktive Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren zu setzen und auf Fehlentwicklungen und Probleme zu reagieren (vgl. Bogumil und Jann 2009: 192f, 176f). Da Bürgermeister, wie der Beitrag von Wagschal et al. (2018: 21–23) gezeigt hat, repräsentativen Beteiligungsmöglichkeiten Vorrang gegenüber direktdemokratischen und partizipativen Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, haben sie – so die Annahme – kein Interesse daran, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen, die über das von der Politik erwartete Mindestmaß hinausgehen, zumal sie sich oftmals trotz eigener Parteibindung weder den im Rat vertretenen Parteien generell noch der eigenen Partei unbedingt verpflichtet fühlen. In diesem Zusammenhang weisen die Forschungsergebnisse darauf hin, dass die eigene Partei lediglich bei der Wiederwahl als strategische Größe von Belang ist (vgl. Holtkamp 2008b: 29f; Egner und Heinelt 2005: 161; Wehling 2003: 311). Daher wird davon ausgegangen, dass die zuständigen Entscheidungsträger aus der Verwaltung in den unterschiedlichen Durchführungsstadien eine passive Rolle einnehmen und eher als „Befehlsempfänger“ (Bogumil und Jann 2009: 196) agieren (Hypothese 2g). Ein Überblick über alle forschungsleitenden Hypothesen kann Tabelle 3 entnommen werden.

In einem jüngeren Beitrag von Wagschal et al. (2018) haben die Autoren die Rolle von Bürgermeistern als Verwaltungschefs untersucht. Von den 383 befragten baden-württembergischen Bürgermeistern zieht die überwiegende Mehrheit repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten direktdemokratischen und partizipativen Beteiligungsmöglichkeiten vor und zwar unabhängig von der Parteizugehörigkeit.

rigkeit. Interessant ist, dass in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung besonders gesunken ist, repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten deutlich besser bewertet werden als in Kommunen, in denen die Wahlbeteiligung weniger gesunken ist. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Bürgermeister die verbreitete Hoffnung auf eine höhere Wahlbeteiligung, die mit dem Ausbau direktdemokratischer oder partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten verbunden ist, nicht teilen (vgl. Wagschal et al. 2018: 21ff). Trotzdem sind es vor allem die direktgewählten Bürgermeister, die sich für die Einführung des Bürgerhaushaltes eingesetzt haben, vermutlich deshalb, weil sie sich davon versprechen, Anreize für eine disziplinierte Haushaltspolitik setzen zu können (vgl. Holtkamp 2008a: 224).

<b>Hypothese</b>	<b>Inhalt</b>
<b>Hypothese 1</b>	Die Ausprägung der eingesetzten Evaluationskriterien und die erreichten Ziele haben keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback.
<b>Hypothese 2</b>	In den unterschiedlichen Durchführungsstadien von LiquidFeedback entstehen Probleme, die sich auf die Policy-Wirkung und die langfristige Etablierung als Bürgerbeteiligungsverfahren auswirken.
<b>Hypothese 2a</b>	Die parteipolitischen Interessen haben Einfluss auf die Entscheidungsmotive kommunaler Mandatsträger im Umgang mit LiquidFeedback.
<b>Hypothese 2b</b>	Der fehlende Konsens bei der Durchführung von LiquidFeedback vermindert die Chance auf eine dauerhafte Integration des Beteiligungsverfahrens in die kommunalpolitischen Prozesse.
<b>Hypothese 2c</b>	Die kommunalen Mandatsträger nehmen Liquid-Feedback als Konkurrenz zu sich und den Parteien wahr.
<b>Hypothese 2d</b>	Kommunale Entscheidungsträger passen ihre politischen Prozesse nicht an LiquidFeedback an.
<b>Hypothese 2e</b>	Kommunale Entscheidungsträger bereiten sich nur unzureichend auf die Ein- und Durchführung von LiquidFeedback vor.
<b>Hypothese 2f</b>	Kommunale Mandatsträger orientieren sich bei ihren Entscheidungen über positiv beschiedene Initiativen aus LiquidFeedback maßgeblich an den Verwaltungsvorlagen.
<b>Hypothese 2g</b>	Verwaltungschefs haben kein Interesse an einer dauerhaften Integration von Bürgerbeteiligung in die kommunalpolitischen Prozesse, weswegen kommunale Entscheidungsträger aus der Verwaltung eine passive Rolle im Planungs- und Durchführungsprozess einnehmen.

*Tabelle 3: Überblick über die forschungsleitenden Hypothesen*



## 5 Methodische Vorgehensweise

Ziel dieses Kapitels ist es, das Forschungsdesign darzustellen, mit dem die eingangs formulierten Forschungsfragen beantwortet werden. Dazu wird auch eine Operationalisierung der Hypothesen vorgenommen, sodass im anschließenden Analyseteil (Kapitel 6 und 7) die Forschungsfragen bearbeitet werden können. Zwei Forschungsfragen stehen im Zentrum dieser Arbeit:

1. Lässt sich die Policy-Wirkung von LiquidFeedback durch das Design des Beteiligungsverfahrens erklären?<sup>200</sup>
2. Welche Faktoren beeinflussen die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback und der längerfristigen Integration auf Kommunalebene?

Diese Forschungsfragen werden im Rahmen einer vergleichenden fokussierten Fallstudie bearbeitet.<sup>201</sup> Bei der Planung des Forschungsprozesses wurde sich an einem idealtypischen Ablauf orientiert, der in Anlehnung an Lauth et al. (2009: 233) für diese Arbeit modifiziert wurde. Zur Beantwortung der ersten Frage wird sich auf eine Analyse der Policy-Wirkung der in LiquidFeedback eingestellten und positiv abgestimmten Initiativen gestützt.<sup>202</sup> Zur Bewertung der Policy-Wirkung wird auf eine geeignete Vorarbeit von Neunecker (2016) zurückgegriffen. Ergänzend wird eine Analyse des Verfahrens unter Rückgriff auf theoretisch hergeleitete Evaluationskriterien durchgeführt, um mögliche, dem Verfahren immanente Schwachpunkte als Ursache für eine mögliche mangelhafte Policy-Wirkung kenntlich zu machen.

Um die zweite Frage zu bearbeiten, wurden Experteninterviews mit relevanten kommunalen Entscheidungsträgern, darunter Kommunalpolitikern, Verwaltungschefs (Bürgermeister, Landrat) sowie zuständigen Verwaltungsmitarbeitern durchgeführt. Auf die Planung und Durchführung der Experteninterviews wird in Abschnitt 5.2.3 näher eingegangen. Das Ziel besteht darin, zu analysieren,

---

<sup>200</sup> Unter Policy-Wirkung wird eine inhaltliche Wirkung von Beteiligungsergebnisse auf politische Entscheidungen verstanden (vgl. Neunecker 2016: 18).

<sup>201</sup> Zur Definition einer fokussierten Fallstudie kann Blatter et al. (2007: 141) herangezogen werden.

<sup>202</sup> Stichtag für die Auswertung der Initiativen ist der 12.07.2018. Alle Initiativen, die bis zu diesem Tag in LiquidFeedback abgeschlossen und anschließend in den politischen Gremien beraten wurden, wurden in der Auswertung berücksichtigt.

welche Motivationen und Einstellungen die Befragten hinsichtlich Bürgerbeteiligung und im Speziellen zu Liquid-Feedback haben, sowie Einblick in die Ausgestaltung des Planungs-, Einführungs-, Durchführungs- und Einstellungs-/Evaluationsprozesses zu erhalten. Hierzu werden ergänzend öffentlich zugängliche Dokumente aus dem jeweiligen Stadtrat oder Kreistag sowie Presseartikel miteinbezogen. Die folgende Tabelle fasst das Vorgehen noch einmal zusammen:

<b>Analysedimension</b>	<b>Erhebungsmethode/-instrument</b>
Policy-Wirkung von Liquid-Feedback (Forschungsfrage 1)	Initiativen in LiquidFeedback
Analyse von LiquidFeedback als Beteiligungsverfahren (Forschungsfrage 1)	Theoretisch hergeleitete Evaluationskriterien
Einstellung und Motivation der Ratsmitglieder zu LiquidFeedback (Forschungsfrage 2)	Experteninterview
Ausgestaltung der Planungs-, Einführungs-, Durchführungs- und Einstellungs-/Evaluationsphase von Liquid-Feedback (Forschungsfrage 2)	Experteninterview, Öffentlich zugängliche Dokumente aus dem jeweiligen Stadtrat/Kreistag

*Tabelle 4: Analysedimensionen und Erhebungsmethode/-instrument*

Dieses Kapitel zur methodischen Vorgehensweise gliedert sich wie folgt: Im folgenden Abschnitt wird das Forschungsdesign näher konkretisiert (5.1). Im Anschluss erfolgt eine Operationalisierung der Forschungsfragen und Hypothesen (5.2). Dazu wird zunächst eine Systematik zur Bewertung der Policy-Wirkung eingeführt (5.2.1). Danach werden die zum Einsatz kommenden Evaluationskriterien theoretisch hergeleitet, mit denen mögliche dem Verfahren immanente Schwachpunkte, die sich nachteilig auf die Policy-Wirkung des Verfahrens auswirken könnten, analysiert werden (5.2.2). Im Anschluss wird das Experteninterview als Erhebungsmethode näher bestimmt und der Planungs-, Umsetzungs- und Analyseprozess erläutert (5.2.3). Im Anschluss wird auf die Einschränkungen des Untersuchungsdesigns hinsichtlich der Datenlage eingegangen (5.3). Abschließend wird geprüft, inwiefern das erarbeitete Forschungsdesign sicherstellt, dass die Ergebnisse die Erfordernisse an Reliabilität, Validität und Objektivität erfüllen (5.4).

## 5.1 Forschungsdesign und Fallauswahl

Bis dato liegen nur wenige unveröffentlichte Arbeiten vor, die sich mit dem Thema LiquidFeedback auf Kommunalebene beschäftigt haben.<sup>203</sup> Aufgrund dieser unbefriedigenden Datenlage kann aktuell kein Vergleich von LiquidFeedback mit anderen Beteiligungsverfahren realisiert werden, etwa um Vor- und Nachteile des Verfahrens im Vergleich mit anderen Beteiligungsverfahren herauszuarbeiten. Aus diesem Grund ist die vorliegende Arbeit als Grundlagenarbeit zu diesem Thema zu verstehen, die erstmals eine systematische Evaluation zum Einsatz von LiquidFeedback auf Kommunalebene leistet und darüber hinaus Hypothesen und Theorien zur Frage des Einflusses kommunaler Entscheidungsträger auf die Policy-Wirkung und die längerfristige Integration von Beteiligungsverfahren generiert und testet. Wie bei Grundlagenarbeiten oftmals üblich, kommt auch in diesem Fall ein qualitatives Forschungsdesign zum Einsatz, weil damit bestehende Theorien neu- oder weiterentwickelt werden können (vgl. Blatter et al. 2007: 24).

In dieser Arbeit wurden alle fünf Kommunen untersucht, die LiquidFeedback als Beteiligungsverfahren durchgeführt haben oder aktuell noch durchführen (vgl. Abschnitt 3.4). Das Ziel dieser Untersuchung besteht zum einen darin, die Policy-Wirkung der in LiquidFeedback eingestellten Initiativen zu analysieren und zu bewerten, und zum anderen die relevanten kommunalpolitischen Akteure und Institutionen im Hinblick auf deren Einfluss auf die Policy-Wirkung und die längerfristige Integration von LiquidFeedback in die kommunalpolitischen Prozesse zu analysieren. Um mögliche Faktoren zu finden, müssen die Kommunen anhand bestimmter Evaluationskriterien, die noch festzulegen sind, miteinander verglichen werden. Da sich komparative Untersuchungsdesigns gut dazu eignen, solche Einflussfaktoren zu identifizieren und deren Wirkung qualitativ und quantitativ zu messen, wurde sich für ein vergleichendes Fallstudiendesign entschieden. Damit liegt der Fokus auf dem Erklären und Verstehen politischer Vorgänge und weniger, wie es vor allem für quantitative Ansätze üblich ist, auf den „universellen Wirkungen von einzelnen Einflussfaktoren“ (Blatter et al. 2007: 124).

Als Minimaldefinition einer Fallstudie kann Gerring (2007: 37) herangezogen werden: „the case study approach to research is most usefully defined as an

---

<sup>203</sup> Eine ausführliche Literaturbesprechung zum aktuellen Forschungsstand findet sich in Abschnitt 4.2.



intensive study of a single unit or a small number of units (the cases), for the purpose of understanding a larger class of similar units (a population of cases).“ Weitere Eigenschaften ergeben sich, so Gerring (2007: 37), aus der im jeweiligen Forschungskontext tatsächlich angewandten Fallstudien-Methode, für die es in der Literatur kein festes Korsett zu geben scheint (vgl. Blatter et al. 2007: 123f). Für diese Studie wurde auf folgende zwei Strategien zurückgegriffen, die bei Fallstudien häufig zur Anwendung, um zu deskriptiven oder kausalen Ergebnissen zu kommen:

- „Prozessanalysen innerhalb der Einzelfälle und
- Vergleiche von Faktoren und Prozessen in einem oder mehreren Fällen mit theoretischen Konzepten (d.h. der Vergleich zwischen mehreren Fällen ist immer über das theoretische Konzept vermittelt).“ (Blatter et al. 2007: 124)

Der erste Schritt bei der Konzeption einer Fallstudie besteht in einer kontrollierten Fallauswahl. In dieser Studie werden die einzelnen Kommunen jeweils als Fall betrachtet, weshalb es sich hierbei um eine Small-N-Studie handelt (vgl. Pickel 2016: 34). Innerhalb eines Falls werden die relevanten Institutionen und Akteure, deren Einstellungen und Motivationen, die Planungs-, Einführungs-, Durchführungs- und Einstellungs-/Evaluationsprozesse sowie die inhaltlichen Ergebnisse des Verfahrens in einem theoretischen Kontext analysiert und vergleichend gegenübergestellt, um daraus kausale Mechanismen abzuleiten, die wiederum in Generierung und Testen von Hypothesen münden (vgl. Munoz 2009: 117; Wolf et al. 2015: 232; Lauth et al. 2009: 34f; Berg-Schlosser und Cronqvist 2012: 59ff). In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass sich keine Theorie generieren lässt, da gerade auf Mikroebene Theorien nur begrenzten Anspruch auf Gültigkeit haben, da das Handeln der Akteure oftmals durch *muddling through* geprägt ist (vgl. Lindblom 1959). Deswegen konzentriert sich diese Arbeit darauf, Faktoren zu entdecken, die die Entscheidung kommunaler Mandatsträger über Beteiligungsergebnisse beeinflussen und sich auf die längerfristige Integration von LiquidFeedback auf Kommunalebene auswirken. Aus diesem Grund wurde darauf geachtet, dass das Forschungsdesign offen genug ist, damit im Verlauf neue Hypothesen formuliert und im weiteren Forschungsverlauf getestet werden können (vgl. Flick 2017: 124f).

Mahoney definiert Kausalmechanismen als „unobserved entities, processes, or structures that generate outcomes and that do not themselves require

explanation. Causal mechanisms are hypothetical ‚ultimate causes‘.” (Wolf et al. 2015: 221) Um solche kausalen Mechanismen hinsichtlich ihrer Wirkung zu testen, wird auf die *method of difference* (kurz: *MoD*) zurückgegriffen. Es handelt sich dabei um einen klassischen Typ vergleichender Designs, bei dem die abhängige und nur eine unabhängige Variable verschiedene Werte besitzen, sodass diese Variable als kausal identifiziert werden kann (vgl. Rohlfing 2009: 134f; Tabelle 5). *MoDs* können auch bei Paarvergleichen angewandt werden, was sie attraktiv für das Testen von Theorien macht (vgl. Westle 2009: 153; Pickel 2016: 38).

	<b>Y</b>	<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>X3</b>	<b>X4</b>
<b>Fall A</b>	+	+	+	+	+
<b>Fall B</b>	-	-	+	+	+

Tabelle 5: Beispiel für die *method of difference* (*MoD*) (Eigene Darstellung: vgl. dazu Rohlfing 2009: 134ff)

Diese Methode bringt allerdings eine Reihe von Erfordernissen und Problemen mit sich. Zum einen ist die Begründung für die Auswahl derjenigen abhängigen Variablen, die bei einem solchen Paarvergleich zum Tragen kommen, wichtig. Diese Begründungen werden im Analyseteil jeweils erläutert. Ein weiteres Problem stellt der Umstand dar, dass sich Messfehler bei einer kleinen Fallzahl viel gravierender auswirken als bei größeren Fallzahlen (vgl. Rohlfing 2009: 140). Eine allumfassende Versicherung für dieses Problem scheint es nicht zu geben, jedoch gibt es Möglichkeiten diese Messfehler, vor allem im Rahmen der Durchführung und Auswertung der Experteninterviews, zu minimieren. Darauf wird in Abschnitt 5.2.3.4 näher eingegangen.

Ein weiteres Problem besteht in der kausalen Inferenz, da bei der Konstruktion nach der *MoD* nur begrenzt Aussagen darüber getroffen werden können, ob eine bestimmte Variable hinreichend oder notwendig ist. Es können allenfalls Vermutungen darüber angestellt werden, ob die variierende abhängige Variable bei den zu vergleichenden Fällen notwendig und hinreichend ist. Bei den übrigen abhängigen Variablen identischer Ausprägung unterstellt die *MoD*, dass diese nicht hinreichend sind, was aber nicht ausschließt, dass sie notwendig sein könnten (vgl. Rohlfing 2009: 141). Außerdem ist es möglich, dass eine Variable übersehen wird, die jedoch für die Ausprägungen auf der abhängigen Variable ursächlich ist. Rohlfing fasst das Dilemma pointiert zusammen: „Es ist natürlich schwierig,

nach etwas zu suchen, von dem man nicht weiß, ob es überhaupt da ist, und wenn ja, wo man es findet.“ (Rohlfing 2009: 141)

Um dieses Problem zu lösen, empfehlen Rohlfing (2009: 141) und Blatter et al. (2007: 124f, 130) eine Prozessanalyse durchzuführen, die sich auf eine „Theorie-orientierte kausale Erklärung von Phänomenen“ (Wolf et al. 2015: 220) konzentrieren. Das Ziel besteht darin, zu zeigen, dass „die Beziehung zwischen abhängiger und unabhängiger Variable *monokausal* und *deterministisch* ist [Hervorhebung im Original, der Verfasser]“ (Rohlfing 2009: 141). Dies stellt gleichzeitig die größte Prämisse von Prozessanalysen dar, da es schwierig sein kann, den Nachweis hierfür zu erbringen. In der Literatur werden Prozessanalysen häufig mit einer „Spurensuche“ (Blatter et al. 2007: 162) verglichen, bei der nach drei Formen von Kausalprozessen gesucht wird:

- „die zeitliche Konvergenz von mehreren (additiven) Kausalfaktoren
- die konkrete Interaktion von Kausalfaktoren, d.h. die Einzelfaktoren beeinflussen sich gegenseitig und nicht nur die abhängige Variable
- Pfadabhängigkeit, d.h. die sequentielle Wirkung von Kausalfaktoren, wobei der Einfluss der zuerst wirkenden Faktoren dazu führt, dass das Feld der Entwicklungsmöglichkeiten in den nachfolgenden Sequenzen begrenzt wird.“ (Blatter et al. 2007: 162)

Der große Vorteil bei dieser Spurensuche besteht darin, dass dabei unterschiedliche Datentypen herangezogen werden können (vgl. Wolf et al. 2015: 221). In dieser Arbeit werden deshalb die Ergebnisse mit zusätzlichen Datentypen, z.B. aus den Experteninterviews, den in LiquidFeedback eingestellten Initiativen, öffentlich zugänglichen Dokumenten aus dem jeweiligen Kreistag/Stadtrat sowie Presseartikeln, ergänzend flankiert (vgl. Wolf et al. 2015: 239).

Zur Durchführung einer Prozessanalyse wird in Anlehnung an Wolf et al. (2015: 222) ein dreistufiges Verfahren gewählt: In einem ersten Schritt wird eine Deskription „als Basis für die Ordnung der Beobachtung und die Sequenzierung der unabhängigen, der abhängigen und intervenierenden Variablen“ (Wolf et al. 2015: 222) durchgeführt. In einem zweiten Schritt wird diese Deskription mit theoretischen Erklärungen für den herausgearbeiteten Prozess kontrastiert. Dabei treten zusätzliche Variablen hervor, die im ursprünglich beobachteten Modell nicht vorkommen, weil sie entweder für die Erklärung des Prozesses keine Rolle spielen oder weil sie bislang nicht in Verbindung mit dem Prozess betrachtet wurden. In

einem dritten Schritt werden die prozesskritischen Variablen auf Basis der Beobachtungen und der theoretischen Annahmen herausdestilliert.

Wichtig ist hierbei eine Fokussierung auf theoriegestützte und theoriegenerierende Informationen. Diese markieren Anfang und Ende des relevanten Kontextes der Untersuchung (vgl. Wolf et al. 2015: 222f). Starke hat hierzu die von Van Evera erarbeiteten Tests zur Priorisierung von Daten forschungspragmatisch interpretiert. Das Ziel einer Prozessanalyse bestehe laut Starke darin, „geeignete Evidenz für möglichst starke Tests zu finden“ (Wolf et al. 2015: 224), was die systematische Herausarbeitung und den Vergleich empirischer Implikationen miteinschließt. Dabei gehe es, so Wolf et al. (2015: 226), darum solche Befunde für die Analyse auszuwählen, die eine möglichst große Erklärkraft für die untersuchte Fragestellung besitzen. Daher wird im Analyseteil im Einzelfall geprüft, wie eine hohe Gewissheit und Trennschärfe bei und zwischen den formulierten und in Konkurrenz zueinanderstehenden Hypothesen erreicht werden kann (vgl. Blatter et al. 2007: 168).<sup>204</sup>

Als Alternative zur Prozessanalyse und zur *method of difference* (MoD) wird in der Literatur die *Qualitative Comparative Analysis* (kurz: *QCA*) vorgeschlagen, die im Konzeptionsprozess des Forschungsdesigns auch in Betracht gezogen wurde (vgl. Wagemann 2016). In diesem Fall sprechen jedoch einige Gründe gegen eine *QCA*: Zum einen unterstellt eine *QCA* eine dichotome Merkmalsausprägung, die in diesem Fall nur unter Inkaufnahme eines Informationsverlusts zu konstruieren gewesen wäre (vgl. Lauth et al. 2009: 120; Rihoux und Ragin 2009; Meur et al. 2006). Zudem hat die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage explorativen Charakter, d.h. es gibt kaum theoretisch hergeleitete Faktoren, die auf ihren Einfluss auf die Policy-Wirkung der kommunalen Entscheidungsträger hin getestet werden können. Zum anderen konzentriert sich die *QCA* auf die Makroebene, für die sich diese Arbeit eher am Rande interessiert (vgl. Lauth et al. 2009: 118). Aus diesen Gründen wurde die *QCA*-Methode nicht angewandt.

---

<sup>204</sup> Für einen kompakten Überblick über die verschiedenen Prozessanalysen-Tests wird auf den Sammelbandbeitrag von Muno (2016: 83–86) verwiesen.

## 5.2 Operationalisierung

### 5.2.1 Systematik zur Bewertung der Policy-Wirkung

Diese Arbeit geht mit der ersten Forschungsfrage auf eine zentrale Frage der partizipatorischen Demokratietheorie ein, nämlich die nach der Policy-Wirkung. Nach Neunecker (2016: 267) stellt es den „worst case“ dar, die Bürger nach ihrer Meinung und ihren Ideen zu befragen, die Ergebnisse dann aber weitgehend zu ignorieren. Dies führt zwangsläufig zu Frustration bei den Beteiligten (vgl. Hebestreit 2013: 79). Daher ist es wichtig zu analysieren, welche Policy-Wirkung die in LiquidFeedback eingestellten Initiativen erreichen. Zur Bewertung der Policy-Wirkung wird in diesem Abschnitt eine Systematik eingeführt, die sich auf eine geeignete Vorarbeit von Neunecker (2016) stützt. In Abschnitt 5.2.2 werden die Evaluationskriterien theoretisch hergeleitet, um dem Verfahren immanente Schwachpunkte als Ursache für eine mangelhafte Policy-Wirkung zu identifizieren. Zur Bewertung der Policy-Wirkung von LiquidFeedback wird auf eine Systematik zurückgegriffen, die Neunecker (2016) in einer Studie zum Thema Bürgerhaushalte erarbeitet hat. Bürgerhaushalte stellen, gemessen an ihrer weltweiten Ausbreitung, das zurzeit bedeutsamste konsultative Beteiligungsverfahren dar (vgl. Schneider 2018: 83).

Als eine Minimaldefinition kann Wampler (2012: 21) herangezogen werden: „Participatory budgeting is a decision-making process through which citizens deliberate and negotiate over the distribution of public resources.“ Für die Frage, inwiefern diese Systematik von dem Bürgerhaushalt auf LiquidFeedback übernommen werden kann, spielt eine Gemeinsamkeit eine wichtige Rolle: Beide Beteiligungsinstrumente sind nicht in den Gemeindeordnungen der betreffenden Bundesländer verankert. Sowohl für Bürgerhaushalte als auch für LiquidFeedback werden stattdessen detaillierte Regelwerke zur Durchführung der Verfahren erarbeitet, nach denen die Beteiligungsergebnisse juristisch im Sinne einer Anregung oder Beschwerde behandelt werden (vgl. Schneider 2018: 122; Behrens et al. 2014; Neunecker 2016: 244).<sup>205</sup> Alternativ werden die in LiquidFeedback positiv

---

<sup>205</sup> Der entsprechende Gesetzestext lautet: „Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden. Die Zuständigkeiten der Ausschüsse, der Bezirksvertretungen und des Bürgermeisters werden hierdurch nicht berührt. Die Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Rat einem Ausschuss übertragen. Der Antragsteller ist über die Stellungnahme zu den

abgestimmten Initiativen in einigen untersuchten Kommunen auch als Bürgerbefragung behandelt.<sup>206</sup> In diesem Fall greifen § 34 und § 35 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (vgl. NKomVG, vom 16.12.2014). Somit besteht keine gesetzlich fixierte bindende Wirkung der Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt oder der Initiativen aus LiquidFeedback, weshalb die Entscheidung darüber, wie mit dem Input der Bürger umgegangen wird, weiterhin bei den kommunalen Entscheidungsträgern verbleibt.

Bei LiquidFeedback spielt es eine herausgehobene Rolle, welche Policy-Wirkung die Beteiligungsergebnisse erreichen, da am Ende der Verfahren ein Abstimmprozess steht, aus dem, ähnlich wie bei Wahlen, normative Erwartungen von Seiten der Teilnehmer folgen (vgl. Neunecker 2016: 24ff; Geißel 2012a: 165). Anders als bei Verfahren aus dem direktdemokratischen Reformbereich liegt der Fokus von konsultativ-dialogischen Verfahren auf dem Diskussionsprozess und dem gemeinsamen Erarbeiten einer Problemlösung. Die normativen Erwartungen, die hierbei geweckt werden, beziehen sich darauf, dass dadurch die Input-Dimension gestärkt wird (vgl. Glaab 2016: 6; Kersting 2008b: 274).

Die von Neunecker (2016) entwickelte Systematik unterscheidet zwischen vier empirischen Typen der Policy-Wirkung, die auf einem Kontinuum von *keine Policy-Wirkung* bis hin zu *verbindliche Policy-Wirkung* angeordnet werden können. Zwischen den einzelnen Typen kommt es zu Überschneidungen, da die Policy-Wirkung nicht immer klar einem bestimmten Typus zugeordnet werden kann. Neunecker (2016: 254ff) definiert die vier Typen wie folgt:

- Der Typ *keine Policy-Wirkung* umfasst Fälle, in denen der Input der Bürger keine Auswirkungen auf inhaltliche politische Entscheidungen hat. Die Bürger haben zwar die Möglichkeit über das durch das lokale politische System eingerichtete Beteiligungsinstrument ihre Meinungen oder ihre Ideen zu artikulieren, jedoch gibt es keine formale oder informelle Bindung der Entscheidungsträger an das Votum der Bürger.
- Fälle *selektiver Policy-Wirkung* zeichnen sich dadurch aus, dass das Beteiligungsergebnis von den politischen Entscheidungsträgern als

---

Anregungen und Beschwerden zu unterrichten.“ (vgl. § 24, Abs. 1 GO NRW, vom 20.02.2019)

<sup>206</sup> An dieser Stelle wird beispielhaft auf die Beschlussvorlage der Stadt Wunstorf verwiesen (vgl. Stadt Wunstorf 2014b).

unverbindlicher Vorschlag gewertet und in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen umgesetzt wird. Font et al. (2018: 17f) bezeichnen dies als *cherry-picking*, da die Resultate von Bürgerbeteiligungsverfahren nur dann berücksichtigt werden, wenn bestimmte Bedingungen vorliegen.<sup>207</sup>

- Weniger selektiv, aber immer noch erheblich an Rahmenbedingungen geknüpft sind Fälle *bedeutsamer Policy-Wirkung*. Je nach Thema werden die Beteiligungsergebnisse nicht automatisch oder vollständig umgesetzt, jedoch liegt die Wirkung deutlich oberhalb der selektiven Policy-Wirkung.
- Eine *verbindliche Policy-Wirkung* geht von solchen Beteiligungsinstrumenten aus, die Ergebnisse produzieren, die sich unmittelbar in den politischen Inhalten widerfinden, weil die politischen Entscheidungsträger die Ergebnisse aufgreifen und sich verpflichtet fühlen, diese auch umsetzen.

Die einzelnen Typen bringen verschiedene normative Implikationen mit sich, die in Abhängigkeit von der Theorieschule, von der aus man sie betrachtet, unterschiedlich beurteilt werden können. So argumentiert Neunecker (2016: 267), dass aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie *keine Policy-Wirkung* das am wenigsten wünschenswerte Ergebnis darstellt. Elitentheoretiker, die Bürgern die Kompetenz an politischen Entscheidungen mitzuwirken absprechen, dürften das völlig anders sehen (vgl. Bachrach 1970: 13).

Jedoch stellt das andere Ende des Kontinuums (*verbindliche Policy-Wirkung*) auch nicht den Idealtyp dar. Neunecker (2016: 268) weist darauf hin, dass eine *verbindliche Policy-Wirkung* die lokalen Institutionen- und Entscheidungsstrukturen einem Wandel unterwerfen würden, an dessen Ende Partizipation in Konkurrenz zu Repräsentanz stehen würde. Dies widerspricht dem Grundgedanken konsultativer Beteiligungsverfahren, die nicht primär auf eine bindende Wirkung der Beteiligungsergebnisse abzielen, sondern einen Verständigungsprozess oder eine verbindliche Einigung erreichen wollen (vgl. Glaab 2016: 14). Neunecker (2016: 269) zieht daraus die Schlussfolgerung, dass der Typ *bedeutsame Policy-Wirkung* ideal ist, da damit sichergestellt wird, dass die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in der Politik Berücksichtigung finden und insbesondere bei Konflikten oder neuen Ideen ausreichend Berücksichtigung

---

<sup>207</sup> Sintomer et al. (2008: 172) bezeichnen dies auch als *selective listening*.

in den politischen Inhalten finden. *Selektive Policy-Wirkung* stellt, so Neunecker, die Untergrenze des normativ Wünschenswerten dar. Zwar werden dabei Beteiligungsergebnisse von politisch Verantwortlichen vorwiegend unter Gesichtspunkten des individuellen oder parteipolitischen Profits betrachtet, jedoch ist ein gewisser Einfluss feststellbar (vgl. Neunecker 2016: 269).

In den Analysekapiteln wird diese Systematik im Rahmen der vergleichenden Fallanalyse auf die einzelnen Kommunen angewandt. Dazu schlägt Neunecker (2016: 148f) vor, die Beschlusstexte aus den politischen Gremien in eine vergleichbare Form zu bringen. Aufgrund der unterschiedlichen Formulierungen müssen Kategorien gebildet werden, in welche die Entschlüsse des jeweiligen politischen Gremiums eingeordnet werden. Eine Dichotomisierung in *Zustimmung* und *Ablehnung* ist nicht empfehlenswert, da dies nicht der Realität der politischen Entscheidungsfindung entspricht (vgl. Blatter et al. 2007: 178). Neunecker (2016: 148f) empfiehlt daher eine Kategorisierung in *Annahme*, *Ablehnung*, *bereits umgesetzt*, *unklar* sowie als Residualkategorie *keine Information*.

Während der Auswertung stellte sich jedoch heraus, dass die Kategorie *unklar* einer weiteren Differenzierung bedarf. In vielen Beschlussfassungen findet sich die Formulierung „zur Kenntnis genommen“ (Landkreis Friesland 2013d), die sich von Formulierungen, die darauf hinweisen, dass der Initiative im Kern zwar nicht entsprochen, das Thema aber „weiter verfolgt wird“ (Stadt Achim 2017g), qualitativ unterscheiden. Schließlich weist die bloße Kenntnisnahme eines Beteiligungsergebnisses nicht darauf hin, dass daraus politische Handlungen erfolgen. Daneben wird die Kategorie *nicht zuständig* genutzt, da es einige Fälle gibt, bei denen das jeweilige beschlussfassende Gremium den Initiativen in der Sache zwar zustimmt, jedoch nicht dafür zuständig ist. Die Kategorie *keine Information* wurde für erfolgreiche Initiativen verwendet, zu denen keine Informationen aus den politischen Gremien gefunden werden konnten. Es ist unklar, ob das daran liegt, dass die Unterlagen keine öffentliche Freigabe haben oder ob über diese Initiativen nicht beraten wurde. Daher werden diese Initiativen in bestimmten Analyseschritten ausgeklammert. Die beschriebenen Kategorien lassen sich der damit verbundenen Policy-Wirkung zuordnen wie Tabelle 6 verdeutlicht.<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> Neuneckers (2016) methodische Vorgehensweise deckt sich mit Lauths (2009) Vorschlag der Konstruktion von Typologien.



<b>Art der Policy-Wirkung</b>	<b>Kategorie</b>
Policy-Wirkung	Annahme
Diffuse Policy-Wirkung	bereits umgesetzt unklar, da nicht zuständig; wird berücksichtigt; zur Kenntnis genommen
Keine Policy-Wirkung	Ablehnung
	keine Information

*Tabelle 6: Kategorien der Entscheidungen der politischen Gremien und deren Policy-Wirkung (Eigene Darstellung: vgl. dazu Neunecker 2016: 148ff)*

Vergleichbar mit der Studie von Neunecker (2016) wird hier so verfahren, dass in einem ersten Schritt eine quantitative Aufstellung der in der Politik getroffenen Entscheidungen über die einzelnen positiv abgestimmten Initiativen angelegt wird. Dabei werden die Initiativen gemäß der Kategorisierung in Tabelle 6 eingeordnet. In einem zweiten Schritt wird diese Aufstellung mit den Ergebnissen aus den Experteninterviews kontrastiert. Im Rahmen dieser Interviews wird untersucht, inwiefern die kommunalen Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung die Policy-Wirkung beeinflussen.<sup>209</sup> Daraus lässt sich in Verbindung mit der quantitativen Aufbereitung der in der Politik getroffenen Entscheidungen ableiten, welcher Typ Policy-Wirkung in der jeweiligen Kommune vorherrschend ist und welche Akteure dies maßgeblich beeinflussen. Diese Kontrastierung ist auch deshalb erforderlich, weil die Fallzahl der Initiativen in einzelnen Kommunen niedrig ist, was eine Generalisierung erschwert. Die Experteninterviews eignen sich dazu, eine vorsichtige Generalisierung auf Fallebene zu ermöglichen.

### 5.2.2 Auswahl der Evaluationskriterien

Für die Analyse des Verfahrens wird auf theoretisch hergeleitete Evaluations- und Zielerreichungskriterien zurückgegriffen. Ein grundsätzliches Problem besteht laut Geißel (2008b: 231f) darin, dass die Analysekonzepte zur Evaluation ohne ausreichende Begründung in Studien angewandt werden. Ein in der Literatur häufig zitiertes Evaluationskonzept stammt von Rowe et al. (2004: 93).<sup>210</sup> Es

<sup>209</sup> In Abschnitt 5.2.3 wird auf die Planung, Durchführung und Auswertung der Experteninterviews eingegangen.

<sup>210</sup> Das Konzept baut auf einem Literaturüberblick von Chess und Purcell (1999) auf.

kann als Versöhnung verstanden werden zwischen der politik- und sozialwissenschaftlichen Tradition, die sich auf die öffentliche Akzeptanz der Partizipationsergebnisse konzentriert, mit der ökonomischen Betrachtungsweise, die an effektiven Ergebnissen interessiert ist (vgl. Rowe et al. 2004: 92). Diese Akzeptanz- und Prozesskriterien teilen sich wiederum in weitere Sub-Kriterien auf. Die Zuordnung der einzelnen Sub-Kriterien zu den Hauptkriterien bleibt jedoch weitgehend unklar. So wird beispielsweise das Kriterium Transparenz zu den Akzeptanzkriterien gezählt, obwohl es auch als ein Prozesskriterium verwendet werden könnte. Viele der von Rowe et al. (2004) vorgeschlagenen Kriterien finden sich auch bei Kersting (2008b) wieder. Kersting unterscheidet zwischen der Prozess-, Ergebnis- und Kontextevaluation.

1. Zu den Prozesskriterien zählen Inklusion (Partizipationsrate, Repräsentativität) und Gerechtigkeit im Prozess (Prozessflexibilität, Transparenz, Ressourcenzugang, Interaktion, Komfort, Zufriedenheit, Dekoration, Kompetenz, Identifikation mit einem gemeinsamen Ziel, Unabhängigkeit). Über das Kriterium Repräsentativität wird untersucht, ob die Teilnehmerstruktur einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellt und somit möglichst viele Interessen abgedeckt werden, weshalb eine Analyse der Teilnehmerzahlen als unzweckmäßig erscheint und daher in der Literatur auch kaum Berücksichtigung findet.<sup>211</sup>
2. Im Rahmen der Ergebnisevaluation (Output, Outcome, Impact) werden die Auswirkungen auf die Politik (Expressivität, Effektivität, Effizienz), auf die politischen Eliten (Legitimität, politisches Vertrauen), auf die Beteiligten und auf die Öffentlichkeit (Erkenntnisgewinn, Ressourcen-Erhöhung, Vertrauen in politische Eliten) analysiert.
3. Die Kontextevaluation konzentriert sich auf die politische Gemeinschaft, auf das durch das Beteiligungsverfahren zu lösende Problem, auf den soziokulturellen und politischen Rahmen, auf den externen Entscheidungsfindungsprozess sowie die Organisationsstrukturen. Darüber

---

<sup>211</sup> Aufgrund der in Abschnitt 2.5 genannten Gründe kommt den Beteiligungszahlen keine gesonderte Aufmerksamkeit in dieser Arbeit zu. Dort, wo Beteiligungszahlen als „hoch“ oder „niedrig“ eingeordnet werden, geschieht dies kontextuell oder bezieht sich auf die Fälle, die in dieser Arbeit miteinander verglichen werden. Der Autor enthält sich hierbei einer normativen Perspektive und unternimmt auch keine Vergleiche mit anderen Beteiligungsverfahren

hinaus rät Kersting (2008b: 283) dazu, die Ziele (Brainstorming, Planung, Networking, Konfliktlösung) des jeweiligen Beteiligungsverfahrens sowie die demokratietheoretischen Kriterien (Offenheit, politische Gleichheit, Rationalität, Transparenz, Machtkontrolle, Responsivität, Effektivität, Effizienz) hinsichtlich ihres Erfüllungsgrades zu analysieren.

Ergänzend soll noch der Ansatz von Saam (2008: 264) und Klages (2014) genannt werden, da sich dieser bei der Schwerpunktsetzung von anderen Analyse-rahmen abhebt. Saam (2008: 264) konzentriert sich auf Kriterien zur Analyse der Nachhaltigkeit transformativer Beteiligungsverfahren. Dabei werden die motivationale Grundlage der Publikums- und Leistungsrollenträger sowie die Koppelung von Entscheidungen in Repräsentativgremien des Staates an Entscheidungen aus dem partizipativen Verfahren untersucht. Dagegen betont Klages (2014: 127f) die Attraktivität des Beteiligungsvorgangs und der Ergebnisse. Der Beteiligungsvorgang gewinnt dadurch an Attraktivität, wenn sich die Teilnehmer mit ihren Kompetenzen und Idee einbringen können und ihnen im Rahmen der Beteiligung eine verantwortungsvolle Rolle zukommt. Die Attraktivität der Beteiligungsergebnisse bemisst sich daran, ob die Ergebnisse bei den Entscheidern „Akzeptanz“ und „Gehör“ (Klages 2014: 128) finden, was im Wesentlichen der Policy-Wirkung entspricht.<sup>212</sup>

Diese Auflistung hat bestenfalls Überblickscharakter, weist aber auf zentrale Probleme bei der Auswahl geeigneter Evaluationskriterien hin. Erstens zeigt diese Auflistung, dass es kein einheitliches Evaluationskonzept gibt (vgl. Geißel 2008a: 33; OECD 2005: 94; Geißel 2012a: 166). Geißel (2008a: 43ff) zeigt, dass – abhängig von der Art des Beteiligungsverfahrens – die Evaluationskriterien in unterschiedlicher Weise zum Erfolg beitragen. In diesem Zusammenhang stellt sich ganz grundlegend die Frage, was unter Erfolg verstanden wird. Es ist davon auszugehen, dass kommunalpolitische Akteure (Mandatsträger, Verwaltung, Verwaltungschefs), Teilnehmer, Bürger und Wissenschaftler eine unterschiedliche Perspektive auf Erfolg haben (vgl. Vetter 2008: 17–20; Chess und Purcell 1999: 2685; OECD 2005: 95). Dies ist ein Hinweis darauf, dass sich die Evaluation stärker am jeweiligen Beteiligungsverfahren, insbesondere den damit verfolgten Zielsetzungen der einzelnen beteiligten Akteure, orientieren muss (vgl. Geißel 2008a:

---

<sup>212</sup> Weitere in der Literatur weniger verbreitete Analysekonzepte werden bei Kubicek und Aichholzer (2016) näher erläutert.

33; Vetter 2008: 18; OECD 2005: 96).<sup>213</sup> Zudem sollten aus politikwissenschaftlicher Sicht auch immer demokratiethoretische Kriterien mitbedacht werden (vgl. Kersting 2008b: 283–286).

Zweitens sind viele Kriterien nicht operationalisierbar oder erfordern in der Forschungspraxis einen Mehraufwand, der in keinem Verhältnis zum erwarteten Ergebnis steht (vgl. Geißel 2008b: 232f). Drittens sind viele Kriterien sehr stark anwendungsorientiert angelegt, weshalb sie aus theoretischer Sicht wenig überzeugend sind. Viertens vermischen einige Kriterien Voraussetzungen *für* Erfolg und Messung *von* Erfolg miteinander (vgl. Geißel 2008b: 233). Ein fünftes Problem entsteht vor dem Hintergrund, dass die Ressourcen, die notwendig wären, um eine umfassende Evaluation, die alle in der Literatur vorgeschlagenen Kriterien bearbeitet, die im Rahmen dieser Arbeit zur Verfügung stehenden Kapazitäten deutlich übersteigt. Daher müssen in dieser Arbeit bestimmte Kriterien unberücksichtigt bleiben, die aus theoretischer Perspektive keinen direkten Einfluss auf die Policy-Wirkung zu haben scheinen oder von den befragten Experten nicht angesprochen wurden. Der letzte Punkt betrifft auch die Durchführung einer Nutzer- bzw. Bevölkerungsbefragung. Im Rahmen einer vergleichenden Fallstudie müssten auch Nicht-Nutzer befragt werden, beispielsweise um herauszufinden, weshalb sie nicht am Beteiligungsverfahren teilgenommen haben oder ob die Teilnehmer einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellen. Dazu müsste ein *ex-ante* und ein *ex-post* Vergleich der Erwartungen und tatsächlichen Erfahrungen erfolgen, um den Effekt des Beteiligungsverfahrens nachweisen zu können (vgl. Kubicek 2016a: 97). Eine Befragung erweist sich vor diesem Hintergrund als voraussetzungsvoll und kann in dieser Arbeit nicht durchgeführt werden, da die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht dazu ausreichen.<sup>214</sup> Dies fällt aber nicht weiter ins Gewicht, da es zu ähnlichen Fragestellungen und Beteiligungsverfahren

---

<sup>213</sup> In diesem Zusammenhang sei auf den Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hingewiesen („Ausgezeichnet!“). Die Jury setzt sich aus Praktikern, Politikern und Wissenschaftlern zusammen und entscheidet anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs über die Wettbewerbsgewinner. Die Webseite kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://www.bmu.de/vorbildliche-buergerbeteiligung/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>214</sup> Vergleichbare Studien, wie die von Hebestreit (2013), konzentrieren sich daher auf bestimmte Aspekte der jeweiligen Beteiligungsverfahren und klammern dabei Nutzer- und Bevölkerungsbefragungen vollständig aus.

bereits ausreichend Daten gibt.<sup>215</sup> Aus diesen Gründen wurden folgende Evaluations- und Zielerreichungskriterien genutzt:

### **Legitimität**

Unter Legitimität verstehen wir die Anerkennung und Akzeptanz der politischen Ordnung und Verfahren, die sich nicht allein legalistisch, also durch Wahlen, herstellen lässt (vgl. Geißel 2008b: 233f). Stattdessen begründet sich Legitimität durch die Einhaltung grundlegender demokratischer Prinzipien (vgl. Geißel 2008b: 233f). Unter Input-Legitimität wird das Maß verstanden, in dem demokratische Systeme den Bürgern die Einbindung in die Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse ermöglichen (vgl. Geißel 2008b: 234). Wichtige Fragen hierbei sind: Wird durch den Auswahlprozess ein repräsentativer Bevölkerungsschnitt sichergestellt (vgl. Beetham 2012: 59)? Können betroffene und politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen zielgerichtet eingebunden werden (vgl. Geißel 2008b: 234)? Kann sichergestellt werden, dass die Interessen Betroffener, die nicht am Verfahren teilnehmen können, berücksichtigt werden (vgl. Masser et al. 2013: 78)? Haben interessierte Personen oder Gruppen eine gleiche und angemessene Zugangsmöglichkeit zur Teilnahme am Verfahren (vgl. Hebestreit 2013: 80ff)? Gibt es einen Schutzmechanismus, der verhindert, dass sich Interessengruppen durchsetzen können (vgl. Hebestreit 2013: 84)? Gibt es einen Schutzmechanismus, der sicherstellt, dass existierende Ungleichgewichte, die aus der Einmischung von Vertretern aus Politik und Verwaltung oder Experten resultieren, abgebaut werden (vgl. Hebestreit 2013: 84)?

Unter Throughput-Legitimität wird verstanden, wie transparent ein politisches System ist. Ein hohes Maß an Transparenz geht, so die verbreitete Annahme, mit mehr Bürgernähe und damit einer höheren Beteiligungsqualität einher (vgl. Walk 2008: 28; Hebestreit 2013: 83). Dazu werden die unterschiedlichen Phasen,

---

<sup>215</sup> Ein Überblick über relevante Forschungsergebnisse ist dem Abschnitt 2.5 zu entnehmen. An dieser Stelle beispielhaft zu nennen wäre die Studie von Gabriel und Kersting (2014), in der die Autoren die Rollenbilder von Bürgern, Politikern und Verwaltungsmitarbeitern untersucht haben. Schneider (2018) geht anhand des Bürgerhaushalts der Frage nach, in welcher Weise verschiedene Einflussfaktoren politische Partizipation von Bürgern begünstigen oder hemmen. Masser et al. (2013) untersuchen unter anderem die soziodemographischen Faktoren der Teilnehmer an Online-Bürgerhaushalten. Dienel et al. (2014) untersuchen die Planungszelle entlang eines umfassenden Kriterienkatalogs und legen dabei einen Schwerpunkt auf die Teilnehmer-/Bürgerperspektive.

in denen das Beteiligungsverfahren sowohl innerhalb von LiquidFeedback als auch in den politischen Gremien abläuft, analysiert. Für die Bewertung ist entscheidend, ob im Vorhinein der Verfahrensablauf, die Entscheidungsprozesse innerhalb des Verfahrens und im daran anschließenden politischen Gremium bekannt sind und die anschließenden Ergebnisse intersubjektiv nachvollzogen werden können (vgl. Hebestreit 2013: 83; OECD 2003: 74; König und König 2014: 339).

### **Effektivität**

Obwohl das Kriterium der Effektivität in der Literatur intensiv diskutiert wird, hat sich bislang kein allgemeingültiger Ansatz zur Messung etabliert (vgl. Rowe und Frewer 2004: 512). Aus diesem Grund werden in dieser Studie, die Bedingung für Effektivität gemessen. Geißel (2012a: 169; 2008b: 234) schlägt vor, Effektivität anhand der Lösungsorientierung der einzelnen Initiativen zu messen. Der Vorteil dieser Operationalisierung besteht darin, dass damit die Problemlösungsfähigkeit der Bürger in Verbindung mit dem Beteiligungsverfahren gemessen wird, was bei einem kollaborativen Beteiligungsverfahren wie LiquidFeedback (vgl. Kapitel 4) zentral ist. Bei Initiativen, die nur Forderungscharakter haben, übernehmen Politik und Verwaltung im Anschluss an den Abstimmungsprozess in LiquidFeedback die Aufgabe der Prüfung und ggf. Umsetzung der Initiative und haben einen deutlich größeren Einfluss auf die Umsetzung der Leistung als in den Fällen, in denen die Bürger selbst die genaue Ausgestaltung der Leistung vornehmen. Daher wird bei der Auswertung zwischen Initiativen, die Lösungsvorschläge und solchen, die keine Lösungsvorschläge anbieten, unterschieden. Ausgeklammert werden Initiativen, die von Seiten der Verwaltung eingestellt werden (Verwaltungsinitiativen), da diese ausschließlich Lösungsvorschläge beinhalten.

### **Bildung von Sozialkapital**

Als Sozialkapital definiert Geißel (2008b: 235f) unter Rückgriff auf Putnam u.a. das Knüpfen von Netzwerken. Netzwerke tragen unter anderem dazu bei, dass Sozialkapital gebildet wird, was sich wiederum positiv auf die Problemlösungsfähigkeiten von Politik und Verwaltung auswirkt. Zur Bewertung dieses Kriteriums wird analysiert, inwiefern LiquidFeedback dazu konzipiert ist, die Bildung von Sozialkapital zu unterstützen.

## **Anbindung von LiquidFeedback an das politische System**

Je nach Anbindung eines Beteiligungsverfahrens an das politische System, entstehen spezifische Vor- und Nachteile für die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (vgl. Hebestreit 2013: 78ff). Eine enge Anbindung an das politische System sichert eine gewisse Anschlussfähigkeit der Beteiligungsergebnisse an das politische System, geht aber auch mit der Gefahr einher, dass die politischen Gremien bei der Entscheidungsfindung nicht unabhängig von eigenen Interessen agieren (vgl. Hebestreit 2013: 78ff). Hebestreit (2013: 78ff) schlägt zur Analyse der Anbindung von Beteiligungsverfahren an das politische System eine Typologisierung vor, die Verfahren danach unterscheidet, von welcher Seite aus sie initiiert und durchgeführt werden. Es hat sich im Rahmen dieser Analyse gezeigt, dass es sinnvoll ist, diesen Ansatz noch weiter zu differenzieren und zwischen der Initiierung und der Unterstützung des Verfahrens einerseits und der tatsächlichen Durchführung andererseits zu unterscheiden. Damit wird der Blick auf die spezifischen Interessen kommunalpolitischer Akteure gelenkt, was in Kapitel 7 weiter analysiert wird. Darüber hinaus wird untersucht, ob und wenn ja welchen Einfluss der mit der technischen Implementation beauftragte Verein auf die Durchführung ausübt und wie sich die politischen Einstellungen der Entwickler von LiquidFeedback auf den Programmcode der Software auswirken.

## **Wissensvermittlung**

Beteiligungsverfahren setzen fachliches Wissen der Teilnehmer voraus, damit die Diskussionen sachlich geführt und rationale Entscheidungen getroffen werden können (vgl. Hebestreit 2013: 83; Gohl und Wüst 2008: 261f). Zur Analyse der Wissensvermittlung schlägt Hebestreit (2013: 84f) vor, zu prüfen, inwiefern die Teilnehmer von Beteiligungsverfahren mit einem Zugang zu relevantem Wissen versorgt werden, damit diese eine thematisch kompetente Entscheidung treffen können, was sich wiederum positiv auf die Qualität der Beteiligungsergebnisse und deren Anschlussfähigkeit in den politischen Entscheidungsgremien auswirkt (vgl. Kersting 2008b: 284f; OECD 2003: 87; Masser et al. 2013: 124f). Dabei gelten verschiedene Anforderungen an die zur Verfügung gestellten Wissensbestände, wie beispielsweise Aktualität, Ausgewogenheit, Vollständigkeit, Genauigkeit und Verständlichkeit (vgl. Hebestreit 2013: 84). Da während der Analyse ein enormer Mangel bei der Schaffung eines Zugangs zu relevanten Informationen festgestellt wurde, wurden die einzelnen Anforderungen nicht weiter geprüft.

## **Frühzeitige Einbindung**

Damit Beteiligungsverfahren die Chance darauf haben, politische Entscheidungen zu beeinflussen, müssen sie ergebnisoffen sein und frühzeitig stattfinden, damit die Ergebnisse im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können (vgl. König und König 2014: 339). Zur Analyse dieses Kriteriums schlagen König und König (2014: 339) vor, zu prüfen, ob die Beteiligungsprozesse so frühzeitig stattfinden, dass Lösungsvorschläge ergebnisoffen diskutiert und ausgehandelt werden können. In LiquidFeedback initiieren in den meisten Fällen die Bürger selbst den Beteiligungsprozess indem sie Initiativen starten und somit Themen auf die politische Agenda setzen. Daher konzentriert sich die Analyse auf solche Fälle, bei denen die Verwaltung ein Verfahren gestartet hat. Dabei wird im Einzelfall eine Bewertung vorgenommen, ob die Ergebnisse der jeweils positiv abgestimmten Initiative – unabhängig davon, ob es sich dabei um eine Verwaltungs- oder Bürgerinitiative handelt – im Sinne der Ergebnis-offenheit in den politischen Gremien berücksichtigt wurde oder nicht. Eingebettet in das Untersuchungsdesign einer vergleichenden Fallstudie, werden die Kommunen in den verschiedenen Kriterien untereinander verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Prozessanalyse von Nutzen, um mögliche Kausalfaktoren herauszuarbeiten. Bei der Bewertung der Kriterien wurde auf eine Hierarchisierung verzichtet, da diese je nach demokratiethoretischen Prämissen unterschiedlich ausfällt (vgl. Geißel 2008a: 41f).



<b>(Sub-)Kriterium</b>	<b>Ausprägung</b>
<b>Legitimität (Input- und Throughputlegitimität)</b>	
Repräsentativität	ja/nein
Einbindung betroffener und politisch marginalisierter Bevölkerungsgruppen	ja/nein
Zugangsmöglichkeiten zur Teilnahme am Verfahren für interessierte Personen oder Gruppen	ja/nein
Schutzmechanismus gegen Interessengruppen	ja/nein
Schutzmechanismus gegen Übermacht durch Politik, Verwaltung, Experten	ja/nein
Transparenz	Transparenz in den einzelnen Phasen, Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse
<b>Effektivität</b>	
Lösungsorientierung der Initiativen	ja/nein
<b>Bildung von Sozialkapital</b>	
Netzwerkbildung	ja/nein
<b>Anbindung von LiquidFeedback an das politische System</b>	
Verantwortlich für die Initiierung des Verfahrens und Unterstützer in den politischen Gremien	Offene Antwort
Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens	Offene Antwort
Einfluss der für die Durchführung zuständigen Organisation	Offene Antwort
<b>Wissensvermittlung</b>	
Bereitstellung von relevantem Wissen	ja/nein
<b>Frühzeitige Einbindung</b>	
Berücksichtigung der Ergebnisse eines Verwaltungsverfahrens in den politischen Gremien	ja/nein

*Tabelle 7: Evaluationskriterien und operationalisierte Ausprägungen*

## 5.2.3 Experteninterviews

### 5.2.3.1 Theoretische Grundlagen

Die zweite Forschungsfrage analysiert den Einfluss kommunaler Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback. Zur Beantwortung dieser Frage muss in den informellen Bereich des politischen Entscheidungsprozesses vorgedrungen werden, da davon auszugehen ist, dass zum einen nicht von allen relevanten Akteuren öffentliche Äußerungen zu dieser Frage vorliegen und zum anderen die öffentlichen Äußerungen nicht zwangsläufig die ausschlaggebenden Argumente beinhalten. Darüber hinaus wird unterstellt, dass die Akteure unterschiedliche Perspektiven auf das Thema einnehmen, die in einander widersprechenden Argumenten Ausdruck finden können. Aufgrund dieser Anforderungen wird das Experteninterview als Forschungsmethode gewählt. Bei Experteninterviews handelt es sich um „ein systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen“ (Kaiser 2014: 6).

Experteninterviews werden den qualitativen Interviews zugeordnet und typischerweise im Rahmen von Fallstudien eingesetzt (vgl. Kaiser 2014: 4). Qualitative Interviews werden oftmals bei noch wenig erforschten Themen genutzt, aber auch bei komplizierten Wirkungszusammenhängen, die eine differenzierte Rekonstruktion erfordern, oder in Einzelfällen, die detailliert und aus mehreren Perspektiven analysiert werden sollen (vgl. Blatter et al. 2007: 60). Ihr Vorteil besteht darin, dass sich damit Informationen erheben lassen, die den informellen Bereich politischer Entscheidungsfindung betreffen, also nicht mit quantitativen Erhebungsmethoden zu ermitteln sind (vgl. Gläser und Laudel 2009: 13).

Experteninterviews werden über das Objekt der Untersuchung, den Experten, bestimmt, der in einem halbstrukturierten Interview zu einem bestimmten Thema befragt wird (vgl. Kaiser 2014: 3ff; Bogner et al. 2014: 9; Pickel und Pickel 2009: 452).<sup>216</sup> Als Experte kann gelten, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung

---

<sup>216</sup> In der Literatur wird zwischen unstrukturierten, halbstrukturierten und strukturierten Interviews unterschieden (vgl. Brosius et al. 2009: 112–116). Auf die Unterschiede zwischen diesen Interviewformen wird auf den Beitrag von Brosius et al. (2009: 112–116) verwiesen.

trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Kaiser 2014: 38; ähnlich bei (Lauth et al. 2009: 169; Bogner et al. 2014): 14; Flick 2017: 215). Grundsätzlich gilt, dass die Zuschreibung der Expertenrolle durch den Forscher selbst erfolgt, da der Expertenstatus an das jeweilige Forschungsinteresse gebunden ist (vgl. Wagner 2016: 141; Meuser und Nagel 2009: 466; Lauth et al. 2009: 170).

In dieser Studie wird die Variante des leitfadengestützten Experteninterviews eingesetzt (vgl. Kaiser 2014: 35). Hierbei handelt es sich um eine strukturierte Befragung, die das Ziel verfolgt, Fakten, die sich nicht auf anderem Wege oder nur unter Einschränkungen ermitteln lassen, zu erheben. Der Interviewleitfaden dient dazu, dieses spezifische Wissen abzufragen und in einen theoretischen Kontext einzubetten. Ergänzend wurden Plausibilisierungsgespräche und explorative Experteninterviews geführt, die zu Vor- und Nachbereitungszwecken dienen. Diese wurden genutzt, um den Leitfaden vorzubereiten und relevante Experten zu identifizieren und zu kontaktieren (vgl. Kaiser 2014: 35).

### 5.2.3.2 Auswahl der Experten

Es wurde vorab festgelegt, dass derjenige als Experte gilt, der in verantwortlicher Funktion direkt oder indirekt an der Planung, Einführung, Durchführung und Einstellung/Evaluation von LiquidFeedback beteiligt war und dabei einen privilegierten Zugang zu beteiligten Personen(-gruppen) und informellen Entscheidungsprozessen hatte (vgl. Kaiser 2014: 38). Die Auswahl erfolgt theorieorientiert (*theoretisches Sampling*) und endet, wenn eine theoretische Sättigung erreicht ist (vgl. Bogner et al. 2014: 36f).<sup>217</sup>

Dieser Prozess gliedert sich in drei Schritte:

1. Eingrenzung des Personenkreises
2. Identifikation von Experten in Vorgesprächen
3. Überprüfung des Samples auf theoretische Sättigung

In einem ersten Schritt werden theoretische Vorüberlegungen angestellt, um den Personenkreis näher einzugrenzen. Dieser Personenkreis lässt sich grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilen: Die erste Gruppe umfasst Experten, die im Zusammenhang mit LiquidFeedback mit entscheidungsvorbereitenden Maßnahmen,

---

<sup>217</sup> Brosius et al. (2009: 84f) typisieren die Auswahl von Experten als Auswahl von Extremfällen.

wie z.B. mit der Informationsbeschaffung, betraut gewesen waren, während die zweite Gruppe auf Grundlage dieser Maßnahmen politische Entscheidungen getroffen hatte. Zur ersten Gruppe lassen sich die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter zählen, die unmittelbar die Planung, Einführung, Durchführung, Evaluation und Einstellung des Beteiligungsverfahrens vorbereitet hatten.

Zur zweiten Gruppe lassen sich Ratsleute und Kreistagsabgeordnete zählen, die über Arbeitsgruppen, Ausschüsse und den Stadtrat bzw. Kreistag an den Prozessen beteiligt waren. Bei der Auswahl der zu befragenden Mandatsträger erscheint es zunächst sinnvoll diejenigen zu befragen, die in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen die einzelnen Prozesse unmittelbar mitgestaltet haben.<sup>218</sup> In den Fraktionen werden Beschlüsse, die später im Stadtrat oder Kreistag beschlossen werden, abgestimmt. Zwei Argumente sprechen jedoch dagegen.

Das erste Argument bezieht sich auf die starke Stellung des Fraktionsvorsitzenden im Vergleich zum einfachen Mandatsträger. Letztere arbeiten zwar relativ selbständig in den jeweiligen Gremien, jedoch erstatten sie in ihrer Fraktion regelmäßig Bericht. Deutlich mächtiger sind die Fraktionsvorsitzenden, die den größten Einfluss auf die (Vor-)Entscheidungen haben, die von den einfachen Mandatsträgern zunächst in den Gremien (z.B. Ausschüsse) und später im Rat bzw. Kreistag beschlossen werden (vgl. Reiser 2006: 88, 94; Neunecker 2016: 194). Die Mandatsträger üben zwar ein freies Mandat aus, jedoch werden in den Fraktionen Entscheidungen über die grundsätzliche strategische Ausrichtung getroffen, die für die einzelnen Mandatsträger im politischen Alltag faktisch einer Weisung gleichkommt (vgl. Meyer 2003: 161; Gross 2016: 24). Daher kommen einfache Mandatsträger nur bedingt als Ansprechpartner für strategische Entscheidungen in Frage. Da davon ausgegangen wird, dass die Parteien unterschiedliche Ziele, insbesondere die Policy-Wirkung betreffend, verfolgen, sind Fraktionsvorsitzende in ihrer Eigenschaft als strategisches Zentrum innerhalb der Fraktionen die besseren Ansprechpartner (vgl. Kapitel 4).

Ein zweites, eher forschungspragmatisches Argument, speist sich aus dem Umstand, dass die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden in den einigen Fällen selbst in den Gremien, in denen über LiquidFeedback beraten wurde, gesessen hatten. Kleinere Fraktionen hatten jedoch häufig keinen Fraktionsvorsitzenden oder einen

---

<sup>218</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden Ratsleute und Kreistagsabgeordnete unter dem Begriff Mandatsträger subsummiert.

Fraktionsvorstand. Daher wurde bei kleinen Fraktionen ein Mitglied angesprochen und in einem Vorgespräch geklärt, wer aus der Fraktion als Interviewpartner in Frage kommt.

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, welche Parteien für die Untersuchung überhaupt relevant sind. Bei Experteninterviews spielen bei der Auswahl der Experten soziodemographische Faktoren oder Repräsentativität keine Rolle, jedoch ist bei politischen Themen ein ideologisches Gleichgewicht sicherzustellen (vgl. Lauth et al. 2009: 170). Auf den konkreten Fall bezogen bedeutet das, dass pro Fall (Kommune) Parteienvertreter aus allen politischen Lagern befragt werden müssen. Die SPD-Fraktion ist hierbei besonders interessant, da sie in fast allen Fällen den entscheidenden Impuls für die Einführung von LiquidFeedback gegeben hat. Hildebrandt (2015: 243) empfiehlt – gemäß dem Motto „Audiatur et altera pars“ – bei Konflikten beide Seiten zu befragen, was den Blick auf die CDU lenkt, die, gemessen an ihrem politischen Gewicht (Fraktionsgröße, Oppositions- oder Mehrheitsführer), der größte politische Gegenspieler der SPD-Fraktion ist.

Die kleineren Parteien (FDP, Grüne, Linke, regionale Parteien) dienen vor allem als Mehrheitsbeschaffer für das Vorhaben der SPD-Fraktion, bringen sich darüber hinaus – wie der Analyseteil noch zeigen wird – kaum spürbar in die Prozesse rund um LiquidFeedback ein. Daher wurde darauf verzichtet, mit Mandatsträgern kleinerer Fraktionen in ähnlich großem Umfang Interviews zu führen wie sie mit Mandatsträgern der SPD und CDU geführt wurden. Landräte und Bürgermeister sind nur bedingt in die zwei Personengruppen einzuordnen, da sie eine Doppelfunktion erfüllen: gemäß dem niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz gehören sie als Verwaltungschef formal sowohl der Verwaltung als auch – Kraft Amtes – dem Rat bzw. Kreistag an und sind gemäß dem niedersächsischen Beamtenengesetz zur Mäßigung, Zurückhaltung und unparteiischen Amtsführung verpflichtet (vgl. Hoffmann 2003: 176, 180; Bogumil und Jann 2009: 158; § 45, Abs. 1, S. 1 NKomVG, vom 16.12.2014; Fuchs 2012: 185f).

In einem zweiten Schritt findet die tatsächliche Identifikation der Experten statt. Hierzu werden Vorgespräche geführt, die dazu dienen, Experten zu identifizieren. In einem dritten Schritt wird geprüft, ob die bisher geplanten Experteninterviews den theoretischen Vorüberlegungen und Prämissen ausreichend Rechnung tragen. Bei Bedarf wurden weitere Experten gesucht und rekrutiert. Schließlich wurden insgesamt 20 Experteninterviews realisiert.

Ein grundsätzliches Problem, das bei der Realisierung der Interviews auftrat, rührt daher, dass nicht alle befragten Experten über den gesamten Zeitraum,

in dem LiquidFeedback durchgeführt wurde, entweder als Verwaltungschef oder Mandatsträger gewählt oder als Verwaltungsmitarbeiter für LiquidFeedback verantwortlich waren. Insbesondere in den Fraktionen hat es, bedingt durch Wahlen, personelle Änderungen gegeben. In den Kommunen, in denen der Verwaltungschef nicht für ein Interview zur Verfügung stand, wurde als Grund dafür Zeitmangel angegeben. Dieser methodische Nachteil kann teilweise dadurch geheilt werden, dass in allen Kommunen Interviews mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern geführt wurden, die intensiv mit den Verwaltungschefs zusammenarbeiteten. Ergänzend können den Aussagen der Mandatsträger Informationen über die Perspektive der Verwaltungschefs entnommen werden. Bei der Befragung der Mandatsträger erwiesen sich die Fraktionsvorsitzenden in den meisten Fällen als die richtigen Ansprechpartner. Es gab jedoch auch Fälle, in denen sie sich nicht mit dem Thema auskannten und die strategische Entscheidungskompetenz an die Fraktionsmitglieder abtraten, die sich in den zuständigen Gremien mit LiquidFeedback beschäftigten.

Geringer fiel die Anzahl realisierter Interviews bei den kleineren Parteien (FDP, Linke, Grüne, regionale Parteien) aus. Dass Vertreter kleinerer Parteien ein deutlich geringeres Interesse an einem Interview hatten und die Fachkenntnis vom Untersuchungsgegenstand im Vergleich zu Mandatsträgern von SPD und CDU geringer ausgeprägt ist fiel bereits bei der Planung der Interviews auf und hat strukturelle Gründe. Die einzelnen Mandatsträger kleinerer Fraktionen bringen sich in teils doppelt so vielen Ausschüsse, Arbeitsgruppen und sonstigen Gremien ein als Vertreter größerer Fraktionen, da ihre Fraktionen deutlich kleiner sind (vgl. Reiser 2006: 85). Daher konzentrieren sie sich stärker auf klassische kommunale Themenfelder, was zur Vernachlässigung anderer Themenfelder führt (vgl. Reiser 2006: 224).<sup>219</sup> Abschließend wird die Auswahl der Experten aufgrund der breiten Abdeckung aller möglichen Perspektiven auf das Thema und der erreichten theoretischen Sättigung, die sich in wiederholenden Aussagen ausdrückt, als zufriedenstellend bewertet (vgl. Breuer 1996: 24; Bogner et al. 2014: 36f).

### 5.2.3.3 Interview-Leitfaden und Durchführung

Bei qualitativen Experteninterviews handelt es sich um teilstrukturierte, nicht- oder teil-standardisierte Interviews (vgl. Bogner et al. 2014: 27f; Gläser und

---

<sup>219</sup> Als klassische kommunale Themenfelder gelten unter anderem Infrastruktur, Soziales, Bildung/Schulen.

Laudel 2009: 111; Pickel und Pickel 2009: 452). Für ihre Durchführung wird als Erhebungsinstrument ein Leitfaden konstruiert, der das Ergebnis einer Übersetzung der Forschungsfragen – unter Berücksichtigung theoretischer Annahmen und des kulturellen Kontextes der Experten – in Interviewfragen darstellt (vgl. Kaiser 2014: 52; Gläser und Laudel 2009: 112). Der Interview-Leitfaden dient dazu, sicherzustellen, dass in allen Interviews Informationen abgefragt werden, die für die Beantwortung einer Forschungsfrage von Interesse sind (vgl. Gläser und Laudel 2009: 150).

Anders als standardisierte Fragebögen, soll ein Leitfaden bei qualitativen Interviews lediglich sicherstellen, dass die Interviewpartner die Fragen in gleicher Form hören (vgl. Gläser und Laudel 2009: 144). Da qualitative Interviews vom Prinzip der Offenheit geprägt sind, werden keine Antwortvorgaben gegeben und stattdessen offene Fragen gestellt, damit die Interviewpartner die Möglichkeit bekommen, subjektive Deutungen und Relevanzen zu erläutern (vgl. Mayring 1999: 51; Bogner et al. 2014: 28; Kaiser 2014: 53f; Brosius et al. 2009: 94f). Das ist bei qualitativen Fragestellungen, die häufig die Rekonstruktion eines sozialen Prozesses zum Ziel haben, zwingend erforderlich (vgl. Gläser und Laudel 2009: 111).

Bei der Konstruktion des Leitfadens raten Bogner et al. (2014: 29) zu nicht mehr als sechs Seiten. Dies erscheint bei einer durchschnittlichen Interviewdauer von 90 bis 120 Minuten als zu umfangreich und würde zu einem „Festkleben“ (Gläser und Laudel 2009: 144) führen (vgl. Kaiser 2014: 52). Eine gute Faustregel findet sich bei Gläser und Laudel (2009: 144), wonach sich – abhängig vom Grad der Komplexität – in einer Stunde 8 bis 15 Fragen behandeln lassen. Es bot sich an, akteursspezifische Leitfäden zu konzipieren, um die einzelnen Leitfäden zu verschlanken (vgl. Kaiser 2014: 53). Die finalen Leitfäden umfassen jeweils drei Seiten und maximal 17 Fragen – exklusive ergänzende Fragen, die nur dann gestellt wurden, wenn sie nicht bereits durch die Hauptfragen ausreichend beantwortet wurden (vgl. Bogner et al. 2014: 29).

Das Ziel bei der Leitfadenkonstruktion besteht darin, so wenig wie möglich fragen zu müssen und so genau wie möglich fragen zu können (vgl. Gläser und Laudel 2009: 150). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wird eine Operationalisierung der Forschungsfragen durchgeführt. In der Literatur finden sich teils detaillierte Angaben zur Operationalisierung, wie z.B. bei Kaiser (2014: 52–68), und teils weniger detaillierte, wie z.B. bei Gläser und Laudel (2009: 142–153) oder Brosius et al. (2009: 104–126). Bei der Operationalisierung wird sich an Gläser und Laudel (2009: 147) orientiert, da sich aufgrund der Fragestellung eine

chronologische Rekonstruktion von LiquidFeedback anbietet, bei der herausgearbeitet wird, welche Auswirkungen die Handlungsmotive der Interviewpartner in den einzelnen Prozessabschnitten auf die Policy-Wirkung haben.<sup>220</sup> Theoretisch unterfüttert wird diese Herangehensweise mit den bereits erarbeiteten Hypothesen, die, im Sinne von Blatter et al. (2007: 178), als Erwartung oder potentielle Indizien anstatt Indikatoren verstanden werden müssen, was bei qualitativen Forschungsdesigns üblich ist. In Anlehnung an die Vorgehensweise von Bogner et al. (2014: 28f, 33f) wurden die sich daraus ergebenden Interviewfragen in drei Fragekomplexe unterteilt, die im Zuge einer vorab erarbeiteten Analysestrategie angelegt wurden (vgl. Abschnitt 5.2.3.4):

- Integration/Einführung von LiquidFeedback
- Durchführung von LiquidFeedback
- Evaluation/Einstellung von LiquidFeedback

Den Leitfragen ging eine Begrüßung voraus, in der den Interviewpartnern für deren Zeit gedankt und ihre Rolle in dem Forschungsprojekt, insbesondere in den Experteninterviews, herausgestellt wird (vgl. Gläser und Laudel 2009: 144; Bogner et al. 2014: 59f). Außerdem wurden den Interviewpartnern noch einmal die bereits erläuterten ethischen Aspekte erklärt und eine Erlaubnis zur Aufzeichnung des Gesprächs eingeholt. Es wurde darauf verzichtet, zu Beginn des Interviews die Themenblöcke genauer zu erläutern, da dies die Steuerung der Interviews erschwert (vgl. Bogner et al. 2014: 60). Im Anschluss an die Begrüßung folgte eine „Anwärmfrage“ (Gläser und Laudel 2009: 147), die von den Interviewpartnern leicht zu beantworten ist und einen guten Einstieg in das Interview ermöglicht (vgl. Bogner et al. 2014: 60f; Brosius et al. 2009: 109f).

---

<sup>220</sup> Gemeint sind: Planungs-, Einführungs-, Durchführungs- und Evaluations-/Einstellungsprozess.



Alle Leitfäden begannen mit den beiden Fragen:

*„Was halten sie denn – ganz allgemein – von Bürgerbeteiligung?“*

und

*„Welche Erfahrungen haben sie in ihrer Kommune mit Bürgerbeteiligung gemacht?“*

Diese Fragen hatten sich bewährt, da sie auf das Thema hinführten und den Interviewpartnern die Möglichkeit gaben, ihre Haltung zu dem Thema zu offenbaren. Für den Interviewer bieten diese Fragen eine gute Möglichkeit herauszufinden, wie der Interviewpartner das Thema verstanden hat, sodass er sich im Interview entsprechend darauf einstellen kann, das Thema stärker in die gewünschte Richtung zu steuern (vgl. Kaiser 2014: 63f). Wagner (2016: 143) betont einen weiteren Vorteil, den eine solche offene Frage hat. Hat der Interviewpartner zu Beginn die Möglichkeit die ihm wichtig erscheinenden Fakten zu nennen, verläuft das Gespräch ruhiger, weil der Interviewpartner weniger Zeitdruck spürt. Am Ende des Interviews bietet es sich an, die Gelegenheit für weitere Anmerkungen zu geben und zu fragen, welche weiteren Personen für ein Interview in Frage kommen (vgl. Wagner 2016: 147; Bogner et al. 2014: 61).

Bei der Formulierung der einzelnen Fragen musste die zu erhebende Wissensform berücksichtigt werden. Die Informationen, für die sich die vorliegende Arbeit interessiert, lagen nur als implizites Wissen vor, welches von den Experten schwerer darzustellen ist als explizites Wissen, das oftmals kodifiziert vorliegt (vgl. Kaiser 2014: 45). Diesem Umstand wurde einerseits dadurch begegnet, indem die Fragen möglichst praxisnah und prägnant formuliert wurden, um dem Interviewpartner klare Handlungsanweisungen zu geben. Zum anderen wurden Fragen in die Leitfäden eingebaut, bei denen die Interviewer um eine Einschätzung bestimmter Handlungen und Motive anderer Akteure gebeten wurden. Diese Fragen motivierten die Interviewpartner dazu, sich sowohl mit den eigenen als auch mit den Motiven anderer auseinanderzusetzen.

### 5.2.3.4 Analyse und Interpretation der Ergebnisse

Bei der Analyse der transkribierten Experteninterviews wird auf die themenanalytische Inhaltsanalyse zurückgegriffen, die der qualitativen Inhaltsanalyse zuzuordnen ist.<sup>221</sup> Diese eignet sich besonders gut dazu, „widerstreitende oder übereinstimmende Programmpositionen, politische Grundüberzeugungen und Wertvorstellungen“ (Blatter et al. 2007: 74f) herauszuarbeiten sowie Rückschlüsse auf die zugrunde liegenden Politikverständnisse und Interaktionsstrategien ziehen zu können (vgl. Blatter et al. 2007: 74f). In der politikwissenschaftlichen Literatur wird diesbezüglich häufig auf das von Philipp Mayring entwickelte inhaltsanalytische Verfahren hingewiesen, das jedoch einige Nachteile aufweist und deswegen oftmals nur in einer abgespeckten Form angewendet wird (vgl. Kaiser 2014: 90f; Gläser und Laudel 2009: 31).

Deshalb wird in dieser Arbeit dem Ansatz von Kaiser (2014) gefolgt, der das Verfahren von Mayring auf die Auswertung von Experteninterviews zugeschnitten hat. Im Zentrum dieses Verfahrens stehen drei Schritte, die von Mayring (1999) übernommen wurden.<sup>222</sup> Im ersten Schritt (Zusammenfassung) wird das Material soweit reduziert, dass danach nur noch die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, die pars pro toto für das Gesamtmaterial stehen (vgl. Mayring 1999: 92; Kaiser 2014: 91; Lauth et al. 2009: 177f; Blatter et al. 2007: 77). In einem zweiten Schritt (Explikation) wird zusätzliches Material hinzugefügt, das zum Verständnis und zur Erläuterung der vorher selektierten Passagen dient (vgl. Mayring 1999: 92; Kaiser 2014: 110–114; Lauth et al. 2009: 177f; Blatter et al. 2007: 77f). Im letzten Schritt (Strukturierung) werden die ausgewählten Textpassagen verschiedenen Kategorien zugeordnet, die sich induktiv aus dem Material ergeben haben oder, basierend auf dem theoretischen Bezugsrahmen, deduktiv entwickelt wurden (vgl. Kaiser 2014: 91; Lauth et al. 2009: 177f; Blatter et al. 2007: 78). Im Weiteren werden diese drei Analyse-Schritte näher erläutert.

---

<sup>221</sup> Neben der qualitativen Inhaltsanalyse gibt es auch quantitativ orientierte Formen der Inhaltsanalyse (vgl. Heindl 2015: 299–333; Mayntz et al. 1978: 164ff). Da es sich um eine qualitative Untersuchung handelt, kommen die bei Mayntz et al. (1978: 164ff) vorgeschlagenen Methoden nicht in Betracht.

<sup>222</sup> Im Unterschied zu Mayring (1999: 92), Lauth et al. (2009: 177) und Pickel und Pickel (2009: 460) betrachtet Kaiser (2014) Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung nicht als unterschiedliche Analyse-Techniken einer qualitativen Inhaltsanalyse, sondern als nacheinander abzuarbeitende Schritte.

Der erste Schritt beginnt mit der Materialreduktion, bei der der Textkorpus mittels Kategorien, die sich aus den Interviewfragen ableiten, kodiert wird (vgl. Kaiser 2014: 99–105; Gläser und Laudel 2009: 201).<sup>223</sup> Die Kodierung erfolgt absatzweise, da sich Absätze hinsichtlich des erforderlichen Informationsumfangs und der notwendigen Trennschärfe als optimal erweisen (vgl. Lauth et al. 2009: 177). Diese erste Kodierung ist selektiv hinsichtlich der Fragestellung, weshalb Textmaterial, das für die verfolgte Forschungsfrage irrelevant ist, außer Acht gelassen wird (vgl. Mayntz et al. 1978: 157). Der Vorteil dieser Vorgehensweise besteht darin, dass die Interviewfragen im Vergleich zu den Fragekomplexen ausreichend spezifisch sind und noch keine möglichen Ausprägungen enthalten, so dass keine vorgezogene Interpretation an dieser Stelle stattfindet (vgl. Kaiser 2014: 103). Da die existierenden Kategorien nicht in allen Fällen eine ausreichende Bestimmung der Textpassagen abliefern, wurden bei den betreffenden Passagen textnahe Kodierungen (Überschriften) verwendet, die in einem späteren Arbeitsschritt in konzeptionelle Kategorien überführt wurden (vgl. Gläser und Laudel 2009: 197ff, 201; Kaiser 2014: 100f).

Nach diesem Schritt können Interviewpassagen mit gleicher Kodierung zusammengefasst werden, womit die Chronologie des jeweiligen Interviews aufgegeben wird. Anschließend werden kodierte Textpassagen, die inhaltlich eine Doppelung darstellen, entfernt (vgl. Kaiser 2014: 106). Eine weitere Reduktion ist an dieser Stelle nicht mehr möglich und auch nicht mehr nötig, denn im nächsten Schritt werden die Textpassagen aus den Transkripten und Gedächtnisprotokollen, Kategorie für Kategorie, zusammengeführt (vgl. Kaiser 2014: 108; Gläser und Laudel 2009: 178f). Auf diese Weise werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Wahrnehmungsperspektive der befragten Experten deutlich, die im nächsten Schritt zu Kernaussagen zusammengefasst werden (vgl. Kaiser 2014: 108f).

An dieser Stelle bietet es sich an, eine Erweiterung der Datenbasis vorzunehmen, da im Verlauf des bisherigen Analyseprozesses nicht alle Interviewpassagen einer aus dem theoretischen Bezugsrahmen deduktiv abgeleiteten Kategorie zugeordnet werden konnten (vgl. Kaiser 2014: 110; Pickel und Pickel 2009: 457). Eine Ursache dafür ist, dass noch Daten fehlen, die für die weitere Analyse notwendig sein könnten. Durch eine Erweiterung der Datenbasis kann unter Einbezug

---

<sup>223</sup> In die Auswertung wurden alle geführten Interviews miteinbezogen. Daher umfasst der Ausgangstextkorpus alle Interviews, die in Form eines Transkripts oder Gedächtnisprotokolls vorliegen.

weiterer Quellen geprüft werden, ob die Informationen, die bislang keiner deduktiven Kategorie zugeordnet werden konnten, für die weitere Analyse von Bedeutung sind oder nicht (vgl. Kaiser 2014: 111). Dieser Schritt kann außerdem dabei helfen, Messfehler, die aus verzerrten Antworten der Interviewpartner herrühren, und widersprüchliche Aussagen, die aus Selbstdarstellungsgründen der Interviewpartner getätigt werden, mit Fakten auszubessern (vgl. Hildebrandt 2015: 253f; Lauth et al. 2009: 174, 180, 182f). Zudem kann mit der Erweiterung der Datenbasis dem Problem begegnet werden, dass sich Messfehler bei einer kleinen Fallzahl viel gravierender auswirken als bei einer großen Fallzahl (vgl. Rohlfing 2009: 140).

In der vorliegenden Arbeit wurde eine Erweiterung der Datenbasis über den Einbezug von Verwaltungsvorlagen aus dem jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag sowie Zeitungsartikel aus der Lokalpresse, eine ergänzende Literaturrecherche zu bislang nicht beachteten Themenkomplexen und Gespräche mit weiteren relevanten Experten realisiert. Nachdem die fehlenden Informationen ergänzt und entsprechend in den Textkorpus eingearbeitet wurden, schließt sich eine weitere Kodier-Phase an.

Anschließend werden die aus den Experteninterviews extrahierten Beobachtungen mit dem theoretischen Bezugsrahmen abgeglichen und interpretiert. Für diesen Analyseschritt gibt es keine festen Regeln, die bei der Analyse zum Tragen kommen könnten, da die Auswertung abhängig von den im Vorhinein definierten Zielen der Arbeit ist (vgl. Gläser und Laudel 2009: 246f; Lauth et al. 2009: 174f; Blatter et al. 2007: 78). Demnach wird für die vorliegende Arbeit eine eigens entwickelte Analysestrategie angewandt. Für diese Analysestrategie ist entscheidend, dass die Einführung von LiquidFeedback als eine Policy begriffen wird, die ein bestimmtes Problem lösen soll. An der konkreten Ausgestaltung der Policy wirken verschiedene Akteure mit, die meist unterschiedliche Ziele verfolgen und versuchen, dass ihre Präferenzen im Prozess des Policy-Makings berücksichtigt werden (vgl. Blum und Schubert 2018: 3, 73, 117, 159). Ein unter Einschränkungen bewährtes Modell zur Analyse des Ablaufs und der Dynamiken der politischen Prozesse, stellt der Policy-Cycle dar (vgl. Blum und Schubert 2018: 153). Der Policy-Cycle, der sich an dem Phasenmodell von Lasswell orientiert, läuft in sieben Phasen ab, die in Abbildung 4 dargestellt werden.

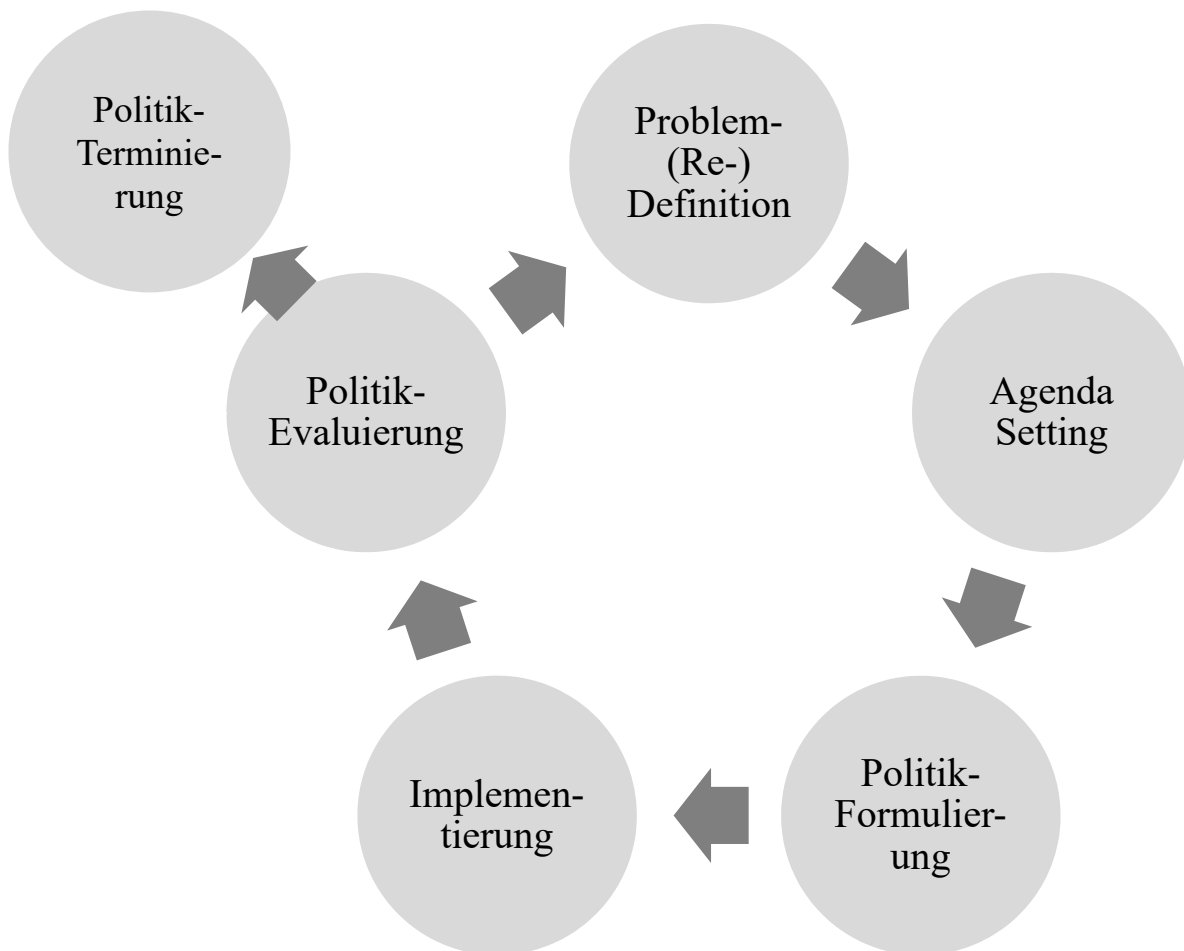


Abbildung 4: Policy-Cycle (Eigene Darstellung; vgl. dazu Blum und Schubert 2018: 156)

Diese sieben Phasen stellen einen idealtypischen Ablauf politischer Problemlösungsprozesse dar, was jedoch in der Praxis eher die Ausnahme als die Regel sein dürfte (vgl. Blum und Schubert 2018: 159; Schneider und Janning 2006: 49). Problemidentifikation und -lösung erfolgen häufig ad-hoc auf unsystematische, fallspezifische Art und Weise (vgl. Blum und Schubert 2018: 159). Zudem fokussiert der Policy-Cycle ausschließlich die Problemlösungsabläufe im politisch-administrativen System und vernachlässigt somit externe Umwelteinflüsse, die teils erheblichen Einfluss auf das Agenda Setting nehmen (vgl. Blum und Schubert 2018: 158). Trotz dieser Einschränkungen lässt sich der Policy-Cycle nutzen, um zu analysieren, wie die Einstellungen und Motivationen relevanter kommunalpolitischer Akteure die Policy-Wirkung von LiquidFeedback beeinflussen. Dazu wird unter Zuhilfenahme der in Abschnitt 5.1 beschriebenen Prozessanalyse untersucht, wie und weshalb die politischen Akteure in den einzelnen Stadien des Policy-Making-Prozesses Einfluss auf die Einführung von LiquidFeedback genommen haben. Hierzu wurde der Policy-Prozess vereinfacht und in drei Phasen unterteilt (vgl. Tabelle 8).

<b>Policy-Phase</b>	<b>Zuordnung zu Phase des Policy-Cycles</b>
Planung und Einführung	Problem-(Re-)Definition
	Agenda Setting
	Politikformulierung
Durchführung	Implementierung
Einstellung/Evaluation	Politik-Evaluierung
	Politik-Terminierung

*Tabelle 8: Zuordnung der Policy-Phasen zu Phasen des Policy-Cycles*

Die Kodierungen wurden für diesen Analyseschritt diesen Policy-Phasen zugeordnet und dann in einer Prozessanalyse analysiert. Theoretischer Ausgangspunkt bilden die im Vorhinein theoriegeleitet aufgestellten Hypothesen; ergänzend kamen weitere Hypothesen hinzu, die entweder induktiv aus dem Material im Auswertungsprozess oder direkt nach den jeweiligen Interviews aufgestellt wurden. Letztere machen es notwendig, zwischen Transkription und Analyse mehrere Monate verstreichen zu lassen, um eine kritische Distanz zu den Quellen aufzubauen (vgl. Blatter et al. 2007: 182). Anschließend konnten mit der Prozessanalyse die Fälle (Kommunen) zunächst einzeln analysiert und dabei Kausalmechanismen, die sich begünstigend oder nachteilig auf die Policy-Wirkung ausüben, herausgearbeitet werden (vgl. Gläser und Laudel 2009: 247). In diesem Analyseprozess werden die Ausprägungen für die Variablen gebildet, die sich als notwendig oder hinreichend herausgestellt haben.

Anschließend wird eine vergleichende Analyse der Kausalmechanismen durchgeführt, um daraus Gesetzmäßigkeiten abzuleiten. Die herausgearbeiteten Kausalmechanismen müssen grundsätzlich auf alle Fälle anwendbar sein, um Gültigkeit beanspruchen zu können. Unterschiede in den Ausprägungen können aufgrund der Anwesenheit oder des Fehlens bestimmter anderer Variablen erklärt werden. Das grundsätzliche Vorgehen dieser Analysestrategie orientiert sich an (vgl. Gläser und Laudel 2009: 246, 248, 249).

## 5.3 Einschränkungen der Datenbasis

Die in dieser Arbeit verwendeten Daten unterliegen verschiedenen Einschränkungen, auf die an dieser Stelle eingegangen werden soll. In Abschnitt 5.2.3 wurden bereits diejenigen Einschränkungen erläutert, die für die Experteninterviews gelten. Für die anderen Datentypen werden in diesem Abschnitt die Einschränkungen erläutert. Dazu gehören:

- Dokumente aus den politischen Gremien (Ratsbeschlüsse, Verwaltungs- und Ausschussvorlagen, Kreistagsbeschlüsse)
- Dokumentation der in LiquidFeedback eingestellten Initiativen
- Offizielle Webseiten der Landkreise und Städte
- Zeitungsartikel zur lokalen und überregionalen Berichterstattung zu LiquidFeedback

Bei den Dokumenten aus den politischen Gremien konnten nur öffentlich zugängliche Dokumente berücksichtigt werden, da Unterlagen aus nichtöffentlichen Sitzungen oder dem nichtöffentlichen Teil einer Sitzung nicht zugänglich für die Öffentlichkeit sind. Jedoch ist davon auszugehen, dass LiquidFeedback auch in nichtöffentlichen Sitzungen Gegenstand von politischen Beratungen war. Hierbei entstehen im Zusammenhang mit der Auswertung zwei Probleme: Das erste Problem betrifft den Umstand, dass in vielen Fällen nichtöffentlich tagende Gremien über Verwaltungsvorlagen entschieden haben.<sup>224</sup> Somit gibt es keine öffentlich zugänglichen Dokumente, anhand derer nachweisbar ist, inwiefern den Verwaltungsvorlagen tatsächlich entsprochen wurde. Zwar hatten die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter in den Interviews eingeräumt, dass den Verwaltungsvorlagen in der Regel entsprochen wurde, sofern es in den vorberatenden Gremien keine Änderungsanträge gab. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass es hierbei Ausnahmen gegeben hat. Methodisch wurde diesem Umstand begegnet, indem als Grundlage für die Kategorisierung Verwaltungsvorlagen analysiert wurden, die alle vorberatenden Gremien passiert hatten.

---

<sup>224</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die politischen Gremien in den Kommunen unterschiedlich transparent mit den Ergebnissen umgegangen sind. Beispielsweise lagen in Wunstorf praktisch keine öffentlich zugänglichen Dokumente zur Einstellung von LiquidFeedback vor, während es in Seelze hierzu eine umfangreichere Datenlage gibt. In Abschnitt 6.1.1.7 wird auf diesen Aspekt detaillierter eingegangen.

Ein zweites Problem entsteht dadurch, dass einige Initiativen ein Mosaik in einem größeren politischen Planungsprozess bilden. Diese Planungsprozesse dauern zum Teil noch immer an und es konnte mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht analysiert werden, inwiefern die Initiativen aus LiquidFeedback langfristig berücksichtigt werden. Daher fließt nur die unmittelbare Reaktion der politischen Gremien auf die positiv abgestimmten Initiativen in die Auswertung ein, zumal davon auszugehen ist, dass sich die Bürger besonders für die kurzfristige Reaktion auf die Beteiligungsergebnisse interessieren und weniger für die langfristige.

Eine weitere Einschränkung betrifft die in LiquidFeedback eingestellten Initiativen. Nachdem LiquidFeedback in vier der fünf Kommunen eingestellt wurde, wurden die Webseiten offline genommen. Vorher wurden Screenshots aller relevanter Seiten gemacht und zur Auswertung gespeichert.<sup>225</sup> Eine Ausnahme bildet der Landkreis Friesland. Da die Verwaltung kein umfassendes Backup nachgehalten hatte, musste bei der Auswertung auf eine verkürzte Auflistung der Ergebnisse auf der Webseite des Landkreises zurückgegriffen werden.<sup>226</sup> Diese Auflistung umfasst jedoch nur die positiv abgestimmten Initiativen und enthält nicht die Originaltexte der Initiativen sowie die genauen Abstimmungsergebnisse und abstimmenden Teilnehmer. Dies wurde bei der Auswertung entsprechend berücksichtigt.

## 5.4 Diskussion der Reliabilität, Validität und Objektivität des Untersuchungsdesigns

Zu den am häufigsten geforderten Gütekriterien zählen Objektivität, Reliabilität und Validität. Diese Gütekriterien, die aus einer quantitativ ausgerichteten Wissenschaftstradition stammen, lassen sich jedoch nur bedingt bei qualitativen Untersuchungsdesigns anwenden (vgl. Flick 2017: 505f; Breuer 1996: 37; Mayring 1999: 115ff). Das Hauptproblem ist, dass qualitativ gewonnene Ergebnisse nur

---

<sup>225</sup> Als relevant angesehen wurden die Erklärungen zu LiquidFeedback, die Mitgliederlisten, die Antragstexte, die Abstimmungsergebnisse, die Diskussionen sowie die Abstimmenden. Die Screenshots liegen dieser Arbeit nicht bei, können aber angefordert werden.

<sup>226</sup> Diese Auflistung ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.friesland.de/portal/seiten/liquidfriesland-buergerverfahren-verfolgen-901000785-20800.html?rubrik=901000003> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).



mit großem Aufwand und unter Inkaufnahme von erheblichem Informationsverlust quantifiziert werden können, um sie einer Bewertung nach den genannten Gütekriterien aufzubereiten. Aus diesen Gründen wurde kein Erfüllungsgrad einzelner Gütekriterien berechnet, sondern stattdessen verschiedene Maßnahmen ergriffen, um eine möglichst hohe Ergebnisqualität sicherzustellen. Dazu wurden gängige Gütekriterien (Objektivität, Reliabilität, Validität) als Ausgangspunkt für die Bewertung des Untersuchungsdesigns herangezogen. Daran anknüpfend wurden weitere Kriterien hinzugezogen und Qualitätssicherungsstrategien eingesetzt, um Probleme wie z.B. selektive Plausibilität zu vermeiden (vgl. Flick 2017: 488).

Unter Objektivität wird verstanden, in welchem Ausmaß die Ergebnisse unabhängig sind von der Person, die das jeweilige Messinstrument anwendet. Dabei kann zwischen Auswertungs- und Durchführungsobjektivität differenziert werden (vgl. Diekmann 2017: 249). In dieser Arbeit standen nicht die Ressourcen zur Verfügung, eine weitere Person mit der Durchführung und Auswertung zu betrauen. Dafür wurde Wert daraufgelegt, den Forschungsprozess möglichst detailliert zu dokumentieren sowie die erhobenen Daten in anonymisierter Form zur Verfügung zu stellen, damit die Arbeit bei Bedarf repliziert werden kann (vgl. Breuer 1996: 10, 39; Lauth et al. 2009: 244; Bogner et al. 2014: 93; Mayring 1999: 119).

Bei der Reliabilität handelt es sich um ein Maß zur Bestimmung der Reproduzierbarkeit von Messergebnissen (vgl. Diekmann 2017: 250; Lauth et al. 2009: 278). Auch dieses Kriterium kann im Rahmen dieser Arbeit nicht vollumfänglich gemessen werden. Es konnte jedoch angewandt werden, um die Reliabilität der Kodierungen zu messen. Die Literatur empfiehlt hierzu einen zweiten Kodierer zu engagieren (Interkoderreliabilität), was jedoch nicht realisierbar war, da das komplizierte Kategoriensystem einen hohen Zeitaufwand bei der Einarbeitung erfordert hätte, um die korrekte Kodierung der einzelnen Kategorien sicherzustellen. Stattdessen wurde die Intrakodierreliabilität gemessen, bei der ein Kodierer zeitlich versetzt die empirischen Daten kodiert, worauf im Anschluss die Übereinstimmungen gemessen werden (vgl. Heindl 2015: 326f). Der Reliabilitätskoeffizient lag bei 0,83, was bei inhaltlichen Kodierungen als gut gilt (vgl. Brosius et al. 2009: 163).

Während Objektivität und Reliabilität als „notwendige Minimalanforderungen“ (Diekmann 2017: 256) gelten, stellt Validität das Hauptziel bei der Erarbeitung eines Forschungsdesigns dar. Bei Validität wird zwischen interner und externer Validität unterschieden (vgl. Blatter et al. 2007: 137). Interne Validität liegt dann vor, wenn das Forschungsdesign oder das Messinstrument das misst,

was es messen soll (vgl. Moosbrugger und Kelava 2008: 136; Lauth et al. 2009: 280; Blatter 2007: 137). Dabei kann zwischen der Inhaltsvalidität, der Konstruktvalidität, der prozeduralen Validität und der Kriteriumsvalidität unterschieden werden, wovon nur die ersten drei in die Konzeption des Forschungsdesigns eingeflossen sind (vgl. Diekmann 2017: 258; Flick 2017: 495ff). Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse in hohem Maße inhaltsvalide sind, wurden möglichst viele Items zur Beantwortung der Forschungsfragen eingesetzt (vgl. Diekmann 2017: 258). Dies betrifft insbesondere auch die Experteninterviews. Eine große Stichprobe, ein viele Perspektiven und Aspekte abdeckender Interview-Leitfaden sowie eine ergiebige Recherche zum spezifischen Handlungsfeld des jeweiligen Experten stellen sicher, dass das Subjektivitätsproblem begrenzt werden kann (vgl. Lauth et al. 2009: 182f). Hierbei sei darauf hingewiesen, dass es sich bei dieser Fallstudie um eine Vollerhebung handelt, wodurch der *Selection Bias* betreffend die Fälle (Kommunen) praktisch null ist (vgl. Lauth et al. 2009: 219–223). Prozedurale Validität konzentriert sich auf die Sicherstellung von Validität im Forschungsprozess. Flick (2017: 497ff) führt dazu mehrere Fragestellungen und Strategien an, die in der Konzeption des Forschungsprozesses beachtet wurden. Zur Herstellung von Konstruktvalidität wurden die Forschungsfragen mit möglichst vielen Variablen in einen theoretischen Zusammenhang gebracht und hieraus Hypothesen abgeleitet (vgl. Kapitel 4), die empirisch nachprüfbar sind (vgl. Diekmann 2017: 258).

Externe Validität liegt dann vor, wenn die Ergebnisse, die anhand der bearbeiteten Fälle gewonnen wurden, auch auf andere Fälle übertragen werden können (vgl. Blatter et al. 2007: 137). Es ist im Sinne des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns, wenn sich die Ergebnisse einer Fallstudie auch auf andere Untersuchungsgegenstände übertragen lassen. Jedoch ist eine solche Generalisierung bei qualitativen Fallstudien grundsätzlich nur unter teils erheblichen Einschränkungen zu leisten, da sie für gewöhnlich zu wenige Fälle analysieren, um daraus allgemeingültige Aussagen zu treffen. Was hingegen möglich ist, sind „bereichsbezogene Theorien mittlerer Reichweite“ (Muno 2009: 122; Lauth et al. 2009: 234). Möglich wird das durch eine tiefe Analyse der oftmals komplexen Phänomene, für die quantitative Ansätze aufgrund deren Reduktionismus nur selten adäquate Erklärungen liefern können (vgl. Muno 2009: 122).<sup>227</sup> Die Ergebnisse qualitativer

---

<sup>227</sup> Gerring spricht in diesem Zusammenhang zwischen einem *trade-off* zwischen interner und externer Validität. Die tiefe Ausrichtung qualitativer Fallstudien hat demnach

Studien können dann in weiterführenden Studien mit quantitativem Ansatz auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden, so z.B. bei dem bekannten Cleavage-Konzept nach Stein Rokkan, oder auf vergleichbare Forschungsbereiche angewandt werden (vgl. Muno 2009: 121). Die in dieser Arbeit zum Einsatz kommende Prozessanalyse stellt sicher, dass die geforderte „Tiefe“ (Blatter et al. 2007: 127) erreicht werden kann. Die Ergebnisse dieser Prozessanalyse unterliegen den bereits angesprochenen Einschränkungen, die eine Generalisierung kausaler Aussagen erschwert. Paarvergleiche, wie sie in diesem Untersuchungsdesign anhand einzelner Kategorien gemacht werden, produzieren keine Ergebnissicherheit oder Prognosefähigkeit (vgl. Pickel 2016: 33f). Jedoch stellt die Auswertungsstrategie sicher, dass die einzelnen Paarvergleiche miteinander verglichen und eine Erklärung für abweichende Beobachtungen erarbeitet wird.

Neben den aufgeführten Gütekriterien finden sich bei Flick (2017: 500–505) und Mayring (1999: 117–122) weitere Kriterien, wie z.B. Vertrauenswürdigkeit, Glaubwürdigkeit, argumentative Interpretationsabsicherung, Verfahrensdokumentation oder (prozedurale) Verlässlichkeit. Diese Kriterien sind kaum operationalisierbar und somit nicht messbar und sollten daher eher als Qualitätssicherungsstrategie verstanden werden. Viele dieser Strategien wurden in dieser Arbeit umgesetzt. Zu nennen wäre das *Peer debriefing* oder die umfangreichen Prozessnotizen, anhand derer Entscheidungen betreffend die methodische Vorgehensweise nachvollzogen werden können (vgl. Flick 2017: 500f). Generell wurde darauf geachtet der Forderung nach einer Offenlegung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses umfangreich Rechnung zu tragen (vgl. Bogner et al. 2014: 92–95).

---

zur Folge, dass sich die Ergebnisse nur unter Einschränkungen auf andere Fälle übertragen lassen (vgl. Blatter et al. 2007: 137).

## 6 Policy-Wirkung von LiquidFeedback

Grundlage der Analyse in diesem und dem folgenden Kapitel bilden die Liquid-Feedback-Plattformen in fünf niedersächsischen Kommunen, darunter zwei Landkreise und drei Städte. Die Landkreise Rotenburg (Wümme) (rund 163.000 Einwohner) und Friesland (rund 98.000 Einwohner) sind beide sehr ländlich geprägt, wohingegen die Städte Seelze (rund 34.000 Einwohner), Wunstorf (rund 41.000 Einwohner) und Achim (rund 31.000 Einwohner) im direkten Umland der Großstädte Hannover bzw. Bremen (rund 535.000 bzw. 568.000 Einwohner) liegen. Als erstes führte der Landkreis Friesland LiquidFeedback unter dem Namen LiquidFriesland im Herbst 2012 ein. Es folgten fast zeitgleich im Frühjahr 2015 der Landkreis Rotenburg (Wümme) (Bürgerplattform ROW) und die Stadt Wunstorf (Wunstorf-direkt). Kurze Zeit später folgte im Sommer 2015 die Stadt Seelze (SeelzeDirekt). Das vorläufige Schlusslicht bildet die Stadt Achim, die LiquidFeedback Mitte 2016 einführte (achim-dialog). Der Landkreis Friesland, der als Vorreiter mit der Einführung von Liquid-Feedback galt, war auch die erste Kommune, die die Plattform wieder einstellte. Im Frühjahr 2016 wurde Liquid-Feedback nach dreieinhalb Jahren wieder offline genommen. Es folgten die Stadt Seelze im Herbst 2016 sowie im Frühjahr 2017 der Landkreis Rotenburg (Wümme) und die Stadt Wunstorf. Die Analyse der Plattformen erstreckt sich über den gesamten Zeitraum, in dem die Plattformen online waren. Im Fall der Stadt Achim wurden alle Initiativen, die bis zum Stichtag 12.07.2018 abgeschlossen wurden, in die Analyse mit einbezogen. Die Experteninterviews wurden im Frühjahr 2018 durchgeführt.

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage wird zunächst LiquidFeedback anhand der in Abschnitt 5.2.2 operationalisierten Evaluationskriterien analysiert (6.1). Dazu wird überprüft, inwiefern die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback legitimitätsstiftend und effektiv sind. Zudem wird der Frage nachgegangen, inwiefern das Design von LiquidFeedback die Bildung von Sozialkapital begünstigt und zur Wissensvermittlung beiträgt. Zuletzt wird erläutert, wie LiquidFeedback an das politische System, insbesondere die kommunalpolitischen Prozesse, angebunden ist und ob die Bürger frühzeitig über das Verfahren in den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess und eingebunden wurden. In einem zweiten Schritt wird die Policy-Wirkung in den einzelnen Kommunen analy-

siert (6.2). Dazu werden die einzelnen Initiativen hinsichtlich ihrer Policy-Wirkung bewertet. Danach wird eine Typologisierung der Kommunen vorgenommen, in die sowohl die Bewertung der Policy-Wirkung der einzelnen Initiativen miteinfließt als auch die Erkenntnisse aus den Experteninterviews. Zuletzt wird analysiert, ob und wenn ja welche der Evaluationskriterien die Entscheidung der kommunalen Mandatsträger über die Beteiligungsergebnisse sowie die längerfristige Integration in die kommunalpolitischen Prozesse beeinflussen (6.3).

## 6.1 Analyse der Evaluationskriterien und Ziele

### 6.1.1 Legitimität

#### 6.1.1.1 Repräsentativität

Beteiligungsverfahren kommen bei der Einbindung der von einer Entscheidung Betroffenen an ihre Grenzen, was die Praktikabilität der einzelnen Verfahren betrifft (vgl. Hebestreit 2013: 80). Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist es daher sinnvoll, über einen Auswahlprozess die Repräsentativität der Teilnehmer sicherzustellen, damit alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen bei der Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden (vgl. Geißel 2008b: 233f). Daher besteht der erste Schritt der Analyse der Input-Legitimität darin, zu untersuchen, inwieweit die Teilnehmer in LiquidFeedback einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellen.

LiquidFeedback bietet keinen Auswahlprozess an, der sicherstellt, dass die Teilnehmer einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellen. Auch die für die Durchführung von LiquidFeedback zuständige Verwaltung führte keinen Auswahlprozess durch. Grundsätzlich konnte sich jeder registrieren und teilnehmen, der zum Zeitpunkt der Anmeldung 16 Jahre alt war und seit mindestens drei Monaten seinen Wohnsitz in der jeweiligen Kommune hatte. Damit steht das Verfahren jedem offen, womit es sich um Selbstselektion handelt (vgl. Kersting 2008c: 34). Damit orientiert sich die Teilnahmeberechtigung an dem Wahlrecht des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (vgl. § 48 NKomVG, vom 16.12.2014). Daraus folgt, dass nur einzelne Personen an LiquidFeedback teilnehmen können, nicht aber Gruppen (wie z.B. Vereine oder Verbände). Die Verwaltung der Stadt Achim hatte einen Versuch unternommen, diese Regelung zu lockern. Der Vorschlag dazu stammte aus einer Informationsveranstaltung (vom 12.09.2017), zu der Mandatsträger und Bürger eingeladen wurden,

um über Verbesserungsmöglichkeiten des Verfahrens zu diskutieren. Er sah vor, Ratsfraktionen und -gruppen die Möglichkeit zu geben, auf Antrag ein Verwaltungsverfahren zu starten sowie der Verwaltung das Einstellen von Initiativen zu erleichtern (vgl. Stadt Achim 2017d). Allerdings fand sich in der Ratssitzung vom 26.10.2017 keine Mehrheit für diesen Vorstoß (vgl. Stadt Achim 2017f). Aber auch als einzelne Teilnehmer nehmen Mandatsträger, die ihr Mandat in denjenigen politischen Gremien ausüben, die über die Initiativen aus LiquidFeedback entscheiden, nicht an LiquidFeedback teil, da sie sich per freiwilliger Selbstverpflichtung von der Teilnahme ausgeschlossen hatten. Eine Ausnahme bildet die Stadt Wunstorf, in der auch Mandatsträger an LiquidFeedback teilnehmen konnten. Verwaltungsmitarbeiter hingegen durften an LiquidFeedback teilnehmen. Eine Ausnahme stellt die Stadt Seelze dar, da man sich dort darauf geeinigt hatte, dass die Fachbereichs- und Abteilungsleiter in Liquid-Feedback nur an solchen Abstimmungen teilnehmen, die nicht in deren Zuständigkeitsbereich fallen (Interview 001-75).

In mehreren Interviews wurde deutlich, dass die Mandatsträger die Selbstverpflichtung nicht immer eingehalten hatten (Interview 013-18, 013-20, 013-146, 013-152, 015-219). Unklar bleibt, ob dies auch auf die betreffenden Verwaltungsmitarbeiter der Stadt Seelze zutrifft. Für eine entsprechende Analyse standen jedoch nicht die notwendigen Daten zur Verfügung, wie beispielsweise der Klarnamen der in LiquidFeedback aktiven Mitglieder. Daher konnte nicht untersucht werden, in welchem Ausmaß die freiwillige Selbstverpflichtung verletzt wurde. Aus den Interviews geht hervor, dass sich die Mandatsträger nur in Einzelfällen beteiligt hatten. Da die Selbstverpflichtung rechtlich nicht bindend ist, wurden diese Verletzungen nicht sanktioniert. Ein Schlupfloch bei der Selbstverpflichtung bot sich für Mandatsträger, die in der jeweiligen Kommune ein politisches Mandat außerhalb des beschlussfassenden Gremiums hielten. In den Städten betrifft dies die Ortsräte, in den Landkreisen zusätzlich auch die Stadträte. Da sich diese Gruppe Mandatsträger nicht zur Nicht-Teilnahme selbstverpflichtet hatten, konnten sie regulär an LiquidFeedback teilnehmen, was allerdings nicht detaillierter untersucht werden konnte, da, wie weiter vorne schon beschrieben, die hierfür notwendigen Klarnamen fehlten (Interview 008-140, 013-24).

Diskussionswürdig ist die Regelung der Stadt Achim, wonach auch Gewerbetreibende die Möglichkeit eingeräumt bekommen, an Liquid-Feedback teilzunehmen. Das entspricht zwar nicht dem Prinzip des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, ermöglicht jedoch, dass Gewerbetreibende, die in den

Kommunen aufgrund ihrer Wirtschaftsleistung einen wichtigen Beitrag zu den kommunalen Finanzen leisten, ein Mitspracherecht eingeräumt bekommen (vgl. § 48 NKomVG, vom 16.12.2014). Faktisch erhalten Gewerbetreibende bereits über informelle Vorentscheidergremien, Vereine und Verbände einen privilegierten Zugang zum politischen Entscheidungssystem (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 148; Reuber 1999: 66). Die Regelung der Stadt Achim ermöglicht es, diese Einflussnahme transparenter zu gestalten – allerdings nur dann, wenn es von Seiten der Gewerbetreibenden auch genutzt wird. Ob dies genutzt wurde, wird in diesem Abschnitt unter „Schutzmechanismus gegen Interessengruppen“ untersucht. Einen zusammenfassenden Überblick über den zugelassenen und von der Teilnahme ausgenommenen Teilnehmerkreis findet sich in Tabelle 9.

<b>Kommune</b>	<b>Zugelassener Teilnehmerkreis</b>	<b>Von der Teilnahme ausgenommen</b>
Stadt Achim	Bürger (ab 16 Jahren), Gewerbetreibende	Politische Mandatsträger des beschlussfassenden Gremiums
Stadt Seelze	Bürger (ab 16 Jahren)	Politische Mandatsträger des beschlussfassenden Gremiums, Fachbereichs- und Abteilungsleiter aus der zuständigen Verwaltung (gilt nur für Abstimmungen, die in deren Zuständigkeitsbereich fallen)
Stadt Wunstorf	Bürger (ab 16 Jahren)	Keine Ausnahmen
Landkreis Friesland	Bürger (ab 16 Jahren)	Politische Mandatsträger des beschlussfassenden Gremiums
Landkreis Rotenburg (Wümme)	Bürger (ab 16 Jahren)	Politische Mandatsträger des beschlussfassenden Gremiums

*Tabelle 9: Vergleich des Teilnehmerkreises an LiquidFeedback im Vergleich*

Unklar ist, inwieweit Personen zur Teilnahme berechtigt sind, die nach § 48 des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes einen Betreuer zur Besorgung bestellt bekommen, durch Entscheidung eines Gerichts nach deutschem Recht kein Wahlrecht besitzen oder sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (vgl. NKomVG, vom 16.12.2014).

Es konnte nicht ermittelt werden, ob die Verwaltung bei der Registrierung prüft, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Laut der Nutzungsvereinbarung der Stadt Achim wird lediglich geprüft, ob der registrierte Nutzer zum zugelassenen Teilnehmerkreis gehört (vgl. Stadt Achim o.D.). Hierzu wird der bürgerliche Name, mit dem sich die Teilnehmer anmelden, mit den im Einwohnermeldeamt hinterlegten Daten abgeglichen. Darüber hinaus bleibt die rechtliche Frage ungeklärt, ob dieser Personenkreis einen Betreuer oder gesetzlichen Vormund bevollmächtigen darf, der an ihrer statt an LiquidFeedback teilnimmt.

Diese Analyse lässt den Schluss zu, dass der fehlende Auswahlprozess zu den in der wissenschaftlichen Literatur bekannten Nachteilen und Verzerrungen führt, die eine Selbstselektion bei Beteiligungsverfahren mit sich bringt. Daher ist davon auszugehen, dass „die üblichen Verdächtigen“ (Escher 2010: 131f; Eisel 2016: 875f) an LiquidFeedback teilnehmen, die keinen repräsentativen Bevölkerungsschnitt darstellen. Jedoch muss an dieser Stelle auch erwähnt werden, dass LiquidFeedback und das dahinterstehende Konzept der Liquid Democracy bewusst auf einen Auswahlprozess verzichten. Die Idee von LiquidFeedback besteht darin, dass die Teilnehmer in einer strukturierten Diskussion eigene Initiativen, Verbesserungsvorschläge oder Gegeninitiativen einstellen und darüber abstimmen können (vgl. Behrens et al. 2014: 59–111). Über eine kollektive Moderation, die in der Literatur in Verbindung mit einer Schwarmintelligenz gebracht wird, soll sichergestellt werden, dass kein Interessendurchgriff stattfindet (vgl. Seckelmann 2014: 7f; Kersten 2014: 680f). Zudem gibt es Mechanismen, die einen Schutz der Minderheiten gewähren sollen. Wie diese Mechanismen funktionieren, wird im folgenden Abschnitt detaillierter erläutert.

#### 6.1.1.2 Einbindung betroffener und politisch marginalisierter Bevölkerungsgruppen

Ein weiteres Kriterium bei der Bewertung der Input-Legitimität stellt die Frage dar, ob Beteiligungsverfahren betroffene und politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen einbinden können (vgl. Geißel 2008b: 234). Wie bereits beschrieben, können grundsätzlich alle wahlberechtigten Bürger in den untersuchten Kommunen an LiquidFeedback teilnehmen. Somit haben auch betroffene und politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit, ihre Interessen und Perspektiven in die Diskussion und Entscheidungsfindung mit einzubringen.



Diese Gruppen werden jedoch nicht aktiv eingebunden, weder über eine Funktion innerhalb von LiquidFeedback noch durch die Verwaltung, die für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Verwaltung diese Gruppen gezielt über Initiativen, die diese Gruppen betreffen, informiert und zur Beteiligung einlädt. Jedoch ist davon auszugehen, dass selbst dann, wenn eine gezielte Einladung erfolgt, diese nur in wenigen Fällen wahrgenommen werden würde. Anhand der Planungszelle lässt sich zeigen, dass mitunter viel Überzeugungsarbeit notwendig ist, um bestimmte Gruppen einzubinden (vgl. Hebestreit 2013: 135f). Hierbei entstehen auch praktische Probleme, etwa bei der Definition politisch marginalisierter Gruppen oder der Frage, wie man sie zwecks Übersendung einer Einladung erreicht.

Ein weiteres Problem entsteht dadurch, dass ressourcenstärkere soziale Schichten grundsätzlich eher dazu bereit sind, aktiv an Beteiligungsverfahren teilzunehmen (vgl. Escher 2010: 131). LiquidFeedback versucht über bestimmte Software-Funktionen sicherzustellen, dass sie innerhalb des gesamten Prozesses von LiquidFeedback vor einer etwaigen Mehrheit geschützt werden. Das *Harmonic Weighting* ist einer dieser Funktionen und bewirkt, dass Initiativen, die nur von einer kleinen Gruppe unterstützt werden, in LiquidFeedback so platziert werden, dass sie die Chance haben von den anderen Teilnehmern wahrgenommen zu werden (vgl. Behrens et al. 2014: 74–79). Ob dieser Mechanismus tatsächlich im Sinne der Programmierer funktioniert, konnte in dieser Arbeit nicht analysiert werden.

Abschließend sei auf die normativ geführte Diskussion hingewiesen, die sich um die Frage herum entwickelt hat, ob von einer bestimmten Maßnahme betroffene Bürger überhaupt gezielt eingeladen oder sogar aktiv von der Teilnahme ausgeschlossen werden sollten. Betroffene Bürger verfolgen Eigeninteressen, die sich nur unter Einschränkungen mit den Interessen der Allgemeinheit vereinbaren lassen (vgl. Dienel 2002: 52). Es gibt gute Gründe, die dafürsprechen, Betroffene gezielt einzubinden, beispielsweise um deren Expertise einzuholen. Nachteile entstehen vor dem Hintergrund, dass sich aufgrund der Einbindung Betroffener ein Interessendurchgriff entwickeln kann, der den Zielen des jeweiligen Beteiligungsverfahrens abträglich ist. Dieser Nachteil soll in LiquidFeedback durch das hohe Maß an Transparenz und der Offenheit für alle Interessierten minimiert werden (vgl. Behrens et al. 2014: 18, 123).

### 6.1.1.3 Einbindung Betroffener, die nicht am Verfahren teilnehmen können

Können Betroffene, die nicht am Verfahren teilnehmen können, trotzdem eingebunden werden, wirkt sich dies positiv auf die Input-Legitimität eines Beteiligungsverfahrens aus (vgl. Masser et al. 2013: 78). Für diese Gruppe besteht die Möglichkeit, ihre Stimme per Delegationsmechanismus an andere Teilnehmer abzugeben. Die Stimme kann für eine bestimmte Initiative, für einen Themenbereich oder ohne Einschränkungen für alle Initiativen, die in LiquidFeedback eingestellt werden, delegiert werden (vgl. Behrens et al. 2014: 22). Die Delegation kann zu jedem Zeitpunkt widerrufen werden, beispielsweise dann, wenn der Delegat sein Abstimmrecht selbst wahrnehmen möchte oder, wenn derjenige, an den der Delegat seine Stimme delegiert hat, nicht im Sinne des Delegaten abgestimmt hat.<sup>228</sup>

In den untersuchten Kommunen wurde dieser Mechanismus in bislang keinem bekannten Fall genutzt. Adler (2018: 195) führt dies darauf zurück, dass das Verfahren „den Zeitaufwand für komplexe, politische Arbeit“ nicht reduzieren kann und dass die Software für eine Mehrheit der Bürger eine technologische Hürde darstellt. Zudem hat der Bewährungsraum der Piratenpartei gezeigt, dass dieser Mechanismus nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt (vgl. Adler 2018: 199). Ein weiterer Grund lässt sich in den faktisch nicht vorhandenen Möglichkeiten zum offenen gegenseitigen Austausch und der Vernetzung festmachen (vgl. Abschnitt 6.1.3). Buck (2012: 628) resümiert hierzu, dass das Delegieren der eigenen Stimme an einen anderen Teilnehmer sowie das Verfahren generell Vertrauen und soziale Beziehungen zwischen den Teilnehmern voraussetzt. Ob und inwieweit die Klarnamen, die für registrierte Teilnehmer sichtbar waren, vertrauensfördernd wirken oder nicht, konnte in dieser Arbeit nicht geprüft werden. In der Piratenpartei wurde emotional darüber diskutiert, ob Pseudonyme genutzt werden sollten, um eine offenere Diskussionskultur zu ermöglichen (vgl. Abschnitt 3.2).<sup>229</sup> Die Ergebnisse aus Abschnitt 6.1.3 zeigen, dass diese Voraussetzungen bei LiquidFeedback nicht vorliegen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig

---

<sup>228</sup> Für eine ausführlichere Diskussion des *delegated voting* wird auf Abschnitt 3.1 verwiesen.

<sup>229</sup> Eine offene Diskussionskultur wird durch viele Faktoren beeinflusst. Umfassende Studien, die diese Faktoren berücksichtigen, liegen nicht vor. Einzelne Beiträge legen nahe, dass Pseudonyme keinen Einfluss auf die Deliberationsqualität haben. Nagiller (2013: 102) weist in ihrem Sammelbandbeitrag nach, dass beleidigende Äußerungen,

verwunderlich, dass die Stimmdelegation im kommunalpolitischen Anwendungsbereich faktisch keine Bedeutung hat (vgl. Adler 2018: 193). Betroffene, die nicht am Verfahren teilnehmen können, haben somit zwar die Möglichkeit über die Stimmdelegation am Verfahren teilzunehmen, jedoch nutzen sie diese Möglichkeit nicht – vermutlich aus den zuvor benannten Gründen.

#### 6.1.1.4 Zugangsmöglichkeiten zur Teilnahme am Verfahren für interessierte Personen oder Gruppen

Ein weiteres Kriterium bei der Analyse der Input-Legitimität stellt die Frage dar, ob das Beteiligungsverfahren interessierten Personen oder Gruppen die Teilnahme am Verfahren ermöglicht, auch wenn sie entweder aufgrund der Satzung nicht zum zugelassenen Teilnehmerkreis gehören oder aber (zum gegenwärtigen Zeitpunkt) nicht teilnehmen möchten. Diese Personen oder Gruppen haben die Möglichkeit, über einen Gast-Zugang die Diskussionen und Abstimmungen mitzuverfolgen. Mit dem Gast-Zugang ist zwar keine Teilnahme an Diskussionen oder Abstimmungen möglich, jedoch können die Initiativen, Verbesserungsvorschläge und Abstimmungsergebnisse verfolgt werden. Nutzer, die über den Gast-Zugang auf die LiquidFeedback-Plattform kommen, sehen jedoch nur die Pseudonyme der anderen Teilnehmer. Die Klarnamen sind nur für registrierte Teilnehmer sichtbar. Auf diese Weise werden die Prozesse in LiquidFeedback nach außen hin transparent gemacht und könnten noch nicht registrierten Bürgern einen Anreiz zur Teilnahme bieten. Eine Teilnahme an Liquid-Feedback ist nur einzelnen Personen vorbehalten, was die Teilnahme von Gruppen ausschließt (vgl. Abschnitt 6.1.1.1).

#### 6.1.1.5 Schutzmechanismus gegen Interessengruppen

Der Schutz vor dem Durchgriff durch Interessengruppen stellt ein weiteres Kriterium bei der Analyse der Input-Legitimität dar (vgl. Hebestreit 2013: 84).<sup>230</sup> Es wurde bereits beschrieben, dass LiquidFeedback über einen Minderheitenschutz verfügt, der einen Interessendurchgriff durch Gruppen oder einzelne Personen abmildern soll. Der Schlüssel dazu liegt in dem Prozess der strukturierten Dis-

---

die in Online-Diskussionen ein großes Problem darstellen, nicht mit der Art des Usernamens (Verwendung eines Pseudonyms oder des Klarnamens) korrelieren.

<sup>230</sup> In Abschnitt 2.5 werden die Argumente, die für eine Einbindung von Interessengruppen und dagegen sprechen, diskutiert.

kussion, in der alle registrierten Teilnehmer eigene Initiativen, Verbesserungsvorschläge oder Gegeninitiativen einstellen und darüber abstimmen können (vgl. Behrens et al. 2014: 59–111). Die Teilnehmer können dabei auf Interessengruppen reagieren, indem sie Gegeninitiativen einstellen oder gegen die Initiative von Interessengruppen stimmen. Beides setzt jedoch voraus, dass die Interessengruppen identifiziert werden können. Da nur einzelne Personen an LiquidFeedback teilnehmen können und es nicht vorgesehen ist, dass sich diese als Vertreter einer Interessengruppe kenntlich machen, dürfte es eher ein Zufall sein, wenn ein Teilnehmer als ein Vertreter einer Interessengruppe „enttarnt“ wird.

Die Quoren stellen eine weitere Möglichkeit dar, den Durchgriff von Interessengruppen abzuschwächen oder zu verhindern.<sup>231</sup> LiquidFeedback sieht vor, dass bevor eine Initiative von der ersten (*Neu*) in die zweite Phase (*Diskussionsphase*) übergeht, ein bestimmtes Quorum erreicht werden muss. Ein weiteres Quorum muss erreicht werden, damit eine Initiative in die letzte Phase (*Abstimmung*) gelangt (vgl. Behrens et al. 2014: 67ff). In den Landkreisen Friesland und Rotenburg (Wümme) sowie den Städten Seelze und Wunstorf wurden beide Quoren auf jeweils 10 Prozent der am jeweiligen Thema interessierten Teilnehmer festgelegt (vgl. Landkreis Friesland o.D., 2012b). In der Stadt Achim sind für das erste Quorum drei Unterstützer und für das zweite Quorum 3 Prozent der am jeweiligen Thema interessierten Unterstützer erforderlich.

Die Quoren wurden in den Kommunen vermutlich deshalb so niedrig angesetzt, damit möglichst viele Verfahren in die *Abstimmungsphase* gelangen, was zur Teilnahme an LiquidFeedback motivieren könnte. Dies führte jedoch dazu, dass in einigen Fällen diese Quoren bereits mit dem Einstellen der Initiative erfüllt wurden, wodurch der Schutzmechanismus, den Quoren erfüllen sollen, faktisch außer Kraft gesetzt wird. Tabelle 10 verdeutlicht diesen Befund, wenngleich darauf hingewiesen werden sollte, dass die Gesamtanzahl an Initiativen in den einzelnen Kommunen teilweise sehr niedrig ist. In die Berechnung wurden alle Initiativen miteinbezogen, mit Ausnahme der Initiative aus dem Landkreis Friesland, da zu den nicht-erfolgreichen Initiativen keine Daten erhoben werden konnten.

---

<sup>231</sup> Quoren kommen beispielsweise auch bei Bürgerbegehren zum Einsatz, um zu verhindern, dass kleine Interessengruppen mit nicht mehrheitsfähigen Anträgen die politischen Abläufe behindern (vgl. Hoffmann 2003: 190).

<b>Kommune</b>	<b>Anzahl an Initiativen, die an einem Quorum gescheitert sind (in % gerundet)</b>
Stadt Achim	5 (13%)
Stadt Seelze	1 (8%)
Stadt Wunstorf	1 (7%)
Landkreis Rotenburg (Wümme)	0 (0%)
Gesamt	7 (10%)

*Tabelle 10: Anzahl an Initiativen, die an einem Quorum gescheitert sind*

Eine detailliertere Analyse war nicht möglich, da weder anhand der Nutzernamen noch aufgrund des Nutzerverhaltens (Gegeninitiativen, Abstimmungen usw.) nachvollzogen werden kann, ob die Nutzer organisierte Interessen vertreten. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht-registrierten Nutzern nur die Pseudonyme und nicht die Klarnamen angezeigt werden. Daher wurden die interviewten Experten um eine Einschätzung gebeten, ob sie Interessengruppen identifizieren konnten. Dabei wurde unterstellt, dass die Experten aufgrund ihrer Tätigkeit in Politik und Verwaltung ein breites Netzwerk zu lokalen Interessenvertretern haben und daher den etwaigen Einfluss von Interessengruppen abschätzen können.

Die Einschätzungen der Experten weisen darauf hin, dass Interessengruppen nur vereinzelt LiquidFeedback zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt haben könnten. In der Stadt Seelze sowie in den Landkreisen Friesland und Rotenburg (Wümme) konnten durch die Experten keine organisierten Interessen identifiziert werden (Interview 001-41, 005-195, 005-197, 017-102). In der Stadt Wunstorf hatte sich in einem Fall eine Elterninitiative in LiquidFeedback formiert, um eine Geschwisterermäßigung für Kinder in der Randstundenbetreuung durchzusetzen (Bürgerinitiative 8, „Gleichbehandlung von Hortkindern und Kindern in Randstundenbetreuung, Änderung der Kita-Gebührensatzung“ eingestellt am 10.06.2015) (Interview 010-4). In einem anderen Fall vermutete ein Experte, dass der deutsch-französische Partnerverein der Partnerstadt Flers die Bürgerinitiative 14 („Benennung einer neuen Str. in Flersstr. oder Flersweg“ eingestellt am 03.08.2015) initiiert haben könnte (Interview 012-22, 012-26). In beiden Fällen wurde im Sinne der jeweiligen Interessengruppe entschieden. Es ist zu vermuten, dass der Umstand, dass eine Interessengruppe hinter den Initiativen stand, eine maßgebliche Rolle bei der Entscheidung spielte. Während die Bürgerinitiative zur

„Gleichbehandlung der Kita-Gebührensatzung“ in LiquidFeedback erfolgreich abgestimmt wurde, unterlag die Initiative zur Benennung des Platzes vor der Stadtkirche einer anderen Initiative, wurde jedoch trotzdem von der Politik im Sinne der Interessengruppe durchgesetzt.

Ein grundsätzlich anderes Bild zeichnet sich in der Stadt Achim ab, in der die Mitglieder der Bürgerinitiative „Achim 2020“ an Liquid-Feedback teilnehmen (Interview 020-205). Ein interviewter Expert gelangt zu der Einschätzung, dass die Mitglieder der Bürgerinitiative die Hälfte aller LiquidFeedback-Nutzer stellen. Zudem sei ein kleiner Teil der in der Bürgerinitiative aktiver Bürger in Parteien aktiv (Interview 020-205, 020-223, 020-227). Diese Behauptungen konnten im Rahmen dieser Untersuchung weder falsifiziert noch verifiziert werden. Die Bürgerinitiative hatte in der Vergangenheit eigene Anstrengungen unternommen, ein Online-Beteiligungsverfahren für die Stadt Achim zu entwickeln, jedoch ohne konkretes Ergebnis. Im Zuge der Einführung von LiquidFeedback äußerte die Bürgerinitiative dahingehend Bedenken, dass die Verwaltung, die für die Administration der Plattform zuständig ist, bestimmte Inhalte zensieren könnte (Interview 021-61). Da Programmierung und Administration für die Bürgerinitiative finanziell und organisatorisch nicht zu leisten war, beschloss sie die Einführung von LiquidFeedback zu unterstützen (Interview 020-205). Da die Bürgerinitiative keine konkreten politischen Ziele verfolgt, ist die Verzerrung durch deren Teilnahme vermutlich eher als gering zu bewerten.

Zusammenfassend kann der Durchgriff von Interessengruppen in allen Kommunen, mit der Ausnahme von Wunstorf, als gering bewertet werden. Im Fall der Stadt Achim scheint sich das Engagement einer Bürgerinitiative, die keine konkreten Ziele verfolgt, positiv auf die Aktivitäten in LiquidFeedback auszuwirken. Daraus kann geschlossen werden, dass LiquidFeedback für bereits bestehende Interessengruppen keine attraktive Möglichkeit darstellt, ihre Forderungen an das politisch-administrative System zu adressieren. Vermutlich greifen Interessengruppen weiterhin auf bereits bestehende Kanäle zu Politik und Verwaltung zurück (vgl. Eising 2007; Gabriel 1981). Hierbei stellt Wunstorf eine Ausnahme dar, da sich dort zwei Interessengruppen beteiligt hatten. Hier liegt die Vermutung nahe, dass dieser Umstand unmittelbare Auswirkungen auf die Entscheidungen in den politischen Gremien hatte. Die Ergebnisse dieses Abschnitts werden in Tabelle 11 zusammengefasst.

<b>Kommune</b>	<b>Durch die Experten identifizierte Interessengruppen</b>
Stadt Achim	Ja
Stadt Seelze	Nein
Stadt Wunstorf	Ja
Landkreis Friesland	Nein
Landkreis Rotenburg (Wümme)	Nein

*Tabelle 11: Durch die Experten identifizierte Interessengruppen*

### 6.1.1.6 Schutzmechanismus gegen Übermacht durch Politik, Verwaltung, Experten

Zum Abschluss der Analyse der Input-Legitimität wird analysiert, inwiefern durch einen Schutzmechanismus sichergestellt wird, dass kein Interessendurchgriff durch Politik, Verwaltung und Experten möglich ist (vgl. Hebestreit 2013: 84). Wie bereits weiter vorne erläutert wurde, ist LiquidFeedback so konzipiert, dass ein Interessendurchgriff durch Gruppen, zu denen Politik, Verwaltung und Experten gezählt werden können, abgemildert werden kann. Experten können hierbei ausgeklammert werden, da im Rahmen des Beteiligungsverfahrens keine Experten hinzugezogen wurden. Das Konzept von LiquidFeedback sieht dies auch nicht vor (vgl. Behrens et al. 2014). Während der Vorbereitungsphase hatten sich in allen untersuchten Kommunen, mit Ausnahme der Stadt Wunstorf, die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung darauf geeinigt, den Einfluss von Mandatsträgern und Verwaltungsmitarbeitern einzugrenzen. Mandatsträger, die ihr Mandat in denjenigen politischen Gremien ausüben, die über die Initiativen aus LiquidFeedback entscheiden, haben sich per freiwilliger Selbstverpflichtung von der Teilnahme ausgeschlossen. Verwaltungsmitarbeiter konnten an LiquidFeedback teilnehmen, wobei Seelze eine Ausnahme darstellt. Dort hatte man sich darauf geeinigt, dass die Fachbereichs- und Abteilungsleiter in LiquidFeedback nur an solchen Abstimmungen teilnehmen, die nicht in deren Zuständigkeitsbereich fallen (vgl. Abschnitt 6.1.1.1; Interview 001-75).

In mehreren Interviews wurde deutlich, dass die Mandatsträger die Selbstverpflichtung nicht immer eingehalten hatten (Interview 013-18, 013-20, 013-146, 013-152, 015-219). In welchem Ausmaß die freiwillige Selbstverpflichtung verletzt wurde, konnte nicht untersucht werden, da hierfür nicht die Klarnamen der

in LiquidFeedback aktiven Teilnehmer ermittelt werden konnten, um sie mit den Namen der Mandatsträger abzugleichen. Da die Selbstverpflichtung rechtlich nicht bindend ist, wurden etwaige Verletzungen nicht sanktioniert. Ein Schlupfloch bei der Selbstverpflichtung bot sich für Mandatsträger, die in den Kommunen ein politisches Mandat außerhalb des beschlussfassenden Gremiums hatten. Dies betrifft die Ortsräte und in den Landkreisen zusätzlich auch die Stadträte. Da sich diese Gruppe Mandatsträger nicht zur Nicht-Teilnahme verpflichtet hatten, konnten sie regulär an LiquidFeedback teilnehmen, was sie in wenigen Fällen auch taten (Interview 008-140, 013-24). Dies konnte allerdings nicht detaillierter untersucht werden, da hierfür die Klarnamen zwecks Abgleich hätten vorliegen müssen. Die Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme hat darüber hinaus einen weiteren Makel, denn sie schützt nicht gegen einen Interessendurchgriff in nichtöffentlich tagenden Gremien, die über die positiv abgestimmten Initiativen aus LiquidFeedback entscheiden. Auf diese Problematik wird bei der Analyse des Transparenz-Kriteriums im folgenden Abschnitt detaillierter eingegangen.

Diskussionswürdig ist die Frage, ob kommunale Mandatsträger in LiquidFeedback zumindest an den Diskussionen teilnehmen sollten. Ein Vorteil bestünde darin, dass auf diese Weise ein Dialog zwischen Politik und Bürgern entsteht und die Politik sich ein Mandat für Verhandlungen in den politischen Gremien holen könnte. Außerdem könnte sich die Rationalität des Entscheidungsfindungsprozesses erhöhen, da Mandatsträger über mehr Sachinformationen verfügen als Bürger und die sie deshalb im Beteiligungsverfahren einbringen könnten. Demgegenüber steht die Befürchtung, dass Mandatsträger die Diskussionen in eine bestimmte Richtung lenken könnten. Vergleichbare Erfahrungen sind mit der Planungszelle gemacht worden (vgl. Hebestreit 2013: 131). In diesem Zusammenhang ist der Vorstoß der Verwaltung der Stadt Achim erwähnenswert, die vorgeschlagen hatte, die Selbstverpflichtung zur Nichtteilnahme von Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern an LiquidFeedback aufzuheben. Zuvor hatte es eine Informationsveranstaltung mit Bürgern und Ratsmitgliedern gegeben, bei der über verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung des Verfahrens diskutiert wurde. In einer Beschlussvorlage der Verwaltung wurde dem Rat die Aufhebung der Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme, die Lockerung bei der Aufnahme eines Verfahrens sowie Fraktionen zu ermöglichen eigene Initiativen einzustellen, vorgeschlagen (vgl. Stadt Achim 2017d). Jedoch gab es bei den Mandatsträgern keine Mehrheit für diesen Vorschlag, sodass der Rat in seiner Sitzung



vom 26.10.2017 beide Vorschläge ablehnte (vgl. Stadt Achim 2017f). Ein Ratsmitglied von Bündnis 90/ Die Grünen begrüßte die Entscheidung, da es seiner Meinung nach richtig sei, LiquidFeedback als reine Bürgerplattform ohne „Politiker-Statements“ (o.V. 2017) zu erhalten. In Kapitel 7 wird detaillierter auf die Beweggründe der Mandatsträger, sich nicht direkt an LiquidFeedback zu beteiligen, eingegangen. Abschließend kann kein belastbares Urteil zur Wirksamkeit des Schutzmechanismus gegen Politik und Verwaltung getroffen werden, da die Datenlage zu lückenhaft ist. Die Aussagen der interviewten Experten lassen legen die Vermutung nahe, dass sich die Verstöße gegen die Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme als unproblematisch für den Ablauf der politischen Prozesse herausgestellt haben und daher vernachlässigbar sind (Interview 013-18, 013-20, 013-146, 013-152, 015-219).

#### 6.1.1.7 Transparenz

Bei der Analyse der Throughput-Legitimität wird geprüft, wie transparent das Beteiligungsverfahren LiquidFeedback in den einzelnen Phasen gestaltet ist. Die Analyse betrifft die Frage, ob im Vorhinein der Verfahrensablauf sowie die Entscheidungsprozesse innerhalb der Verfahren und im daran anschließenden politischen Gremium bekannt sind und ob die anschließenden Ergebnisse intersubjektiv nachvollzogen werden können (vgl. Hebestreit 2013: 83; König und König 2014: 339; OECD 2003: 74). Hierbei ist eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen den Prozessen in den LiquidFeedback-Plattformen und im politisch-administrativen System zu machen.

Auf allen LiquidFeedback-Plattformen gab es einen Menüpunkt, der zu einer Erklärung des Beteiligungsverfahrens führte. Dort werden die vier Phasen, die eine Initiative in LiquidFeedback durchlaufen kann, erklärt. Auch nicht-registrierte Gäste haben Zugriff auf diese Erklärungen, genauso wie auf die Diskussionsverläufe, die Abstimmungsergebnisse sowie das Abstimmverhalten. Nicht-registrierten Gästen werden jedoch nur die Pseudonyme und nicht die Klarnamen der abstimmenden Teilnehmer angezeigt. Damit wird innerhalb von LiquidFeedback ein hohes Maß an Transparenz erreicht, mit dem Ziel, einen vertrauenswürdigen, nachprüfbaren und fairen Entscheidungsprozess zu ermöglichen (vgl. Behrens et al. 2014: 59).

Ein grundsätzlich anderes Bild bieten die Prozesse in den politischen Gremien. Für die Bürger ist es nur unter größerem Aufwand nachvollziehbar, wieso eine positiv abgestimmte Initiative in einem bestimmten Gremium behandelt wird

und wann dieses tagt. Wer an der Gremiensitzung teilnehmen möchte, muss sich auf den Webseiten der Kommunen informieren und sich nach den Sitzungszeiten des jeweiligen Gremiums richten. Zudem spiegeln die Webseiten der Kommunalverwaltungen im Wesentlichen die für Außenstehende nur schwer nachvollziehbare Struktur des politisch-administrativen Systems wider, was es erschwert die relevanten Informationen direkt zu finden.<sup>232</sup> Diese Probleme potenzieren sich, wenn die Initiativen in einem Ausschuss vorberaten werden, der diese an weitere vorberatende Gremien weiterleitet bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird. Dieses Problem betrifft grundsätzlich alle untersuchten Kommunen, wenngleich auch unterschiedlich stark.

Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz erweist es sich als besonders problematisch, dass praktisch über alle positiv abgestimmten Initiativen aus LiquidFeedback aufgrund der niedersächsischen Gesetzgebung in nichtöffentlich tagenden Ausschüssen (vor-)beraten und teilweise auch entschieden werden, was die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse einschränkt. In den Städten finden diese nichtöffentlichen (Vor-)Beratungen und Entscheidungen in den Verwaltungsbzw. Hauptausschüssen statt, in den Landkreisen in den Kreisausschüssen. Der Kreisausschuss bereitet gemäß der Niedersächsischen Landkreisordnung (vgl. § 51 NLO, vom 22.08.2016) die Beschlüsse des Kreistages vor und „beschließt über diejenigen Angelegenheiten, die nicht der Beschlußfassung des Kreistages oder Werksausschusses bedürfen und die nicht nach § 57 der Landrätin oder dem Landrat obliegen“. Ferner kann er über Angelegenheiten nach § 57 Abs. 1 Nr. 6 beschließen, wenn er sich im Einzelfall die Beschlussfassung vorbehalten hat, sowie über Angelegenheiten die ihm von der Landrätin oder dem Landrat oder dem Werksausschuss zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Der Hauptausschuss, der in den untersuchten Kommunen oftmals noch als Verwaltungsausschuss bezeichnet wird, nimmt in Städten die gleiche Funktion des Kreisausschusses wahr (vgl. § 76 NKomVG, vom 16.12.2014). Da die Sitzungen nichtöffentlich stattfinden, können hier Rat und Verwaltung einen von politischen Sachzwängen losgelösten sachlichen Dialog zur Bündelung unterschiedlicher Interessen führen (vgl. Kleinfeld 1996: 155). Von diesen Sitzungen gibt es keine öffentlich zugänglichen

---

<sup>232</sup> Eine unter partizipatorischen Gesichtspunkten geführte Analyse der Webseiten von Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg hatte das Ergebnis zutagegefördert, dass die Hälfte der untersuchten Webseiten nicht dem von dem Autor entworfenen Idealmodell entsprechen (vgl. Kuhn 2006).

Protokolle, weshalb die darin geführten Diskussionen und getroffenen Entscheidungen nur eingeschränkt nachvollzogen werden können. Rechtliche Grundlage hierfür bildet das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz, das in § 64 regelt, dass die Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind, „soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern“. Ferner heißt es dort, dass „über einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit [...] in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden [wird]“.

Ein in diesem Zusammenhang forschungspraktisches Problem ergab sich bei der Bewertung einiger erfolgreicher Initiativen, zu denen keine Information bezüglich der Beratungen in den politischen Gremien gefunden werden konnten. Das Fehlen der Informationen lässt sich dadurch erklären, dass die betreffenden Initiativen nicht auf die Tagesordnung der politischen Gremien gesetzt wurden oder, dass nichtöffentlich tagende Gremien über die Initiativen beraten und entschieden haben. Wie in Abschnitt 5.2.1 erläutert wurden diese Initiativen in einigen Analyseschritten ausgeklammert, um eine Verzerrung zu vermeiden.<sup>233</sup>

Die Möglichkeit, die Entscheidung der Gremien auf den Liquid-Feedback-Plattformen bekanntzugeben, wurde in den Städten Achim, Seelze und Wunstorf sowie im Landkreis Rotenburg (Wümme) nicht genutzt.<sup>234</sup> Ob die Teilnehmer womöglich per E-Mail informiert werden, ist nachrangig, denn damit wird die Möglichkeit nicht genutzt, auch nicht registrierte Bürger, die die Anzahl der registrierten und aktiven Teilnehmer bei weitem übersteigen, via LiquidFeedback über Entscheidungen zu informieren. Nicht-registrierte Bürger könnten aufgrund dieser Informationslage zu dem Schluss kommen, dass die Ergebnisse aus LiquidFeedback keine Berücksichtigung in den Entscheidungen finden. Nur in Ausnahmefällen – etwa wenn der Landkreis oder die jeweilige Stadt nicht zuständig ist – wurde unter den Initiativen eine entsprechende Information vermerkt.

Die insgesamt intransparente Praxis der Entscheidungsfindung in den politischen Gremien lässt sich an der Entscheidung im Landkreis Rotenburg (Wümme) zur Sperrmüllabfuhr illustrieren. In der Verwaltungsinitiative 8 („Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ eingestellt am 20.01.2016) schlug die Verwaltung vor, die einmal jährliche Sperrmüllstraßensammlung durch

---

<sup>233</sup> Dies betrifft zwei Initiativen aus Wunstorf-direkt (Bürgerinitiative 9 und Bürgerinitiative 12) und eine aus LiquidFriesland (Bürgerinitiative 111).

<sup>234</sup> Über die LiquidFeedback-Plattform des Landkreises Friesland kann an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden, da sie zum Untersuchungszeitpunkt offline war und es kein Backup gibt.

ein flexibles Anforderungssystem zu ersetzen. Dieser Vorschlag geht auf einen Beschluss des Kreisausschusses zurück, wonach an der Sperrmüllstraßensammlung festgehalten werden sollte. Allerdings einigte sich der Kreisausschuss darauf, hierzu ein Meinungsbild der Bürger einzuholen (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Die Bürger stimmten in LiquidFeedback für den Vorschlag der Verwaltung ab, der wiederum den Beschluss des Kreisausschusses konterkarierte. Dieses Beteiligungsergebnis wurde jedoch zunächst von den Kreistags-abgeordneten ignoriert bis die Verwaltung eine Beschlussvorlage zu einem neuen Abfallwirtschaftskonzept erarbeitete, das eine Änderung zugunsten eines Anforderungssystems vorsah (vgl. Oertel 2018; Landkreis Rotenburg (Wümme) 2016a). Der zuständige Ausschuss beschloss dieses Konzept, jedoch bleiben die Motive und Argumente der Kreistagsabgeordneten bei diesem Vorgang unklar (vgl. Oertel 2018). Ein weiteres Beispiel betrifft zwar nicht direkt die Entscheidungsfindung über eine aus LiquidFeedback stammende Initiative, zeigt aber, wie intransparent die politischen Prozesse in den politischen Gremien im Zusammenhang mit LiquidFeedback waren. Am 06.02.2017 beschloss der nichtöffentlich tagende Verwaltungsausschuss in Wunstorf sowohl auf Antrag der Gruppe SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP als auch auf gleichlautenden Antrag der CDU die Einstellung der LiquidFeedback-Plattform, die daraufhin zum 31.03.2017 offline ging. Dieser Entscheidung ging keine Diskussion im Rat voraus. Vereinzelt setzte sich die lokale Presse mit der Zukunft des Beteiligungsverfahrens auseinander (vgl. Sokoll 2016). Vor diesem Hintergrund konnte die Entscheidung, LiquidFeedback einzustellen, durch die Bürger nur eingeschränkt nachvollzogen werden.

Dieser Grad an Intransparenz kann im Lichte einer normativ geführten Diskussion unterschiedlich interpretiert werden. Kommunale Entscheidungsprozesse sind durch Verwaltungsdominanz und informelle Vorentscheidergremien geprägt (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 148; Reuber 1999: 66). Andererseits liegt es im Interesse der Bürger, dass sie erfahren, ob ihre Interessen in der politischen Entscheidung Berücksichtigung gefunden haben und wenn ja, weshalb. Andererseits gelangen Transparenz-Postulate dort an ihre Grenzen, wo gesetzliche Vorschriften Intransparenz gesetzlich vorschreiben, hier im Falle der nichtöffentlich tagenden Haupt- bzw. Kreisausschüsse.

Daneben gibt es aber auch ein – im Sinne der Forderung nach mehr Transparenz – positives Beispiel, wie politische Prozesse transparenter gemacht werden können. In der Stadt Achim können auch Gewerbetreibende an LiquidFeedback

teilnehmen. Dies räumt den Gewerbetreibenden, die aufgrund ihrer Wirtschaftsleistung einen wichtigen Beitrag zu den kommunalen Finanzen leisten, ein gesondertes Mitspracherecht in dem Bürgerbeteiligungsverfahren ein. Zwar haben Gewerbetreibende bereits über informelle Vorentscheidergremien sowie über Vereine und Verbände einen privilegierten Zugang zum politischen Entscheidungssystem, jedoch ermöglicht es die in Achim angewandte Regelung, dass dieses Mitspracherecht im Rahmen des Bürgerbeteiligungsverfahrens transparent wahrgenommen werden kann (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 148; Reuber 1999: 66). Es konnten jedoch keine Initiativen identifiziert werden, die von Gewerbetreibenden gestartet oder maßgeblich beeinflusst worden sind. Diese Einschätzung wird durch die interviewten Experten aus Achim gestützt (Interview 020, 021).

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass das Beteiligungsverfahren und die Entscheidungsprozesse innerhalb von LiquidFeedback weitgehend transparent sind. Die Bürger können sich auf der Webseite der jeweiligen Plattform über den Ablauf des Beteiligungsverfahrens informieren und können sich auch als nicht-registrierte Gäste einen Überblick über die Diskussionsverläufe, Abstimmungsergebnisse und das Abstimmverhalten machen. Ebenfalls im Sinne des Transparenz-Prinzips ist der offene Programmcode (*Open Source*), der es erlaubt, die informationstechnischen Prozesse von LiquidFeedback nachzuvollziehen. Anders sieht es bei der Entscheidungsfindung in den politischen Gremien aus. Dort laufen die Prozesse weitgehend intransparent ab, sodass die Ergebnisse der Entscheidungen nur eingeschränkt nachvollzogen werden können.

### 6.1.2 Effektivität

Unter Effektivität wird hier die Lösungsorientierung der einzelnen Initiativen verstanden (vgl. Geißel 2008b: 234, 2012a: 169). Dabei wurde der Begriff Lösungsorientierung bewusst weiter gefasst, da die Bürger im Vergleich zu den in den politischen Gremien vertretenen Parteien und der Verwaltung ein deutlich geringeres Zeitbudget für politische Arbeit verwenden und dabei keinen institutionalisierten Zugriff auf relevante Informationen haben. Zur Verdeutlichung dienen die folgenden Beispiele. Unter dem Titel „Straßensanierung“ wurde die Bürgerinitiative 4 in der LiquidFeedback-Plattform in der Stadt Seelze am 17.07.2015 eingestellt (vgl. Abbildung 5).

**i4: Straßensanierung**

SRay96 [Verbesserungsvorschläge \(0\)](#) | [Entwurfshistorie \(1\)](#)

---

**Angenommen**

1 Ja	100% Ja
0 Enthaltung	0% Enthaltung
0 Nein	0% Nein




---

**Antragstext**

Straßeninstandsetzung in Dedensen in der Straße Auf dem Damme zwischen Bruchstraße und An der Rotbuche.

---

**Begründung**

**Argument 1**  
Der Straßenabschnitt Auf dem Damme ist in einem erbärmlichen Zustand und muss dringend saniert werden.

Abbildung 5: Bürgerinitiative 4 „Straßensanierung“ in SeelzeDirekt (Bildschirmfoto)

Der Initiator der Initiative identifiziert den schlechten Zustand eines spezifizierten Straßenabschnitts (Problembenennung) und fordert eine Sanierung dieses Straßenabschnitts (Lösung). Demgegenüber ist in der Bürgerinitiative 1 („Innenstadtverdichtung“), die in achim-dialog am 05.05.2016 eingestellt wurde, keine Problemlösungsorientierung zu erkennen. Dort wurde eine Forderung aufgestellt, jedoch ohne Verbindung zu einem konkret formulierten Problem (vgl. Abbildung 6).


**i1: Innenstadtverdichtung**

FR-V

---

**Angenommen**

3 Ja	60% Ja
2 Nein	40% Nein
0 Enthaltung	0% Enthaltung



Mehr Wohnungen in und um die Innenstadt  
=====

Sozialer Wohnungsbau und seniorengerechte Wohnungen in Innenstadtnähe

kurze Wege, Integration,

Wohnungen nicht nur für Flüchtlinge,keine neuen Baugebiete, Innenstadtverdichtung vorrangig

---

ENTWURFSHISTORIE (1)

Abbildung 6: Bürgerinitiative 1 „Innenstadtverdichtung“ in achim-dialog (Bildschirmfoto)

Bei der Analyse der Effektivität wurden nur Bürgerinitiativen berücksichtigt, da Verwaltungsinitiativen immer lösungsorientiert waren. Ferner wurden in die Analyse auch die nicht zugelassenen und nicht erfolgreichen Initiativen miteinbezogen, damit in Abschnitt 6.2 geprüft werden kann, inwiefern die Lösungsorientierung einer Initiative mit der Policy-Wirkung korreliert. Da die Texte aus den Initiativen aus dem Landkreis Friesland nicht vorlagen, flossen nur Daten aus den Städten Achim, Seelze und Wunstorf sowie dem Landkreis Rotenburg (Wümme) mit in die Analyse ein. Die Ergebnisse dieser Analyse sind recht eindeutig: 83,9 Prozent aller Initiativen sind als lösungsorientiert zu bewerten (vgl. Tabelle 12). Differenziert man die Lösungsorientierung nach Kommune, so fällt auf, dass es große Unterschiede zwischen den Kommunen gibt. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) schneidet hier mit 100 Prozent am besten ab, die Stadt Wunstorf mit 61 Prozent am schlechtesten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anzahl der Initiativen pro Kommune unterschiedlich hoch ist. In Rotenburg (Wümme) flossen lediglich 7 Initiativen in die Bewertung ein, in der Stadt Achim 29. Trotzdem lassen diese Ergebnisse den Schluss zu, dass LiquidFeedback es begünstigt, dass Bürger lösungsorientierte Vorschläge generieren. Zu erklären ist dies damit, dass LiquidFeedback im Kern von der Idee geprägt ist, einen Entscheidungsfindungsprozess zu ermöglichen, der auf dem Austausch von Argumenten basiert. Praktisch umgesetzt wird dieses Ziel über den bereits erläuterten strukturierten Diskussionsprozess (vgl. Abschnitt 3.1).

<b>Kommune</b>	<b>Lösungsorientierte Initiativen (in % gerundet)</b>	<b>Nicht lösungsorientierte Initiativen (in % gerundet)</b>
Stadt Achim	27 (93%)	2 (7%)
Stadt Seelze	10 (77%)	3 (23%)
Stadt Wunstorf	8 (61%)	5 (39%)
Landkreis Rotenburg (Wümme)	7 (100%)	0 (0%)
Gesamt	52 (84%)	10 (16%)

*Tabelle 12: Lösungsorientierung der Initiativen je Kommune*

### 6.1.3 Bildung von Sozialkapital

Unter der Bildung von Sozialkapital wird hier die Möglichkeit verstanden, Netzwerke zu anderen Teilnehmern zu knüpfen (vgl. Kersting 2008b: 283; Geißel 2008b: 235f). Dazu wird analysiert, ob und wenn ja welche Funktionen LiquidFeedback bietet, sich mit anderen Teilnehmern auszutauschen und zu vernetzen, und ob andere Möglichkeiten zur Vernetzung oder des gegenseitigen Austauschs von Seiten der für die Durchführung von LiquidFeedback zuständigen Verwaltung angeboten werden. Dialogorientierte Offline-Beteiligungsverfahren wie beispielsweise die Planungszelle, die Zukunftskonferenz, das World Café oder die Open Space Konferenz – um nur eine kleine Auswahl zu nennen – bieten den Teilnehmern die Möglichkeit, sich von Angesicht zu Angesicht untereinander auszutauschen und zu vernetzen (vgl. Dienel 2002; Burow 2008; Steier et al. 2008; Owen 2008). Beim World Café ist dies sogar ausdrücklich erwünscht, weil es zum Gelingen des Verfahrens beiträgt (vgl. Steier et al. 2008: 175). Online-Beteiligungsverfahren hingegen bieten aufgrund der räumlichen Distanz und zeitlichen Asynchronität nicht ohne weiteres die Möglichkeit an, sich auszutauschen oder zu vernetzen. Eine Ausnahme bilden Webforen, bei denen sich die Nutzer anlass- und themenbezogen untereinander austauschen können (vgl. Leggewie und Bieber 2008). Dies ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig, wie z.B. der Moderation. Eine strenge Moderation dürfte dazu führen, dass Nutzer für Beiträge, die sich nicht explizit auf das jeweilige Thema beziehen, sanktioniert werden. In sozialen Netzwerken wird diese Grundfunktionalität, also das



Verfassen von Beiträgen und Reaktionen darauf, um eine Reihe weiterer Funktionen ergänzt. Zu der wichtigsten Funktion dürfte die Möglichkeit gehören, sich miteinander zu vernetzen. Dafür gibt es je nach sozialem Netzwerk eine andere Bezeichnung, was nichts an der Funktion an sich ändert: Bei Facebook werden diese Netzwerke als Freundeslisten bezeichnet, bei Instagram und Twitter spricht man von Followern während Karrierenetzwerke, wie beispielsweise Xing oder LinkedIn, mit „Kontakte“ eine neutrale Bezeichnung gewählt haben. Allen diesen Varianten ist eins gemein: Verknüpft man sich, erhalten die Nutzer einen privilegierten Zugriff auf Inhalte (z.B. Texte oder Bilder) der Person, mit der man sich verknüpft hat. Unterstützt wird diese Form der Netzwerkbildung über verschiedene Funktionen. Hierbei sticht die Funktion, sich private Nachrichten schicken zu können, besonders hervor.

Die LiquidFeedback-Plattformen in den untersuchten Kommunen boten die genannten Funktionen nicht an. Auch wenn LiquidFeedback in seiner optischen Gestaltung an Webforen erinnert, eignet es sich nicht als solches. LiquidFeedback wurde dazu konzipiert, eine strukturierte Diskussion zu ermöglichen, die über das Einstellen von Initiativen und Verbesserungsvorschlägen und nicht durch reine Meinungsäußerungen und Brainstorming geprägt ist (vgl. Behrens et al. 2014: 62f). Es wurden unter den Initiativen keine Verbesserungsvorschläge gefunden, die so zu deuten waren, dass sich Teilnehmer wechselseitig austauschen oder miteinander vernetzten (z.B. über den Austausch von Kontaktadressen). Dabei ist dies eine Voraussetzung für die Stimmdelegation, da das Delegieren der eigenen Stimme an einen anderen Nutzer Vertrauen erfordert (vgl. Buck 2012: 628). Buck (2012: 628) resümiert, dass das Verfahren voraussetzt, dass sich die Teilnehmer vertrauen und es soziale Beziehungen unterhalb der Teilnehmer gibt. Letzteres kann im Falle der LiquidFeedback-Plattformen in den untersuchten Kommunen nicht ausgeschlossen werden, erscheint aber vor dem Hintergrund der niedrigen Beteiligungszahlen als eher unwahrscheinlich.<sup>235</sup> Daher überrascht es wenig, dass die Funktion von LiquidFeedback, die eigene Stimme an einen anderen Teilnehmer zu delegieren, nicht genutzt wurde. Aufgrund der fehlenden Möglichkeiten, sich untereinander zu vernetzen, forderten einige Nutzer ein Diskussionsforum,

---

<sup>235</sup> Wunstorf-direkt hatte 237 Mitglieder (30.05.2016), SeelzeDirekt 46 Mitglieder (30.05.2016) und achim-dialog 178 Mitglieder (15.02.2018). Zu LiquidFriesland und der Bürgerplattform ROW liegen keine Daten vor.

die nicht im Sinne der Entwickler von LiquidFeedback war. In zwei Kommunen stellten die Nutzer sogar entsprechende Initiativen in LiquidFeedback ein:

- Stadt Achim: Bürgerinitiative 7 „Forum + Kommentare für ‚LiquidFeedback‘“ eingestellt am 19.05.2016
- Landkreis Friesland: Bürgerinitiative 99 „Einführung eines Diskussionsforums für Liquid Friesland“ (kein Datum bekannt)

In beiden Fällen beriefen sich die zuständigen politischen Gremien auf den Umstand, dass LiquidFeedback dazu konzipiert wurde, eine strukturierte Diskussion anstatt eines allgemeinen Meinungsaustauschs oder Brainstorming zu ermöglichen (vgl. Stadt Achim 2016).<sup>236</sup> In beiden Fällen wies die Verwaltung darauf hin, dass es – zum Zeitpunkt der Entscheidung – keine Möglichkeit gab, eine Foren-Erweiterung in die Software zu integrieren. Daher besteht nur außerhalb von LiquidFeedback die Möglichkeit zum gegenseitigen Austausch und Vernetzung. Zwei Möglichkeiten, die in den Kommunen realisiert wurden, sollen hierzu kurz erläutert werden. Vor der Einführung von LiquidFeedback im Landkreis Rotenburg (Wümme) fanden in den größeren Städten des Landkreises Informationsveranstaltungen für die Bürger statt. Solche Veranstaltungen bieten sich dazu an, dass die Teilnehmer miteinander ins Gespräch zu kommen und sich untereinander vernetzen. Die Informationsveranstaltungen im Landkreis Rotenburg (Wümme) wurden allerdings kaum besucht, weshalb davon auszugehen ist, dass hier keine Netzwerkbildung stattgefunden hat (vgl. Leddin 2015; Schnepel 2015). Eine andere Möglichkeit stellen Informationsveranstaltungen dar, die z.B. in der Stadt Achim durchgeführt wurden, um Vorschläge für eine Verbesserung des Verfahrens zu sammeln (vgl. Stadt Achim 2017e). Allerdings bewegt sich auch dort die Zahl der interessierten Teilnehmer im niedrigen zweistelligen Bereich (Interview 020-75). Bei Offline-Vernetzungsmöglichkeiten wie den beiden Veranstaltungsformaten, dürfte sich der Umstand als nützlich erweisen, dass registrierten Teilnehmern in LiquidFeedback die Klarnamen anderer Teilnehmer angezeigt werden (Interview 001-33, 005-147, 013-132, 020-55). Das vereinfacht das Wiedererkennen außerhalb von Liquid-Feedback und baut womöglich Hemmschwellen zwischen den Teilnehmern ab.

---

<sup>236</sup> Die Begründung zum Beschluss zu Bürgerinitiative 99 (LiquidFriesland) kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://www.friesland.de/portal/seiten/liquidfriesland-buergerverfahren-verfolgen-901000785-20800.html?rubrik=901000003> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

## 6.1.4 Anbindung von LiquidFeedback an das politische System

### 6.1.4.1 Initiative zur Einführung von LiquidFeedback

Je nach Anbindung eines Beteiligungsverfahrens an das politische System, entstehen Vor- und Nachteile für die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens (vgl. Hebestreit 2013: 78ff). Diese Analyse stellt eine Vorarbeit für Kapitel 7 dar, in dem untersucht wird, welchen Einfluss kommunalpolitische Akteure auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback haben. In einem ersten Schritt wird untersucht, wer das Verfahren initiiert hat. Für die Einführung von LiquidFeedback stand maßgeblich das friesländische Pionier-Projekt LiquidFriesland Pate. Der Start der LiquidFeedback-Plattform im Landkreis Friesland wurde von überregionalen Medien wie dem Spiegel und der Welt öffentlichkeitswirksam begleitet, worauf sich bei weiteren niedersächsischen SPD Kreis- und Ortsverbänden Überlegungen anschlossen, diesem Pionier-Projekt zu folgen oder nicht (vgl. Reinbold 2013; Bewarder 2013). Die Kommunen, nach dem Landkreis Friesland LiquidFeedback einführten, standen in der Vorbereitungsphase in Austausch mit dem als Initiator geltenden Landrat oder dem damals im Landkreis Friesland zuständigen Verwaltungsmitarbeiter (vgl. Erb 2012; Interview 014-23, 020-13, 001-87, 008-18).

LiquidFeedback wurde entweder auf Initiative der Verwaltung oder der SPD-Fraktion eingeführt (vgl. Tabelle 13). In den politischen Gremien wurde das Projekt hauptsächlich von Bündnis 90/Die Grünen unterstützt. Im Landkreis Rotenburg (Wümme) diente zusätzlich die Wählerversammlung Freie Bürger als Mehrheitsbeschaffer in den Gremien. Die Entscheidungen zur Einführung von LiquidFeedback wurden immer einstimmig getroffen, jedoch agierten CDU und FDP häufig als Trittbrettfahrer, die LiquidFeedback zwar ausgesprochen kritisch gegenüberstanden, jedoch nicht aktiv versuchten es zu verhindern. Ein CDU-Mandatsträger aus der Stadt Seelze hat das dahinterstehende Kalkül wie folgt zusammengefasst:

*„Wenn's denn sein soll, dann stimmen wir dem auch zu und lasst uns mal abwarten, was da rauskommt. Also wir haben das Ding nicht (...) nicht in die Diskussion gebracht, wir haben's nicht unbedingt gewollt, wir haben's aber auch nicht verhindert, ne. Sondern wir waren (...) neutral bis passiv skeptisch.“ (Interview 004-82)*

Dass vor allem die CDU verschiedentlich versucht hat, LiquidFeedback einzustellen, lässt sich anhand eines Antrags, den die CDU-Fraktion am 15.03.2017 an den Rat der Stadt Wunstorf gestellt hat, darstellen. In dem Antrag führt die Fraktion aus, dass die Beteiligung an LiquidFeedback „aus Sicht des Kosten-Nutzen-Faktors nicht mehr vertretbar“ (Dürr 2017) sei und beruft sich dabei auf die eingestellten LiquidFeedback-Plattform im Landkreis Rotenburg (Wümme) und Friesland. Auf diese Konfliktlinien und die damit verbundenen Handlungsmotivationen wird in Kapitel 7 näher eingegangen.

<b>Kommune</b>	<b>Initiative zur Einführung von LiquidFeedback</b>	<b>Unterstützung im politischen Gremium in der Vorbereitungsphase</b>
Stadt Achim	Verwaltung	SPD
Stadt Seelze	SPD	SPD, Bündnis 90/Die Grünen
Stadt Wunstorf	Verwaltung	SPD, Bündnis 90/Die Grünen
Landkreis Friesland	Landrat (SPD)	SPD, Bündnis 90/Die Grünen
Landkreis Rotenburg (Wümme)	SPD	SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Wählergemeinschaft Freie Bürger

*Tabelle 13: Initiative zur Einführung von LiquidFeedback und Unterstützung in den politischen Gremien*

#### 6.1.4.2 Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens

In einem zweiten Schritt wird nun untersucht, wer für die Durchführung des Verfahrens verantwortlich war. In allen in dieser Arbeit untersuchten Kommunen wurde die Verwaltung damit beauftragt, die Umsetzung des jeweiligen Beschlusses zur Einführung von LiquidFeedback umzusetzen und den Beteiligungsprozess administrativ zu begleiten. In den Landkreisen Friesland und Rotenburg (Wümme) wurden Mitarbeiter der Pressestellen damit beauftragt, in den Städten Achim, Seelze und Wunstorf fiel diese Aufgabe Mitarbeitern zu, die an einer zentralen Schnittstelle der Verwaltung tätig waren (vgl. Tabelle 14). Auffällig

ist, dass die Mitarbeiter – mit Seelze als Ausnahme – relativ eng mit dem jeweiligen Verwaltungschef (Landrat, Bürgermeister) zusammenarbeiteten, wodurch dieser einen direkten Zugang zum für das Beteiligungsverfahren zuständigen Mitarbeiter hatte. Die Kreistagsabgeordneten und Ratsleute aller Kommunen – mit der Ausnahme der Stadt Wunstorf – hatten sich per freiwilliger Selbstverpflichtung von der aktiven Nutzung von LiquidFeedback ausgenommen und waren an dem Durchführungsprozess nicht beteiligt. Dies hat sie nicht davon abgehalten politischen Einfluss auf die Gestaltung des Verfahrens zu nehmen – sowohl im Planungs- als auch im Durchführungsprozess (vgl. Kapitel 7).

<b>Kommune</b>	<b>Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens</b>
Stadt Achim	Bürgermeisterbüro
Stadt Seelze	Verwaltungsmanagement
Stadt Wunstorf	Rats- und Bürgermeisterbüro
Landkreis Friesland	Pressestelle
Landkreis Rotenburg (Wümme)	Pressestelle (Stabsstelle Kreisentwicklung)

*Tabelle 14: Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens*

Die Schaffung einer personellen Verantwortlichkeit innerhalb der Verwaltung für die administrative Betreuung des Verfahrens führt zu einem hohen Grad an Anschlussfähigkeit des Verfahrens an das kommunalpolitische System. Diese Anschlussfähigkeit wird über eine entsprechende in den Kommunen beschlossene Satzung verstärkt, die die administrative Integration von LiquidFeedback in die kommunalpolitischen Prozesse regelt. Als Beispiel hierfür kann die Satzung des Landkreises Friesland herangezogen werden (vgl. Landkreis Friesland 2012d). Die Kehrseite ist jedoch, dass das Verfahren damit in erheblichem Maße vom politischen Betrieb abhängig ist. Einige der damit verbundenen Nachteile wurden bereits in Abschnitt 6.1.1 besprochen, weitere Nachteile werden in Kapitel 7 thematisiert.

### 6.1.4.3 Einfluss des für die technische Durchführung zuständigen Vereins und Entwickler

Abschließend wird untersucht, ob und wenn ja welchen Einfluss der mit der technischen Implementation beauftragte Verein auf die Durchführung ausübt. Von besonderem Interesse ist hierbei der Einfluss der politischen Einstellungen der Entwickler von LiquidFeedback auf den Programmcode der Software. Die Public Software Group e.V. (später FlexiGuided GmbH) ist in allen untersuchten Kommunen mit der technischen Durchführung von LiquidFeedback beauftragt worden. Der Verein übernahm, so geht es aus mehreren Interviews hervor, in der Planungs- und Durchführungsphase eine konsultative Funktion bei technischen Problemen (Interview 003-84, 005-77, 011-42, 16-68, 020-214). In den Kommunen wurden verschiedene Wünsche nach weiteren Funktionen geäußert, die aber nicht realisiert wurden (Interview 019-177, 010-120, 008-324). Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass die geringe Zahl an Entwicklern – laut Adler (2018: 39) arbeiteten vier Aktive an LiquidFeedback – und der Umstand, dass LiquidFeedback *Open Source* ist, es also vermutlich nur wenige Freiwillige gibt, die in ihrer Freizeit bereit sind die Software weiterzuentwickeln, einer Weiterentwicklung der Software abträglich waren.

Eine weitere Erklärung dafür lässt sich aus der Studie von Adler (2018) ableiten. Sie untersucht darin, welchen Einfluss das Politikverständnis der Entwickler der Liquid Democracy auf die Software hatte. Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, handelt es sich bei LiquidFeedback nur um eine von mehreren Softwarelösungen, die auf den Konzepten der Liquid Democracy basieren. Neben der bereits erwähnten Public Software Group bzw. FlexiGuided GmbH, agiert die Liquid Democracy e.V., die die Software Adhocracy entwickelt hat, als weiterer großer Akteur in diesem Feld (vgl. Adler 2018: 39). In ihrer Studie legt Adler (2018) dar, dass es sich bei LiquidFeedback nicht nur um eine Software handelt, sondern um das Ergebnis eines Reflektionsprozesses über das politische System. Die daraus erwachsene Kritik, die beispielsweise auf mangelhafte Transparenz in den politischen Prozessen abzielt, wird von Adler (2018: 197) als Antrieb für die teils ehrenamtliche Arbeit der Entwickler identifiziert. Programmieren wird vor diesem Hintergrund zu politischer Meinungsäußerung und Agitation, was spätestens dann zu Zielkonflikten führen kann, wenn Entwickler, wie im Falle von LiquidFeedback, zu Dienstleistern werden, die die Interessen ihrer Kunden berücksichtigen sollen (vgl. Adler 2018: 197). Bei diesen Kunden kann es sich um politische Auftraggeber handeln, die eine Agenda verfolgen, die sich nicht mit der der Entwickler

deckt. Sie stehen dann vor der Entscheidung, die Wünsche der Auftraggeber zu berücksichtigen oder zu ignorieren.

Vor diesem Hintergrund erscheint es also als möglich, dass nicht nur die geringe Mitarbeiterzahl des Vereins oder der Umstand, dass LiquidFeedback *Open Source* ist, ausschlaggebend dafür war, nicht die gewünschten Funktionen zu implementieren, sondern auch der Umstand, dass die gewünschten Funktionen nicht der politischen Agenda der Entwickler entsprechen. Bezieht man die politische Haltung der Entwickler in die Entstehungsgeschichte von LiquidFeedback auf Kommunalebene mit ein, so lässt sich damit erklären, weshalb vor allem die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Einführung von LiquidFeedback unterstützt hatten. Da die Entwickler mit ihren demokratietheoretischen Vorstellungen der Piratenpartei nahestehen, die im klassischen politischen Spektrum links einzuordnen ist, handelt es sich bei LiquidFeedback um die Realisierung links(-progressiver) Politik (vgl. Faas und Debus 2014: 228). Die von den Entwicklern im Code von LiquidFeedback formulierten Forderungen finden bei manchem Interviewpartner der SPD-Fraktionen Widerhall und wecken Erinnerungen an das Versprechen, das der sozialdemokratische Bundeskanzler Willy Brandt in seiner berühmten Regierungserklärung 1969 abgab (vgl. Brandt 1969):

*„Ich bin, muss ich dazu sagen, seit 1981 oder seit 1972 mit einer beruflich bedingten 4-jährigen Unterbrechung in der Kommunalpolitik tätig. Wenn Sie so wollen habe ich angefangen mit Willy Brandts Versprechen ‚Mehr Demokratie wagen‘. Das war damals meine Motivation zum Einstieg in die Kommunalpolitik und seitdem mache ich das auch.“ (Interview 016-16)*

### 6.1.5 Wissensvermittlung

Zum Erfolg von Beteiligungsverfahren trägt das Bereitstellen fachlichen Wissens bei, damit die Diskussionen sachlich geführt und Entscheidungen rational getroffen werden können (vgl. Hebestreit 2013: 83; Gohl und Wüst 2008). Dazu wird analysiert, ob den LiquidFeedback-Nutzern Zugang zu relevantem Wissen ermöglicht wurde. Es hing hauptsächlich von der Verwaltung ab, ob dieser Zugang bereitgestellt wurde oder nicht, weil in allen untersuchten Kommunen die Verwaltung für die Durchführung zuständig gewesen war. Bei der Analyse der Wissensvermittlung wurden nur Bürgerinitiativen berücksichtigt, da Verwal-

tungsinitiativen immer mit Informationen zu den Rahmenbedingungen eingestellt wurden. Ferner wurden auch die nicht zugelassenen und nicht erfolgreichen Initiativen miteinbezogen. Nicht einbezogen werden konnten hingegen die Initiativen aus der LiquidFeedback-Plattform des Landkreises Friesland, da diese nicht im Original vorlagen. Daher flossen nur die Initiativen aus den Städten Achim, Seelze und Wunstorf sowie aus dem Landkreis Rotenburg (Wümme) mit in die Analyse ein.

Die Ergebnisse sind eindeutig: Lediglich zu einer von insgesamt 63 ausgewerteten Initiativen wurden Informationen zur Verfügung gestellt (vgl. Tabelle 15). Bei dieser Initiative handelte es sich um die Bürgerinitiative 1 („Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern“ eingestellt am 10.03.2015) aus der BürgerplattformROW, die allerdings in den Zuständigkeitsbereich der Stadt Rotenburg (Wümme) und nicht in den Zuständigkeitsbereich des Landkreises fiel. Die Verwaltung wies, während die Initiative noch nicht abgeschlossen war, darauf hin und informierte die Nutzer darüber, dass im Falle eines Erfolgs der Initiative das Anliegen „als Information“ an die Stadt Rotenburg weitergegeben werden würde (vgl. Abbildung 7).

<b>Kommune</b>	<b>Initiativen mit Zugang zu relevantem Wissen (in % gerundet)</b>	<b>Initiativen ohne Zugang zu relevantem Wissen (in % gerundet)</b>
Stadt Achim	0 (0%)	31 (100%)
Stadt Seelze	0 (0%)	13 (100%)
Stadt Wunstorf	0 (0%)	12 (100%)
Landkreis Rotenburg (Wümme)	1 (14%)	6 (86%)
Gesamt	1 (2%)	62 (98%)

*Tabelle 15: Wissensvermittlung pro Initiative je Kommune*

In einigen Fällen wurden in Initiativen oder Verbesserungsvorschlägen zu Initiativen um weitere Informationen zu den jeweiligen Sachverhalten gebeten. Jedoch wurde dieser Bitte in keinem Fall nachgekommen. Dies lässt sich an der Bürgerinitiative 2 („Was man weiß und noch wissen sollte!“ eingestellt am 24.03.2015) in Wunstorf-direkt illustrieren. Dort wurden weitere Informationen



zur Bauleit- und Flächennutzungsplanung im Zusammenhang mit der Bebauung eines ehemaligen Freibadgeländes gefordert. Diese Forderung wurde in einer von der Verwaltung zu diesem Thema erstellten Vorlage ignoriert (vgl. Stadt Wunstorf 2015a). Stattdessen wurde in der Sitzung des Rates der Stadt Wunstorf zu diesem Thema beschlossen, dass der Bürgermeister eine Vorlage „zum weiteren Vorgehen der Entwicklung des Freibadgeländes“ erarbeiten lässt (vgl. Stadt Wunstorf 2015a). Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Verwaltung – selbst auf Nachfrage der Bürger – kein Zugang zu relevantem Wissen gewährte.

The screenshot shows a web interface for a citizen initiative. At the top, the title is 'i1: Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern'. Below the title is a progress bar and the name 'Fred Krüger'. To the right, there are links for 'Verbesserungsvorschläge (1)' and 'Entwurfshistorie (1)'. A section titled 'Angenommen' displays a 50/50 split pie chart and the following statistics: 1 Ja (50% Ja), 1 Enthaltung (50% Enthaltung), 0 Nein (0% Nein). Below this, the initiative text is presented in three lines: 'Ich beantrage, dass die Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönert wird.', 'Es soll hier die Pflasterung durch eine geteerte Fahrbahn ersetzt werden.', and 'Es soll ein großflächiges Plakat vom Stadion den richtigen Weg zeigen.' The 'Begründung' section contains two arguments: 'Argument 1: Für Menschen, die das 1. Mal nach Rotenburg kommen, muss der Weg zum Stadion ziemlich ungewöhnlich sein, zumal sie nicht wissen, ob sie auf dem richtigen Weg sind.' and 'Argument 2: Die Pflasterung zum Ahestadion gleicht einer Rüttelplatte. Die Fahrbahn ist kein Aushängeschild der Kreisstadt Rotenburg. Was sollen nur die Zuschauer aus Hannover denken?'. A section for 'Verbesserungsvorschläge (1)' is currently empty, with the text 'geschrieben und bewertet von Unterstützern dieser Initiative'. The 'Anmerkung der Verwaltung' section shows a 'Verwaltung' icon, a 'kollektive Bewertung' progress bar, and the text: 'Vielen Dank für die erste Initiative. Ein Hinweis dazu von Seiten der Verwaltung: Bei der angesprochenen Straße handelt es sich um eine Straße im Zuständigkeitsbereich der Stadt Rotenburg (Wümme), so dass der Landkreis hier keinen Einfluss nehmen kann. Sollte die Initiative erfolgreich sein, geben wir das Ergebnis gerne als Information an die Stadt Rotenburg (Wümme) weiter.' A 'Details' link is located at the bottom right of the page.

Abbildung 7: Bürgerinitiative 1 „Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern“ in Bürgerplattform ROW (Bildschirmfoto)

Dass die Verwaltung in LiquidFeedback nicht die Rolle eines Moderators annahm, um z.B. Informationen zur Verfügung zu stellen, ist dabei durchaus im Sinne des Konzeptes der Liquid Democracy. Wie Behrens et al. (2014: 63f) erläutern, wird auf eine Moderation, die von einzelnen Nutzern oder Administratoren ausgeübt wird, zugunsten einer kollektiven Moderation verzichtet. Dass

sich die Verwaltung diese Position zu eigen macht, lässt sich anhand der Verwaltungsinitiative 12 („Ein von der Stadt Achim betriebenes Forum ist aktuell nicht beabsichtigt“ eingestellt am 19.05.2016) aus achim-dialog entnehmen. Die Verwaltung stellte diese Initiative als Reaktion auf die Bürgerinitiative 7 („Forum + Kommentare für „LiquidFeedback““ eingestellt am 19.05.2016) ein, in der ein Forum und eine Kommentarfunktion für LiquidFeedback gefordert wurde, und erläuterte dazu: „Die Stadt Achim als Moderator enthält sich normalerweise von einer inhaltlichen Diskussion der Themen.“

### 6.1.6 Frühzeitige Einbindung

Der Sinn und Zweck von Beteiligungsverfahren besteht darin, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dazu müssen sie ergebnisoffen sein und frühzeitig stattfinden, damit die Ergebnisse im politischen Entscheidungsprozess mitberücksichtigt werden können (vgl. König und König 2014: 339). Zur Analyse des Kriteriums der frühzeitigen Einbindung wurden Ergebnisse, die aus einem Verwaltungsverfahren stammen, dahingehend analysiert, ob diese in den politischen Gremien berücksichtigt wurden oder nicht. Dabei war es unerheblich, ob es sich bei der jeweils positiv abgestimmten Initiative um eine Verwaltungs- oder Bürgerinitiative handelt. Bei der Analyse konnten Initiativen aus der LiquidFeedback-Plattform des Landkreises Friesland nicht mitberücksichtigt werden, da keine Information vorlag, ob die Initiativen aus einem Verwaltungsverfahren heraus entstanden sind oder nicht. Ebenfalls nicht in die Analyse eingeflossen ist die LiquidFeedback-Plattform der Stadt Seelze, da dort kein Verwaltungsverfahren stattgefunden hat. Diese vergleichsweise komplexe Analysekategorie erfordert es, sich detailliert mit den einzelnen Initiativen auseinanderzusetzen.

#### **Leitbild der Stadt Achim**

Am 06.10.2016 hatte die Verwaltung der Stadt Achim in achim-dialog vier Verfahren gestartet, die inhaltlich zusammengehörten (Verwaltungsverfahren 11, 12, 13 und 14). Dabei ging es um drei strategische Ziele, die in einzelnen Verwaltungsverfahren zur Diskussion und Abstimmung gestellt wurden: Achim als Wirtschaftsstandort (Verwaltungsinitiative 17), Achim als Wohnstandort (Verwaltungsinitiative 18) und Achim als lebenswerte Stadt (Verwaltungsinitiative 19). Gebündelt wurden diese einzelnen Verwaltungsverfahren in einem gesonderten Verwaltungsverfahren (Verwaltungsinitiative 16 „Achim – Eine starke Lage Leitbild der Stadt Achim“ eingestellt am 06.10.2016). Problematisch daran

ist, dass über die Ziele, über die in den einzelnen Verfahren diskutiert und abgestimmt wurde, zusätzlich en bloc in der Verwaltungsinitiative 16 diskutiert und abgestimmt wurde. Das führt in diesem Fall zu einem Problem: Die Verwaltungsinitiative 17 („Eine starke Lage zum Wirtschaften“ eingestellt am 06.10.2019) wurde abgelehnt, während die Verwaltungsinitiative 16 („Achim – Eine starke Lage Leitbild der Stadt Achim“ eingestellt am 06.10.2016) angenommen wurde. Der Rat der Stadt Achim beschloss in seiner Sitzung vom 21.12.2017 alle drei strategischen Ziele aus der Verwaltungsinitiative 16 („Achim – Eine starke Lage Leitbild der Stadt Achim“ eingestellt am 06.10.2016) umzusetzen und ignorierte damit die von den Bürgern abgelehnte Verwaltungsinitiative 17 („Eine starke Lage zum Wirtschaften“ eingestellt am 06.10.2019) (vgl. Stadt Achim 2017h). In der Niederschrift der betreffenden Ratssitzung wird kein Bezug genommen die Ergebnisse aus achim-dialog. Daher ist davon auszugehen, dass die Entscheidung, das Leitbild im Rat anzunehmen, bereits vorher feststand.

### **Gestaltung des neuen Bibliotheksplatzes in der Stadt Achim**

2014 hatte es einen öffentlichen Workshop zur Gestaltung des Bibliotheksplatzes gegeben, aus dem zwei Varianten zur Gestaltung hervorgegangen waren (vgl. Stadt Achim 2017c). Die Verwaltung hatte am 11.11.2016 je ein Verwaltungsverfahren zu den Varianten in achim-dialog gestartet (Verwaltungsverfahren 15 und 16). Das ist problematisch, denn es ist möglich, dass beide Initiativen angenommen werden, obwohl nur ein Gestaltungsentwurf umgesetzt werden kann. Daher wäre es zweckmäßiger gewesen, beide Varianten in einem statt in zwei Verfahren zu behandeln, was dazu geführt hätte, dass maximal eine von beiden Varianten angenommen worden wäre. Schließlich wurden beide Varianten von den Bürgern abgelehnt. Zu Variante 1 hatte sich die konkurrierende Bürgerinitiative 23 („Einbindung der Obernstraße in das geplante Wohnzimmer vor der Bibliothek und zu hohe Folgekosten für den Wasserlauf“ eingestellt am 11.11.2016) durchgesetzt. Diese Initiative fand jedoch keine Berücksichtigung in der Entscheidung des Ausschusses für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr der Stadt Achim vom 23.05.2017 (vgl. Stadt Achim 2017c). Stattdessen wurde eine Variante beschlossen, die auf eine Beschlussvorlage der Verwaltung zurückgeht (Stadt Achim 2017b). Bei dieser Beschlussvorlage muss davon ausgegangen werden, dass sie sich an den Ergebnissen des Workshops von 2014 orientiert hatte (vgl. Stadt Achim 2017c). Somit wurde die Entscheidung der Bürger, Variante 2 (Verwaltungsinitiative 21 „Der neue Bibliotheksplatz -

gestalten Sie mit! VARIANTE 2“ eingestellt am 11.11.2016) nicht zu realisieren, berücksichtigt. Die konkurrierende Bürgerinitiative 23 („Einbindung der Obernstraße in das geplante Wohnzimmer vor der Bibliothek und zu hohe Folgekosten für den Wasserlauf“ eingestellt am 11.11.2016), die sich gegen Variante 1 (Verwaltungsinitiative 20 „Der neue Bibliotheksplatz - gestalten Sie mit! VARIANTE 1“ eingestellt am 11.11.2016) durchgesetzt hatte, wurde jedoch nicht berücksichtigt, da die Obernstraße in der Beschlussvorlage der Verwaltung – anders als von den Bürgern gefordert – keine Berücksichtigung findet. Daher ist davon auszugehen, dass die Entscheidung über die Gestaltung des Bibliotheksplatzes bereits vor der Beteiligung der Bürger feststand.

### **Entwicklung des ehemaligen Freibadgeländes in der Stadt Wunstorf**

Am 24.04.2015 hatte die Verwaltung der Stadt Wunstorf in Wunstorf-direkt die Verwaltungsinitiative 6 („Entwicklung ehemaliges Freibadgelände und Jahn-Sportplatz“ eingestellt am 24.04.2015) gestartet. Grundlage dafür waren die Ergebnisse einer Zukunftskonferenz vom 14.03.2015, bei der die Bürger verschiedene Pläne zur Bebauung des Geländes erarbeitet hatten (vgl. Stadt Wunstorf 2014a). Diese Pläne flossen in die Verwaltungsinitiative 6 („Entwicklung ehemaliges Freibadgelände und Jahn-Sportplatz“ eingestellt am 24.04.2015) mit ein. Diesem Verwaltungsverfahren ging eine Bürgerinitiative vom 22.03.2015 voraus, die der Rat der Stadt Wunstorf in seiner Sitzung vom 15.07.2015 aufgriff. Hierbei wurde beschlossen, dass eine Entscheidung über die Ergebnisse der Bürgerinitiative vom 22.03.2015 erst nach der Abstimmung über die Verwaltungsinitiative 6 („Entwicklung ehemaliges Freibadgelände und Jahn-Sportplatz“ eingestellt am 24.04.2015) in Wunstorf-direkt gefällt wird (vgl. Stadt Wunstorf 2015b). Die von der Verwaltung eingestellte Verwaltungsinitiative 6 unterlag am gleichen Tag der Bürgerinitiative 9 („Nutzung des Freibadgeländes und Jahnplatz (A Platz)“ eingestellt am 24.04.2015). Das Ergebnis dieses Verwaltungsverfahrens (4) fand in weiteren Beschlussfassungen der politischen Gremien keine nachweisbare Berücksichtigung. Dass die Verwaltung vom Rat der Stadt Wunstorf in seiner Sitzung vom 15.07.2015 damit beauftragt wurde, „eine Vorlage zur der Gesamthematik zu erstellen“, lässt vermuten, dass an den Plänen, die aus der Zukunftskonferenz gewonnen wurden, festgehalten wurde (vgl. Stadt Wunstorf 2015b). Vor diesem Hintergrund ist diese Initiative so zu bewerten, dass die Ergebnisse des von der Verwaltung in Liquid-Feedback initiierten Verfahrens nicht berücksichtigt wurden. Daher liegt die Vermutung nahe, dass die Entscheidung

über die Nutzung des ehemaligen Freibadgeländes bereits vor der Beteiligung der Bürger feststand. Dieser Fall ist zum Zeitpunkt der Analyse immer noch Gegenstand politischer Beratungen.

### **Benennung eines Platzes nach der Partnerstadt der Stadt Wunstorf**

Am 03.08.2015 hatte die Verwaltung der Stadt Wunstorf in Wunstorf-direkt die Verwaltungsinitiative 13 mit dem Titel „Benennung eines Platzes nach der Partnerstadt Flers“ gestartet. Diese Initiative sah vor, den Platz vor der Stadtkirche nach Flers, der Partnerstadt der Stadt Wunstorf, zu benennen. Die Verwaltungsinitiative unterlag der konkurrierenden Bürgerinitiative 16 („Eine Benennung des Platzes vor der Stadtkirche gebührt einem Wunstorfer, analog zum Armin-Mandel-Hof“ eingestellt am 03.08.2015). Diese sieht eine Benennung des Platzes vor der Stadtkirche nach einem Wunstorfer Bürger und nicht nach der Partnerstadt Flers vor. Stattdessen sollte der Platz vor der ehemaligen Scharnhorst-Schule nach der Partnerstadt benannt werden. In seiner Sitzung vom 09.02.2016 beschloss der Ortsrat der Stadt Wunstorf den Platz vor der Stadtkirche, entgegen der angenommenen Bürgerinitiative, nach der Stadt Flers zu benennen (vgl. Stadt Wunstorf 2016). Somit wurde das Ergebnis des von der Verwaltung initiierten Verfahrens nicht berücksichtigt und es ist davon auszugehen, dass die Bürger zu einem Zeitpunkt eingebunden wurden, zu dem die Entscheidung bereits feststand.

### **Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)**

In der Sitzung des Kreistages vom 11.12.2015 berichtete der Landrat, dass eine einmal jährlich stattfindende Sperrmüllstraßensammlung nicht abgeschafft werde, man sich aber ein Meinungsbild der Bürger des Landkreises einholen wolle (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Um eine solches Meinungsbild zu erheben stellte die Verwaltung des Landkreises Rotenburg (Wümme) am 20.01.2016 die Verwaltungsinitiative 8 („Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“) in LiquidFeedback ein. Diese Initiative sah vor, dass die einmal jährlich stattfindende Sperrmüllsammlung zugunsten eines reinen Anforderungssystems ersetzt wird. Sie setzte sich gegen die Bürgerinitiative 9 („Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr“ eingestellt am 20.01.2016) durch, die die Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr forderte. Dennoch beschloss anschließend der Ausschuss für Abfallwirtschaft in seiner Sitzung vom 26.04.2016 am bisherigen System festzuhalten und entschied sich damit gegen das

Beteiligungsergebnis aus LiquidFeedback (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2016b; Oertel 2018). Damit fand keine rechtzeitige Einbindung der Bürger, im Sinne der Ergebnisoffenheit der Beratungen in den politischen Gremien, statt.

Die Ergebnisse der Analyse dieses Kriteriums werden noch einmal in Tabelle 16 zusammengefasst. Trotz der niedrigen Fallzahl ist es offensichtlich, dass die Bürger bei Verfahren, die von Seiten der Verwaltung gestartet wurden, zu einem Zeitpunkt eingebunden wurden, als die Entscheidung bereits feststand.

<b>Kommune</b>	<b>Initiative (Bürger-/ Verwaltungsinitiative)</b>	<b>Frühzeitige Einbindung</b>
	„Eine starke Lage zum Wirtschaften“ (Verwaltungsinitiative 12)	nein
	„Achim – Eine starke Lage Leitbild der Stadt Achim“ (Verwaltungsinitiative 16)	nein
	„Achim – Eine starke Lage zum Wohnen“ (Verwaltungsinitiative 18)	nein
Stadt Achim	„Achim – Eine starke Gemeinschaft“ (Verwaltungsinitiative 19)	nein
	„Einbindung der Obernstraße in das ge- plante Wohnzimmer vor der Bibliothek und zu hohe Folgekosten für Wasserlauf“ (Verwaltungsinitiative 23)	nein
	„Der neue Bibliotheksplatz – gestalten Sie mit! VARIANTE 2“ (Bürgerinitiative 21)	nein
Stadt Wunstorf	„Nutzung des Freibadgeländes und Jahn- platz (A Platz)“ (Bürgerinitiative 9)	nein
	„Eine Benennung des Platzes vor der Stadt- kirche gebührt einem Wunstorfer, analog zum Armin-Mandel-Hof“ (Bürgerinitiative 16)	nein
Landkreis Rotenburg (Wümme)	„Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ (Verwaltungsinitiative 8)	nein

*Tabelle 16: Berücksichtigung von Ergebnissen aus Verwaltungsverfahren in den politischen Gremien*

## 6.2 Typologisierung der Policy-Wirkung

Die Ergebnisse des vorherigen Abschnitts zeigen, dass LiquidFeedback einige der zuvor theoretisch hergeleiteten Kriterien unzureichend oder überhaupt nicht erfüllt. Dieser Befund betrifft grundsätzlich alle untersuchten Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß, wobei die Unterschiede marginal sind. In diesem Abschnitt wird eine Typologisierung der Policy-Wirkung in den einzelnen Kommunen vorgenommen, um damit im nächsten Schritt analysieren zu können, inwiefern der unterschiedliche Erfüllungsgrad der Evaluationskriterien Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. Dazu wird zunächst eine Bewertung der Umsetzung der Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback in den politischen Gremien vorgenommen. In diese Bewertung fließen nur die positiv abgestimmten Initiativen aus LiquidFeedback mit ein. Unberücksichtigt bleiben Initiativen, die nicht erfolgreich waren – selbst dann, wenn politische Gremien trotz negativen Abstimmungsergebnisses darüber beraten und entschieden hatten. Diese galt es aus methodischer Sicht von der Analyse auszuschließen, da es keine Möglichkeit gab, alle politischen Beschlüsse dahingehend zu untersuchen, ob sie auf negativ abgestimmten Initiativen aus LiquidFeedback basierten. Einschränkend gilt es darauf hinzuweisen, dass die Anzahl an Initiativen in einigen Kommunen niedrig ist. In der Stadt Achim wurden 21 Initiativen analysiert, in der Stadt Seelze waren es sieben, in der Stadt Wunstorf 5, im Landkreis Friesland 41 und im Landkreis Rotenburg (Wümme) 4. Daher wurde ergänzend eine qualitative Bewertung anhand der Ergebnisse aus den Experteninterviews vorgenommen, um eine vorsichtige Generalisierung auf Fallebene erreichen zu können.

### 6.2.1 Stadt Achim

Bei der Analyse von achim-dialog wurden 21 Initiativen in die Bewertung miteinbezogen. Die Kategorisierung der einzelnen Initiativen kann Tabelle 17 entnommen werden. 9 der 21 Initiativen (43 Prozent) wurden durch die politischen Gremien der Stadt Achim angenommen, das sind mehr als doppelt so viele wie die Gremien abgelehnt hatten (4 abgelehnte Initiativen, 19 Prozent). Zwei Initiativen sahen die politischen Gremien als bereits umgesetzt an. Jeweils drei Initiativen wurden in den weiteren Planungsprozessen von Politik und Verwaltung berücksichtigt oder wurden zur Kenntnis genommen (jeweils Kategorie *unklar*). Tabelle 18 gibt einen Überblick über die Verteilung auf die einzelnen Kategorien.

Kontrastiert man diese Ergebnisse mit der Analyse der Experteninterviews, so lässt sich daraus schlussfolgern, dass es sich hierbei um eine *bedeutsame Policy-Wirkung* handelt (vgl. Abschnitt 5.2.1). Die befragten Experten betonten, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse stark an Rahmenbedingungen geknüpft ist; andererseits stehen die beteiligten Akteure einer Umsetzung der Ergebnisse offen gegenüber und unterstützen dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten (Interview 020-348, 020-415, 021-31). Ein SPD-Mandatsträger fasst das Spannungsfeld zwischen politisch-administrativem System auf der einen Seite und den Beteiligungsergebnissen auf der anderen Seite wie folgt zusammen:

*„Sie [die Bürger – Anm. d. Verf.] sind teilweise damit zufrieden (...), dass sie gemerkt haben, wir haben uns ernsthaft mit diesem Thema auseinandergesetzt und haben eine Lösung versucht aufzuzeigen, die das Ganze noch ermöglicht, (...) auf der anderen Seite aber auch deutlich macht, dass wir aktuell dazu keinen Lösungsansatz [haben], der irgendwie verspricht ‚Morgen steht das.‘“ (Interview 021-45)*

Anzeichen für eine *selektive Policy-Wirkung*, die von der Agenda der Entscheidungsträger abhängt, konnten nicht identifiziert werden. Im Gegenteil: Die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter hegen keine Befürchtungen, sich mit aus deren Sicht „falschen Ergebnissen“ (Interview 020-415) auseinanderzusetzen, während ein SPD-Mandatsträger mehrfach betonte, dass seine Fraktion die Teilnahme der Bürger – unabhängig von den einzelnen Ergebnissen – begrüßt (Interview 021-31, 021-55). Das kooperative Verständnis von Verwaltung und Politik bezüglich der Beteiligungsergebnisse lässt sich beispielhaft an der Bürgerinitiative 27 („Schaffung einer öffentlichen Spielstätte für Musik und Kultur“ eingestellt am 03.06.2017) illustrieren. Die Initiative sieht die Schaffung einer zentral gelegenen Spielstätte vor, von der die Musik- und Kulturszene der Stadt einerseits und die Bürger in ihrer Rolle als Konsumenten profitieren sollen. Da eine feste Bühne aufgrund der Kosten und stadtplanerischer Aspekte als nicht realisierbar betrachtet wurde, holte die Verwaltung Angebote für mobile Bühnen ein, um den Grundgedanken der Initiative umzusetzen. In seiner Sitzung vom 26.10.2017 beschloss der Rat der Stadt Achim eine mobile Bühne im Rahmen der laufenden Planungen zur Gestaltung der Innenstadt umzusetzen. Somit wurde das Kernanliegen der positiv abgestimmten Initiative berücksichtigt (vgl. Stadt Achim 2017g).



Nr.	Titel der Initiative	Policy-Wirkung (Kategorie)
1	Innenstadtverdichtung	Annahme
3	Förderung von Carsharing in Achim	Annahme
4	Schaffung von Wohnraum für Studenten auf dem Lieken-Gelände	unklar (wird berücksichtigt)
5	Hundespelplätze im Stadtgebiet ohne zeitliche Einschränkung	unklar (wird berücksichtigt)
7	Forum + Kommentare für „LiquidFeedback“	Ablehnung
10	Schwarzes Brett für Achim	Ablehnung
13	Eine Fußgängerzone in Achim – so wie sie jetzt ist!	unklar (zur Kenntnis genommen)
14	Haltestelle am Kreisel für Bürgerbus	Annahme
15	Regelmäßige Geschwindigkeitskontrollen im gesamten Stadtgebiet	Annahme
16	Achim – Eine starke Lage Leitbild der Stadt Achim	Annahme
18	Achim – Eine starke Lage zum Wohnen	Annahme
19	Achim – Eine starke Gemeinschaft	Annahme
23	Einbindung der Obernstraße in das geplante Wohnzimmer vor der Bibliothek und zu hohe Folgekosten für Wasserlauf	unklar (zur Kenntnis genommen)
25	verkehrsberuhigung der tempo 30 zonen besser überwachen und die kennzeichnug sichtbarer gestalten [sic]	unklar (bereits umgesetzt)
27	Schaffung einer öffentlichen Spielstätte für Musik und Kultur	Annahme
28	Hunde-Freilauffläche am Oertel	unklar (wird berücksichtigt)
29	Veränderung der Öffnungszeiten für den Fieravend Markt	Ablehnung
30	Stromtankstelle in Achim	Annahme

<b>Nr.</b>	<b>Titel der Initiative</b>	<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>
31	Beschilderung der Radwege – speziell auch ins Zentrum und zurück	unklar (zur Kenntnis genommen)
32	Zebrastreifen und neue Beschilderung in Achim Baden	Ablehnung
36	Fortsetzung des Bürgerbeteiligungsforums achim-dialog	unklar (bereits umgesetzt)

Tabelle 17: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (achim-dialog, Stadt Achim)

<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>	<b>Anzahl (in % gerundet)</b>
Annahme	9 (43%)
unklar (bereits umgesetzt)	2 (10%)
unklar (wird berücksichtigt)	3 (14%)
unklar (zur Kenntnis genommen)	3 (14%)
unklar (nicht zuständig)	0 (0%)
Ablehnung	4 (19%)

Tabelle 18: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (achim-dialog, Stadt Achim)

### 6.2.2 Stadt Seelze

Bei der Analyse von SeelzeDirekt wurden sieben Initiativen in die Bewertung miteinbezogen. Tabelle 19 gibt Aufschluss über die Kategorisierung der einzelnen Initiativen. Zwei der sieben Initiativen (29 Prozent) wurden durch die politischen Gremien der Stadt Seelze angenommen, während eine Initiative abgelehnt wurde. Eine Initiative wurde im Planungsprozess, der zum damaligen Zeitpunkt ablief, mitberücksichtigt. Zwei weitere sah der Rat als bereits umgesetzt an. Eine Initiative nahm der Rat zur Kenntnis (jeweils Kategorie *unklar*). Tabelle 20 gibt einen Überblick über die Verteilung auf die einzelnen Kategorien.

Nr.	Titel der Initiative	Policy-Wirkung (Kategorie)
1	gefährlicher Straßenüberführung L390-Hermannstal	Annahme
2	Verkehrsberuhigung der östlichen ortseinfahrt Harenberg (K251)	Annahme
3	Lärmschutz	unklar (bereits umgesetzt)
4	Straßensanierung	unklar (wird berücksichtigt)
8	Seelzedirekt besser bekannt machen	Ablehnung
9	Versorgung mit schnellem Internet (>50Mbit/s) für Seelze und Stadtteile	unklar (zur Kenntnis genommen)
13	Radwegverbindung Harenberg – Ahlem	unklar (bereits umgesetzt)

Tabelle 19: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (SeelzeDirekt, Stadt Seelze)

Vergleicht man diese Ergebnisse mit der Analyse der Experteninterviews, so lässt sich daraus schlussfolgern, dass es sich hierbei um eine *bedeutsame Policy-Wirkung* handelt, wenngleich das Resümee der interviewten Experten in dieser Frage teilweise unterschiedlich ausfällt (vgl. Abschnitt 5.2.1). Ein SPD-Mandatsträger betonte, dass der Rat den Anspruch hatte, die positiv abgestimmten Initiativen über einen Ratsbeschluss umzusetzen sofern das in dem jeweiligen Fall rechtlich machbar war (Interview 002-24, 002-26). Diese Aussage lässt sich anhand der Ergebnisse der Kategorisierung untermauern, auch wenn die Fallzahl gering ist (vgl. Tabelle 20). Eine andere Auffassung vertritt der Bürgermeister der Stadt Seelze, der erläuterte, dass der Rat der Stadt Seelze die abgestimmten Initiativen kritisch aufgenommen hatte. Kritisiert wurden die mit der Umsetzung verbundenen hohen Kosten sowie die Sinnhaftigkeit der Beteiligungsergebnisse für die „sinnvolle Sitzungszeit verloren“ (Interview 003-12) gegangen sei. Aus Sicht des Bürgermeisters gab es in Seelze kein Thema, das für alle Bürger gleichermaßen wichtig war. Zudem handele es sich bei den meisten Problemen der Bürger um Kleinigkeiten (Interview 003-88). Demnach wunderte es ihn nicht, dass LiquidFeedback keine neuen innovativen Ideen hervorbrachte (Interview 003-44).

Auch ein CDU-Mandatsträger vertrat diese Auffassung, weswegen seine Fraktion das Verfahren weder unterstützte noch blockierte. Rückblickend sei dies aus seiner Sicht eine verpasste Chance gewesen (Interview 004-96).

<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>	<b>Anzahl (in % gerundet)</b>
Annahme	2 (29%)
unklar (bereits umgesetzt)	2 (29%)
unklar (wird berücksichtigt)	1 (14%)
unklar (zur Kenntnis genommen)	1 (14%)
unklar (nicht zuständig)	0 (0%)
Ablehnung	1 (14%)

Tabelle 20: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (SeelzeDirekt, Stadt Seelze)

### 6.2.3 Stadt Wunstorf

Bei der Analyse von Wunstorf-direkt wurden fünf Initiativen in die Bewertung miteinbezogen. Zu zwei Initiativen lagen keine Informationen vor, weshalb diese in der Analyse nicht berücksichtigt werden konnten. Tabelle 21 gibt Aufschluss über die Kategorisierung der einzelnen Initiativen. Eine der fünf Initiativen (20 Prozent) wurden durch die politischen Gremien der Stadt Wunstorf angenommen, abgelehnt wurde ebenfalls eine Initiative. Drei Initiativen lassen sich der Kategorie *unklar (zur Kenntnis genommen)* zuordnen. Tabelle 22 gibt einen Überblick über die Verteilung auf die einzelnen Kategorien.

Zieht man die Ergebnisse aus der Analyse der Experteninterviews hinzu, zeigt sich, dass die Stadt Wunstorf ein Fall von *selektiver Policy-Wirkung* darstellt (vgl. Abschnitt 5.2.1). Die Fraktionen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen werteten die Beteiligungsergebnisse als unverbindliche Vorschläge, die, wie es ein CDU-Mandatsträger formulierte, „in die Diskussion (...) eingeflossen“ (Interview 012-74) sind. Ein Mandatsträger von Bündnis 90/Die Grünen erklärte, dass seine Fraktion die aus ihrer Sicht besten Vorschläge herausucht und politisch unterstützt:

*„Also ich finde Bürgerbeteiligung muss man auch, in Anführungsstrichen, ein bisschen steuern und auch sagen: ‚Wir wollen die Meinung hören und wollen aus den vielen Meinungen versuchen das Beste herauszufinden.‘“ (Interview 013-10)*

Die SPD-Fraktion ignorierte die Beteiligungsergebnisse sogar:

*„Und wir haben's dann irgendwie so'n bisschen aus dem Auge verloren. Es kamen ja dann durchaus auch Bürger, die sich angemeldet haben, das waren dann zum Teil aber die stadtbekanntesten Leserbriefschreiber. (...) Insofern haben wir das auch so ein bisschen ignoriert, muss ich sagen.“ (Interview 014-27, 014-37)*

<b>Nr.</b>	<b>Titel der Initiative</b>	<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>
2	Was man weiß und noch wissen sollte!	unklar (zur Kenntnis genommen)
3	Generell keine Teil- und Wohnbebauung auf dem Gelände des Freibades und des Jahnplatzes	unklar (zur Kenntnis genommen)
4	Fuß-/Radweg entlang der alten Südaue	unklar (zur Kenntnis genommen)
8	Gleichbehandlung von Hortkindern und Kindern in Randstundenbetreuung, Änderung der Kita-Gebührensatzung	Annahme
9	Nutzung des Freibadgeländes und Jahnplatz (A Platz)	keine Information
12	Initiative gegen eine Tiefgarage unter dem Jahnplatz	keine Information
16	Eine Benennung des Platzes vor der Stadtkirche geht einem Wunstorfer, analog zum Armin-Mandel-Hof	Ablehnung

*Tabelle 21: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (Wunstorf-direkt, Stadt Wunstorf)*

Vor diesem Hintergrund erschließt sich, weshalb nur Bürgerinitiative 8, die eine Gleichbehandlung bei der Geschwisterermäßigung für Hortkinder und Kinder in der Randstundenbetreuung forderte („Gleichbehandlung von Hortkindern und Kindern in Randstundenbetreuung, Änderung der Kita-Gebührensatzung“ eingestellt am 10.06.2015), von den politischen Gremien beschlossen wurde. In diesem Fall war es politisch opportun, sich diesem Vorschlag anzuschließen, vermutlich, weil er eine größere Gruppe betraf, die zudem ihre Interessen in einer Elterninitiative vertrat (Interview 010-4).

<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>	<b>Anzahl (in %)</b>
Annahme	1 (20%)
unklar (bereits umgesetzt)	0 (0%)
unklar (wird berücksichtigt)	0 (0%)
unklar (zur Kenntnis genommen)	3 (60%)
unklar (nicht zuständig)	0 (0%)
Ablehnung	1 (20%)

Tabelle 22: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (Wunstorf-direkt, Stadt Wunstorf)

#### 6.2.4 Landkreis Friesland

Bei der Analyse von LiquidFriesland wurden 41 Initiativen in die Bewertung miteinbezogen. Zu einer Initiative lagen keine Informationen vor, weshalb diese in der Analyse nicht berücksichtigt werden konnte. Die Kategorisierung der einzelnen Initiativen kann Tabelle 23 entnommen werden. 14 der 41 Initiativen (34 Prozent) wurden durch die politischen Gremien des Landkreises Friesland angenommen, während rund jede vierte abgelehnt wurde (11 abgelehnte Initiativen, 27 Prozent). Zwei Initiativen (5 Prozent) wurden in den weiteren Planungsprozessen von Politik und Verwaltung mitberücksichtigt, während jeweils drei Initiativen (7 Prozent) zur Kenntnis genommen oder der Kategorie *unklar (nicht zuständig)* zugeordnet wurden (jeweils Kategorie *unklar*). Es konnten keine Informationen ermittelt werden, ob das tatsächlich zuständige politische Gremium über diese Initiativen beraten hatte und wenn ja, mit welchem Ergebnis. Tabelle 24 gibt einen Überblick über die Verteilung auf die einzelnen Kategorien.

Auffällig ist, dass rund jede fünfte Initiative als *unklar (bereits umgesetzt)* kategorisiert wurde. Die entsprechenden Beschlüsse aus den politischen Gremien verweisen dazu auf bisherige Anstrengungen in dem betreffenden Politikfeld, woraus die Gremien keine Notwendigkeit für politisches Handeln ableiten. Zu beobachten ist das beispielhaft bei Bürgerinitiative 14 („Ausbildungsmöglichkeiten für Mädchen“ kein Datum bekannt), die eine Unterstützung von Ausbildungsmöglichkeiten für Mädchen vorsah. Die Beschlussvorlage der Verwaltung vom 30.01.2013, die dem Ausschuss für Schule, Sport und Kultur sowie anschließend dem Kreisausschuss vorgelegt wurde, schlug eine Intensivierung der Unterstützung von Ausbildungsmöglichkeiten für Mädchen vor, jedoch ohne konkrete Maßnahmen zu nennen. Stattdessen werden bereits existierende Maßnahmen aufgelistet (vgl. Landkreis Friesland 2013a).

Kontrastiert man diese Ergebnisse mit der Analyse der Experteninterviews, so lässt sich daraus schlussfolgern, dass es sich hierbei um eine *bedeutsame Policy-Wirkung* (vgl. Abschnitt 5.2.1) handelt. Ein SPD-Mandatsträger erläuterte, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse in erheblichem Maße an Rahmenbedingungen, insbesondere was die rechtliche Machbarkeit betrifft, geknüpft waren (Interview 016-146, 016-148). Gleichzeitig begrüßte er die Beteiligungsmöglichkeiten, die Liquid-Feedback bot, weil er sich davon versprach, dass kommunalpolitische Entscheidungen dadurch stärker legitimiert werden würde und die Bürger die Möglichkeit bekommen hätten, Anregungen an die Politik heranzutragen (Interview 016-14). Bei der Durchsetzung der Initiativen in den politischen Gremien habe es geholfen, dass die SPD-Fraktion in der Mehrheitsgruppe war und dadurch einen großen Einfluss auf die Entscheidung im Kreistag ausüben konnte (Interview 016-152). Ein FDP-Mandatsträger hatte hierzu eine andere Auffassung. Er kritisierte, dass an den Abstimmungen in LiquidFeedback zu wenige Bürger teilgenommen hatten. Seiner Auffassung nach rechtfertigte dies nicht, dass sich der Kreistag mit den Beteiligungsergebnissen beschäftigte (Interview 015-1). Da die FDP in dem Zeitraum, in dem LiquidFeedback eingeführt wurde, nicht Mitglied der Mehrheitsgruppe war, dürfte ihre Kritik zwar wahrgenommen, aber wirkungslos in Bezug auf die Policy-Wirkung gewesen sein. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die für die Entscheidungsfindung relevanten Akteure aus der Mehrheitsgruppe einer Umsetzung offen gegenüberstanden und diese im Rahmen der Möglichkeiten unterstützten.

<b>Nr.</b>	<b>Titel der Initiative</b>	<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>
5	Kostenloser Strandeintritt	unklar (bereits umgesetzt)
7	Friesland braucht einen unabhängigen eigenen Pflegestützpunkt	unklar (bereits umgesetzt)
14	Ausbildungsmöglichkeiten für Mädchen	unklar (bereits umgesetzt)
15	Müllentsorgung komplett in Varel ermöglichen	Ablehnung
16	Einhaltung des Güllekatasters, der Gülleausbringungszeiten und Anwendung moderner Methoden der Gülleausbringung	Ablehnung
23	Schreddern persönlicher Dokumente	Ablehnung
24	Verbesserung der musischen Bildung in Friesland	Annahme
25	Angabe der Parteizugehörigkeit und der Mitglieder des Kreistages im Liquid System	unklar (bereits umgesetzt)
30	bevorzugte/beschleunigte Einführung der Behörden Rufnummer 115	Annahme
32	Einführung eines Tages der Solidarität mit den im Einsatz befindlichen Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Landkreis Friesland	Annahme
33	Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Einführung von Jobtickets	unklar (wird berücksichtigt)
34	Erweiterung des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen (VBN)	Ablehnung
35	Landverbrauch verringern	unklar (bereits umgesetzt)
38	Resolution zum Kavernengebiet in Etzel	Annahme
39	Mitsprache bei Verteilung von Haushaltsmitteln im Schulbereich	Annahme
40	Kostenlose Schülerbeförderung im Sekundarbereich II	Ablehnung



<b>Nr.</b>	<b>Titel der Initiative</b>	<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>
41	Resolution gegen die Privatisierung des Wassers (Wasserrichtlinie der EU)	Annahme
42	Aufbau einer einheitlichen Küstenwache	Annahme
44	Übertragung aller öffentlichen Kreistags-sitzungen im Rahmen der Kooperation per Live-Stream über das Internet.	Ablehnung
45	Konfessionsunabhängige gynäkologische Behandlungen in den Krankenhäusern unserer Region	unklar (nicht zuständig)
47	Lebensmittel aus der Region – Verbraucherschutz stärken	Ablehnung
49	Anpassung der Öffnungszeiten der KFZ Zulassungsstelle(n)	Annahme
53	mehr qualifizierte Nutzer für Liquid Friesland	Annahme
54	Ausrichtung eines Wettbewerbs „Unser Dorf spart Strom“	Ablehnung
58	Defibrillatoren retten Leben	Annahme
60	Einheitliche Berechnungsgrundlage für Elternbeiträge in Kindertagesstätten	unklar (wird berücksichtigt)
70	LiquidFriesland – Übersichtlichkeit der Oberfläche – Gebrauchsanleitung	Annahme
79	Für Selbstorganisation: LiquidFriesland als echte Bürgerplattform	unklar (bereits umgesetzt)
77	Dienstleistungsverträge nur mit tariflicher Bindung	unklar (bereits umgesetzt)
80	Erweiterung der Radwegesicherheit an Ampelanlagen	unklar (zur Kenntnis genommen)
81	Überprüfung der Abgabezeiten von Problemstoffen/ Sonderabfällen (von Privathaushalte) im AWZ Wiefels und Wertstoffhof Varel	Ablehnung

<b>Nr.</b>	<b>Titel der Initiative</b>	<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>
83	Radwege im Wangerland	unklar (zur Kenntnis genommen)
88	Deklaration öffentlicher Bezuschussung	unklar (nicht zuständig)
89	Bei Dunkelheit Aufrichten umgefallener Abfalltonnen auf Fahrradwegen durch die Verursacher	Annahme
93	Beteiligung des Landkreises an den Kosten für das „Aqua Toll“	Annahme
99	Einführung eines Diskussionsforums für Liquid Friesland	Ablehnung
101	Einrichten von Notfallpunkten im Radwegenetz Friesland	unklar (nicht zuständig)
103	Öffentliche Diskussion zu LiquidFriesland	unklar (bereits umgesetzt)
104	Führerschein für Fahranfänger auch in Varel ausgeben	Annahme
105	Neubau eines Pendlerparkhauses am Bahnhof Sande	unklar (zur Kenntnis genommen)
108	Herstellung von Brennstoffpellets aus Biomasse statt Kompostierung im AWZ Wiefels	Ablehnung
111	Beschilderung der Radwege reinigen	keine Information

*Tabelle 23: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (LiquidFriesland, Landkreis Friesland)*

<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>	<b>Anzahl (in % gerundet)</b>
Annahme	14 (34%)
unklar (bereits umgesetzt)	8 (20%)
unklar (wird berücksichtigt)	2 (5%)
unklar (zur Kenntnis genommen)	3 (7%)
unklar (nicht zuständig)	3 (7%)
Ablehnung	11 (27%)

Tabelle 24: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (LiquidFriesland, Landkreis Friesland)

### 6.2.5 Landkreis Rotenburg (Wümme)

Bei der Analyse der Bürgerplattform ROW wurden vier Initiativen in die Bewertung miteinbezogen. Die Kategorisierung der einzelnen Initiativen kann Tabelle 25 entnommen werden. Keine der vier Initiativen wurde durch die politischen Gremien des Landkreises Rotenburg (Wümme) angenommen, während drei abgelehnt wurden (75 Prozent). Eine Initiative (25 Prozent) wurde der Kategorie *unklar (nicht zuständig)* zugeordnet. Hier konnten keine Informationen ermittelt werden, ob das dafür zuständige politische Gremium über diese Initiativen beraten hat und wenn ja, mit welchem Ergebnis. Tabelle 26 gibt einen Überblick über die Verteilung auf die einzelnen Kategorien. Hierbei handelt es sich um keine um *keine Policy-Wirkung* (vgl. Abschnitt 5.2.1). Die SPD- und CDU-Fraktionen bewerteten die Beteiligungsergebnisse als verzerrt, da sich in Liquid-Feedback nur „Krawallmacher“ (Interview 006-54) beteiligen würden, die die „schweigende Mehrheit“ (Interview 006-54) überstimmt hätten (Interview 008-114, 008-116). Ein SPD-Mandatsträger fasst die Haltung seiner Fraktion zu LiquidFeedback wie folgt zusammen:

*„Wir können doch 'ne Entscheidung für 'nen ganzen Landkreis nicht von den paar Leuten, die sich beteiligt haben, abhängig machen.“  
(Interview 008-116)*

Nr.	Titel der Initiative	Policy-Wirkung (Kategorie)
1	Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern	unklar (nicht zuständig)
2	Tempolimit Vahlder Weg Scheeßel	Ablehnung
3	Antrag auf Senkung der Kreisumlage um 1,5 Prozentpunkte auf 49 %	Ablehnung
8	Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)	Ablehnung

*Tabelle 25: Policy-Wirkung geordnet nach Initiativen (Bürgerplattform ROW, Landkreis Rotenburg (Wümme))*

Dass es in Politik und Verwaltung keine Sensibilität im Umgang mit Beteiligungsergebnissen gab und die Beteiligungsergebnisse ignoriert wurden, lässt sich anhand der Verwaltungsinitiative 8 („Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ eingestellt am 20.01.2016) illustrieren. In der Sitzung des Kreistages vom 11.12.2015 berichtete der Landrat, dass eine einmal jährlich stattfindende Sperrmüllstraßensammlung nicht abgeschafft werde, man sich aber über LiquidFeedback ein Meinungsbild der Bürger des Landkreises einholen wolle (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Damit stand bereits im Vorhinein fest, dass die Abstimmungsergebnisse in LiquidFeedback keinerlei Auswirkungen auf die Politik haben wird. Die Verwaltungsinitiative sah vor, dass die einmal jährlich stattfindende Sperrmüllsammlung zugunsten eines reinen Anforderungssystems ersetzt wird, was jedoch der Position von Verwaltung und Politik völlig widerspricht. Diese Initiative setzte sich gegen die Bürgerinitiative 9 („Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr“ eingestellt am 20.01.2016) durch, die die Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr forderte. Die Beteiligungsergebnisse ignorierend beschloss der Ausschuss für Abfallwirtschaft in seiner Sitzung vom 26.04.2016 am bisherigen System festzuhalten (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b; Oertel 2018).

<b>Policy-Wirkung (Kategorie)</b>	<b>Anzahl (in %)</b>
Annahme	0 (0%)
unklar (bereits umgesetzt)	0 (0%)
unklar (wird berücksichtigt)	0 (0%)
unklar (zur Kenntnis genommen)	0 (0%)
unklar (nicht zuständig)	1 (25%)
Ablehnung	3 (75%)

Tabelle 26: Policy-Wirkung geordnet nach Kategorien (Bürgerplattform ROW, Landkreis Rothenburg (Wümme))

### 6.3 Analyse möglicher Einflussfaktoren

Die Ergebnisse aus Abschnitt 6.1 zeigen, dass LiquidFeedback einige der zuvor theoretisch hergeleiteten Kriterien nur unzureichend oder überhaupt nicht erfüllt. Dieser Befund betrifft grundsätzlich alle untersuchten Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß, wobei die Unterschiede marginal sind. In diesem Abschnitt wird analysiert, welchen Einfluss die Evaluationskriterien auf die Policy-Wirkung haben. Dazu wurden im vorherigen Abschnitt die LiquidFeedback-Plattformen in den untersuchten Kommunen hinsichtlich ihrer Policy-Wirkung typologisiert. Nun wird zunächst in einem ersten Schritt geprüft, inwiefern es bei den Evaluationskriterien Varianz in der zuvor analysierten Ausprägung gibt. In einem zweiten Schritt wird in einem Paarvergleich nach der *method of difference* (MoD) geprüft, ob es einen Zusammenhang zwischen den Evaluationskriterien (Variablen) und der Policy-Wirkung gibt.

#### **Legitimität**

Bei den Kriterien „Einbindung betroffener und politisch marginalisierter Bevölkerungsgruppen“, „Einbindung Betroffener, die nicht am Verfahren teilnehmen können“, „Zugangsmöglichkeiten zur Teilnahme am Verfahren für interessierte Personen“ und Transparenz gibt es keine Unterschiede zwischen den untersuchten Kommunen. Bei dem Kriterium Repräsentativität wurde festgestellt, dass es Unterschiede hinsichtlich des Teilnehmerkreises gibt. In der Stadt Wunstorf durften – anders als in den anderen Kommunen – auch Mandatsträger an LiquidFeedback teilnehmen. In der Stadt Achim sind auch Gewerbetreibende, die in

Achim nur ihr Gewerbe betreibe, aber dort keinen Wohnsitz haben, zur Teilnahme berechtigt. In Seelze sollen Fachbereichs- und Abteilungsleiter aus der Verwaltung nur dann an LiquidFeedback teilnehmen, wenn die Abstimmungen nicht in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Darüber hinaus ist der Teilnehmerkreis in den untersuchten Kommunen identisch. Es ist aber unwahrscheinlich, dass diese veränderten Modalitäten hinsichtlich des Teilnehmerkreises Einfluss auf die Policy-Wirkung haben, da die Analyse des Schutzmechanismus gegen Interessengruppen gezeigt hat, dass Gewerbetreibende und Verwaltungsmitarbeiter nicht nachweislich partizipiert hatten. Die Ergebnisse der Analyse des Kriteriums „Schutzmechanismus gegen Übermacht durch Politik, Verwaltung und Experten“ zeigen, dass sich in einigen untersuchten Kommunen Mandatsträger, die ihr Mandat in den beschlussfassenden Gremien halten, an LiquidFeedback beteiligt hatten – trotz freiwilliger Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme. Aufgrund der unklaren Datenlage, die es nicht zugelassen hat, die Teilnahme von Mandatsträgern zu quantifizieren, kann kein belastbares Urteil zur Frage der Wirksamkeit des Schutzmechanismus gegen Politik und Verwaltung getroffen werden. Die Aussagen der interviewten Experten lassen jedoch den Schluss zu, dass die Verstöße gegen die Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme sich als wenig einflussreich auf den Ablauf der politischen Prozesse herausgestellt haben und daher vernachlässigt werden können (vgl. Abschnitt 6.1.1), weswegen dieses Kriterium bei der weiteren Analyse nicht näher verfolgt wird. Die Analyse des Kriteriums „Schutzmechanismus gegen Interessengruppen“ hat gezeigt, dass in Achim eine Bürgerinitiative und in Wunstorf eine Elterninitiative und ein Partnerverein der Partnerstadt Flers LiquidFeedback nutzten. Dieses Kriterium kommt als möglicher Einflussfaktor auf die Policy-Wirkung infrage.

### **Effektivität**

Die Effektivität weicht zwischen den Kommunen teils deutlich ab. Während im Landkreis Rotenburg (Wümme) oder in der Stadt Achim 100 bzw. 93 Prozent der Initiativen lösungsorientiert waren, waren es in Wunstorf nur 61 Prozent. Daher wird das Effektivitäts-Kriterium als möglicher Einflussfaktor auf die Policy-Wirkung in Betracht gezogen.

### **Bildung von Sozialkapital**

In keiner der untersuchten Kommunen wurde die Bildung von Sozialkapital durch eine von Seiten der Verwaltung durchgeführte Maßnahme unterstützt oder

aktiv gefördert. Aufgrund fehlender Varianz wird dieses Kriterium als Einflussfaktor auf die Policy-Wirkung nicht weiter untersucht.

### **Anbindung von LiquidFeedback an das politische System**

Bei den Kriterien „Verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens“ und „Einfluss des für die technische Durchführung zuständigen Vereins und Entwickler“ wurde keine Varianz zwischen den untersuchten Kommunen ermittelt. Hinsichtlich des Kriteriums „Initiative zur Einführung von LiquidFeedback“ sind Unterschiede zwischen den Kommunen feststellbar: In den Städten Achim und Wunstorf wurde LiquidFeedback von der Verwaltung aus initiiert, in der Stadt Seelze und dem Landkreis Rotenburg (Wümme) war die SPD-Fraktion Initiator und im Landkreis Friesland der Landrat. In Kapitel 7 wird im Detail untersucht, welche Auswirkungen diese unterschiedliche Konfiguration auf die Policy-Wirkung hat.

### **Wissensvermittlung**

In allen Kommunen wurde nur in einem Fall im Landkreis Rotenburg (Wümme) relevantes Wissen von Seiten der Verwaltung in einer Initiative zur Verfügung gestellt. In diesem Fall wies die Verwaltung darauf hin, dass nicht der Landkreis, sondern die Stadt Rotenburg (Wümme) für das in der Initiative thematisierte Anliegen zuständig war. Aufgrund fehlender Varianz bei diesem Kriterium wird als nicht weiter als möglicher Einflussfaktor auf die Policy-Wirkung untersucht.

### **Frühzeitige Einbindung**

Bei diesem Kriterium gibt es teils deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen. Es wurde jedoch bereits in Abschnitt 6.1.6 erläutert, dass aus methodischer Sicht eine Generalisierung aufgrund der niedrigen Fallzahlen als problematisch erscheint und daher davon abgesehen werden muss dieses Kriterium bei der weiteren Analyse der Policy-Wirkung zu verfolgen.

### **Schlussfolgerung**

Bei den von der weiteren Analyse ausgeschlossenen Kriterien kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geprüft werden, welchen Einfluss sie auf die Policy-Wirkung haben, da es bei diesen Kriterien keine Varianz hinsichtlich der Ausprägungen gibt. Daher bleibt offen, ob es sich bei diesen Kriterien um notwendige Einflussfaktoren handelt (vgl. Rohlfing 2009: 141). Jedoch liegt die Vermutung nahe,

dass es sich dabei um nicht maßgebliche Einflussfaktoren handelt, da in drei der fünf Kommunen eine *bedeutsame Policy-Wirkung* festgestellt wurde. Die Kriterien, bei denen es Varianz in der Ausprägung zwischen den untersuchten Kommunen gegeben hat, wurden zwecks Analyse in eine Tabelle überführt (vgl. Tabelle 27). Damit kann nach der *method of difference (MoD)* ermittelt werden, welches Kriterium Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. Die Policy-Wirkung wird als abhängige Variable betrachtet, da deren unterschiedliche Ausprägungen erklärt werden sollen. Die Kriterien „(Nicht-)Vorhandensein von Interessengruppen“ und die „Lösungsorientierung der Initiativen“ werden als unabhängige Variable betrachtet.

<b>Kriterium</b>	<b>Interessen- gruppen</b>	<b>Lösungsorientierte Initiativen (in % gerundet)</b>	<b>Policy-Wirkung</b>
Stadt Achim	Ja	93%	Bedeutsam
Stadt Seelze	Nein	77%	Bedeutsam
Stadt Wunstorf	Ja	61%	Selektiv
Landkreis Friesland	Nein	Keine Angabe	Bedeutsam
Landkreis Roten- burg (Wümme)	Nein	100%	Keine

Tabelle 27: Unterschiedliche Ausprägungen der Evaluationskriterien

Klammert man bei der Analyse des Einflusses von Interessengruppen auf die Policy-Wirkung die Stadt Wunstorf aus, so wird deutlich, dass diese Variable keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. In der Stadt Seelze sowie in den Landkreisen Friesland und Rotenburg (Wümme) hat es keine Interessengruppen gegeben, trotzdem wurde in Seelze und in Friesland eine *bedeutsame Policy-Wirkung* festgestellt während im Landkreis Rotenburg (Wümme) *keine Policy-Wirkung* gemessen wurde. Bezieht man die Stadt Wunstorf in die Analyse mit ein, so ergibt sich ein differenziertes Bild. In Wunstorf gab es zwei Initiativen, die in einem Fall von einer Interessengruppe eingestellt wurden und in einem anderen Fall die Forderung einer Interessengruppe wiedergab. Im ersten Fall wurde die Initiative positiv abgestimmt und im Anschluss durch die politischen Gremien beraten und beschlossen. Im zweiten Fall unterlag die Initiative einer anderen, gelangte aber



dennoch in die politischen Gremien und wurde dort – entgegen der Beteiligungsergebnisse in LiquidFeedback – beschlossen. Dies lässt die Vermutung zu, sich die Unterstützung einer Initiative durch eine Interessengruppe positiv auf die Entscheidungen der Mandatsträger auswirkt.

Diese These lässt sich mit dem erarbeiteten Forschungsdesign nicht ohne Weiteres bestätigen. Aufgrund der Fokussierung auf die dichotomen Ausprägungen der Variablen (Vorhandensein von Interessengruppen, Nicht-Vorhandensein von Interessengruppen), können Einzelfälle nur unzureichend analysiert werden. Ohne die durch die Experteninterviews möglich gemachten detaillierten Beobachtungen wäre der Einfluss von Interessengruppen in der Stadt Wunstorf nicht identifiziert worden.<sup>237</sup> Beim Vergleich der Lösungsorientierung der Initiativen deuten die Ergebnisse darauf hin, dass dies keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. Eine hohe Lösungsorientierung, wie beispielsweise im Landkreis Rotenburg (Wümme), führt nicht zu einer hohen Policy-Wirkung. Gleichzeitig bedeutet eine niedrige Policy-Wirkung wie in der Stadt Wunstorf nicht, dass die Beteiligungsergebnisse im politisch-administrativen System wirkungslos verhallen.

Fasst man diese Befunde zusammen, so wird deutlich, dass die Policy-Wirkung nicht nachweislich von der Ausprägung der genutzten Evaluationskriterien und den erreichten Zielen beeinflusst wird. Dies ist in zweifacher Hinsicht interessant: Erstens ist daraus zu schlussfolgern, dass demokratietheoretische Mängel des Verfahrens keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung haben. Dieses Ergebnis hilft dabei, die Argumente, die aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger gegen eine hohe Policy-Wirkung sprechen, einzuordnen. Zweitens folgt aus diesem Befund, dass sich die hier eingesetzten Evaluationskriterien nicht dazu eignen, Liquid-Feedback dahingehend zu analysieren, an welche Bedingungen die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen in den politischen Gremien geknüpft sind. Aus methodischer und theoretischer Sicht ist dieser blinde Fleck ein großer Makel: Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist ein integraler Bestandteil von Bürgerbeteiligungsverfahren, die darauf abzielen, Bürger an den politischen Entscheidungen zu beteiligen (vgl. Neunecker 2016: 18). Das Problem wird seit einiger Zeit in der fachwissenschaftlichen Literatur diskutiert, jedoch ohne konkretes Ergebnis (vgl. Geißel 2008b: 231f). Hierzu will diese Arbeit einen Beitrag

---

<sup>237</sup> Für eine detailliertere Reflexion des Forschungsdesigns wird auf Abschnitt 8.2 verwiesen.

leisten, indem im folgenden Kapitel bislang unberücksichtigte Einflussfaktoren untersucht.



## 7 Einfluss kommunalpolitischer Akteure auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback

In diesem Kapitel werden die einzelnen Durchführungsstadien (Einführung, Durchführung, Evaluation/Einstellung) deskriptiv erläutert (7.1 bis 7.5). Im Anschluss wird ein analytischer Vergleich der untersuchten Kommunen vorgenommen (7.6).

### 7.1 Stadt Achim

<b>Einwohneranzahl</b> <sup>238</sup>	31.911
<b>Arbeitslosenquote (Landkreis Verden)</b> <sup>239</sup>	3,6 Prozent
<b>Wirtschaftskraft (BIP, Landkreis Verden)</b> <sup>240</sup>	31.107 Euro je Einwohner
<b>Schuldenstand</b> <sup>241</sup>	7.006.000 Euro
<b>Ratzusammensetzung</b> <sup>242</sup>	SPD* (13 Sitze) CDU (12 Sitze) Bündnis 90/Die Grünen* (5 Sitze) FDP (3 Sitze) WGA (3 Sitze) Die Linke (1 Sitz) Einzelwahlvorschlag Mindermann* (1 Sitz)
<b>Bürgermeister</b>	Parteilos (vor der Wahl aus CDU ausgetreten)

Tabelle 28: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Achim

<sup>238</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2018)

<sup>239</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 08.01.2020)

<sup>240</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2017)

<sup>241</sup> Haushalt der Stadt Achim (Stand: 18.12.2018)

<sup>242</sup> Die letzte Kommunalwahl fand am 11.09.2016 statt. Mit einem Stern markiert die Fraktionen, die der Mehrheitsgruppe angehören.

### 7.1.1 Planungs- und Einführungsphase

Die Stadt Achim hatte in der Vergangenheit umfangreiche Erfahrung mit unterschiedlichen Bürgerbeteiligungsverfahren und -instrumenten gesammelt. Diese Erfahrung umfasst diverse Workshop-Formate, die sich oftmals mit der Nachnutzung von ungenutzten Flächen befassten, aber auch kleinteiligere Lösungen wie beispielsweise Mängelmelder (Interview 020-293, 020-281). Daraus ist zu schließen, dass die beteiligten Akteure, allen voran die Verwaltung, offen gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren und -instrumenten eingestellt sind. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen entstand der Wunsch der Politik, bereits bestehende Beteiligungsmaßnahmen um ein Verfahren zu ergänzen, das hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Faktors effizienter war als die zuvor genutzten Verfahren. Somit übernahm der Rat das Agenda Setting und beauftragte die Verwaltung damit, ein Konzept zur Bürgerbeteiligung zu entwickeln, bei dem die Verwaltung eine tragende Rolle einnehmen sollte (vgl. Interview 020-2; Stadt Achim 2017a). Zwei Kriterien spielten bereits im Vorfeld eine tragende Rolle: Aus Verwaltungssicht musste das Beteiligungsverfahren an die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten, die das Niedersächsische Verfassungsgesetz bietet, anschlussfähig sein (Interview 020-10, 020-242). Demgegenüber betonten die Mandatsträger, dass das künftige Beteiligungskonzept mit weniger Aufwand als die in der Vergangenheit erprobten Beteiligungsverfahren verbunden sein sollte (Interview 021-21).

Über den Städte- und Gemeindebund bestand Kontakt zum Landkreis Friesland, dessen zuständiger Verwaltungsmitarbeiter LiquidFriesland in der Stadt Achim vorgestellt hatte (Interview 020-2, 020-4, 020-6, 019-14). Die Vorstellung überzeugte die kommunalen Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung, weshalb der Rat der Stadt Achim in seiner Sitzung vom 10.03.2016 die Einführung von LiquidFeedback beschloss. Die Vorbereitung der Einführung von LiquidFeedback fand im Ausschuss für Organisation, Finanzen und Personal statt (Interview 020-212, 020-203). Aus den Experteninterviews geht hervor, dass die CDU bereits in der Vorbereitungsphase versuchte, LiquidFeedback zu verhindern (Interview 020-322). Sie brachte Facebook als Alternative zu LiquidFeedback ins Gespräch (Interview 020-90, 020-29). Das geht aus einem öffentlich zugänglichen Schreiben von Larne Sprenger hervor, der darin den Standpunkt vertrat, dass die Beteiligung im Landkreis Friesland zu niedrig sei als dass sie die monatlichen

Kosten rechtfertige (vgl. Sprenger 2015).<sup>243</sup> Aufgrund eines Screenshots, auf dem mehrere Initiativen aus LiquidFriesland abgebildet waren, folgerte er, dass maximal 20 Teilnehmer in LiquidFriesland aktiv sind, obwohl die Beteiligungsquote wesentlich höher lag. Die Anschaffungskosten lägen bei „mehrere[n] tausend Euro“ (Sprenger 2015), hinzu kämen 500 Euro für die monatliche Nutzung. Aus Sicht der Verwaltung bestand der Nachteil von Facebook darin, dass nicht kontrolliert werden kann, wer sich daran beteiligt, weswegen die von der CDU favorisierte Lösung nicht in Frage kam (Interview 020-10). Unterstützung erfuhr die Einführung von LiquidFeedback durch die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Wählergemeinschaft Achim (Interview 021-65, 021-68).<sup>244</sup> Der Bürgermeister der Stadt Achim hatte in der Vorbereitungsphase sowohl in dem beratenden Ausschuss, als auch nach außen hin keine tragende Rolle gespielt.

In dem beratenden Ausschuss wurden Fragen rund um die Nutzungsbedingungen und den Verhaltenskodex für die Mandatsträger verhandelt und ausgearbeitet (Interview 020-216). Dabei orientierten sich die beteiligten Akteure an LiquidFriesland (Interview 020-313). Gemäß dem Verhaltenskodex aus dem Landkreis Friesland, durften auch in der Stadt Achim die Mandatsträger nicht an LiquidFeedback teilnehmen, da es die Befürchtung gab, Bürger könnten die Teilnahme der Politik als Einmischung verstehen und sich deswegen nicht mehr beteiligen (Interview 020-32, 021-5). Ein SPD-Mandatsträger war mit dieser Lösung nicht zufrieden. Er sah es als gravierenden Mangel, dass Mandatsträger keine Gelegenheit hatten, Gründe, die gegen die Umsetzung einer Initiative sprachen, frühzeitig in den Beteiligungsprozess einbringen zu können. Zudem kritisierte er, dass Teilnehmer keine Möglichkeit hatten, Verständnisfragen an die Initiatoren zu richten (Interview 021-1).

Während dieser Vorbereitungsphase kristallisierten sich in dem beratenden Ausschuss die zum Teil konkurrierenden Zielvorstellungen der verschiedenen Fraktionen heraus. Die SPD-Fraktion als die größte Befürworterin von LiquidFeedback verfolgte recht vage und wenig konkrete Ziele. Sie verzichtete darauf, quantifizierbare Ziele zu formulieren, wie beispielsweise die Nutzerzahlen oder

---

<sup>243</sup> Larne Sprenger war zu dem damaligen Zeitpunkt noch Mitglied der CDU-Ratsfraktion (vgl. Hoepken 2018).

<sup>244</sup> Unter Wählergemeinschaften werden hier „jene Gruppen oder Personenkreis, die sich außerhalb der politischen Parteien um Mandate in kommunalen Vertretungskörperschaften bewerben“ (Naßmacher 1997: 427) verstanden.

die Anzahl der eingestellten Initiativen. Stattdessen verfolgte sie das Ziel, mit LiquidFeedback junge Menschen für Politik zu begeistern, damit diese sich später ehrenamtlich und parteipolitisch engagieren würden (Interview 021-55, 021-59). Ein SPD-Mandatsträger begründete dies wie folgt:

*„Wir haben nur gesagt, wenn wir erkennen, dass Leute, die uns ansonsten in irgendeiner Form, immer über'n Weg laufen, sich mit diesem Instrument auseinandersetzen, dann ist das schon mal gut.“ (Interview 021-55)*

Demgegenüber formulierte die CDU-Fraktion vergleichsweise konkrete Ziele. Sie erwartete Teilnehmerzahlen im niedrigen vierstelligen Bereich, was sowohl mit der Zielsetzung der Verwaltung als auch der SPD-Fraktion kollidierte und sich deshalb nicht durchsetzen konnte (Interview 020-242, 021-55). Ein SPD-Mandatsträger hielt diese Zielsetzung für „illusorisch“ (Interview 021-55) und wies darauf hin, dass LiquidFeedback längere Zeit bekannt und erfolgreich sein müsste, damit das Verfahren von den Bürgern angenommen würde. Bei der Formulierung gemeinsamer Ziele hatte es zuletzt keinen Konsens gegeben. Als unmittelbarer Nachteil ergibt sich, dass keine Maßnahmen ergriffen werden konnten, um diese Ziele zu erreichen. An diesen unterschiedlichen Zielvorstellungen wird bereits deutlich, dass es in der Vorbereitungsphase einen enormen Vermittlungsbedarf gegeben hatte, um einen Konsens zwischen den Fraktionen zu erreichen (Interview 020-203). Wie brüchig dieser Konsens war, wird in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

Der Verein, der die Einrichtung der Software LiquidFeedback und den Serverbetrieb anbot, war verschiedentlich in die Vorbereitungsphase involviert. Er war für die Einrichtung des Systems verantwortlich, unterstützte die Verwaltung bei technischen Problemen und stand bei Infoveranstaltungen als Ansprechpartner zur Verfügung (Interview 020-214, 020-231, 020-39). Eine wissenschaftliche Expertise oder Politikberatung wurde über den gesamten Prozess hinweg nicht hinzugezogen, obwohl die Verwaltung Beratungsbedarf gesehen hatte, wie beispielsweise für eine Marketingstrategie (Interview 020-55). Trotz fehlender Expertise lassen die Experteninterviews den Schluss zu, dass insbesondere die Verwaltung ein Bewusstsein für die mit der Einführung von LiquidFeedback verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System entwickelt hatte. Die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter erläuterten, dass in dem beratenden Ausschuss kri-

tisiert wurde, dass LiquidFeedback nicht die Möglichkeit bietet, frei zu diskutieren. Der Vorzug von LiquidFeedback bestehe, so die Verwaltungsmitarbeiter, jedoch darin, dass abweichende Meinungen begründet und in Form einer konkurrierenden Alternative gestartet werden müssten (Interview 020-55, 020-56, 020-57). Ein weiterer Vorteil von LiquidFeedback bestehe darin, dass sich die Teilnehmer gegenseitig kontrollieren, sodass eine Moderation nicht notwendig sei (Interview 020-254). Darüber hinaus wurde in der Vorbereitungsphase diskutiert, die Voraussetzungen für eine von der Verwaltung eingestellte Initiative zu lockern, so dass es keiner Zustimmung durch den Verwaltungsausschuss bedarf. Dem wurde jedoch entgegengehalten, dass der Bürgermeister LiquidFeedback für seine eigene Agenda nutzen könne, weshalb die Idee verworfen wurde (Interview 020-103).

Das Bewusstsein für die mit der Einführung verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System lässt sich auch bei einem Mandatsträger der SPD-Fraktion nachweisen. Im Vergleich zu Bevölkerungsumfragen lobt er den geregelten Prozess, der es allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen ermöglicht an LiquidFeedback teilzunehmen. Hinsichtlich des Partizipationsniveaus ordnet er das Verfahren zwischen Einwohnerversammlungen und Bürgerentscheiden ein. LiquidFeedback eröffne den Bürgern die Möglichkeit, so der Mandatsträger, Themen auf die Agenda zu bringen, mit denen sich die einzelnen Fraktionen bis dato nicht beschäftigen wollten (Interview 021-31). Zudem betont er, dass LiquidFeedback ein Lernprozess für die Bürger darstelle, da Bürger lernen würden, dass selbst gute Initiativen nicht gewinnen können, wenn es nicht genug Unterstützer gibt (021-110).

Die Öffentlichkeitsarbeit zu LiquidFeedback lief über bestehende Kanäle und Formate ab. Zudem wurden mehrere Informationsabende veranstaltet, zu denen Bürger und Politiker eingeladen wurden, es wurden Info-Flyer verteilt, die Webseite der Stadt Achim genutzt und es wurde die Presse informiert. Das Presseecho wurde als angemessen empfunden (Interview 020-70, 020-99, 020-238). Daneben wurde nach der Einführung eine Nutzerkonferenz durchgeführt zu der alle Bürger, insbesondere die Teilnehmer von LiquidFeedback, eingeladen wurden, um über Verbesserungsmöglichkeiten des Beteiligungsverfahrens zu diskutieren (Interview 020-45, 020-46).



## 7.1.2 Durchführungsphase

Die Implementierung von LiquidFeedback hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Abläufe im politisch-administrativen System. Positiv abgestimmte Initiativen wurden zusammen mit dem Antragstext und den Abstimmungsergebnissen in die zuständigen Fachgremien weitergeleitet, in denen darüber beraten wurde. Die Verwaltung legte hierzu eine Beschlussvorlage mit relevanten Informationen zu den zu erwartenden Kosten und möglichen Realisierungsvorschlägen vor, die dann die Entscheidungsgrundlage für die Mandatsträger darstellte (Interview 020-133, 021-94). Es gibt keine dokumentierten Fälle, in denen die Mandatsträger der Entschlussvorlage nicht folgten, weswegen davon ausgegangen werden kann, dass die Mandatsträger nach der Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308) handelten. Die Verwaltung hatte alle positiv abgestimmten Initiativen in den politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess überführt, weswegen davon ausgegangen werden kann, dass dieser Prozess institutionalisiert ablief. Einige Mandatsträger beobachteten parallel zu diesem Verwaltungsprozess die in LiquidFeedback stattfindenden Diskussionen und thematisierten diese innerhalb ihrer Fraktion (Interview 021-94). Jedoch gibt es keine Anzeichen dafür, dass diese innerfraktionellen Diskussionen Einfluss auf das Agenda Setting der Fraktionen gehabt hätte.

Hinsichtlich der Policy-Wirkung betonten die interviewten Experten, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse enorm von den von der Verwaltung vorgegebenen Rahmenbedingungen abhing. Die beteiligten Akteure standen einer Umsetzung der Ergebnisse offen gegenüber und unterstützen dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten (Interview 020-348, 020-415, 021-31). Ein SPD-Mandatsträger fasst das Spannungsfeld zwischen politisch-administrativem System auf der einen Seite und den Beteiligungsergebnissen auf der anderen Seite wie folgt zusammen:

*„Sie [die Bürger – Anm. d. Verf.] sind teilweise damit zufrieden (...), dass sie gemerkt haben, wir haben uns ernsthaft mit diesem Thema auseinandergesetzt und haben eine Lösung versucht aufzuzeigen, die das Ganze noch ermöglicht, (...) auf der anderen Seite aber auch deutlich macht, dass wir aktuell dazu keinen Lösungsansatz [haben], der irgendwie verspricht ‚Morgen steht das.‘“ (Interview 021-45)*

Anzeichen für eine *selektive Policy-Wirkung*, die von der Agenda der Entscheidungsträger abhängt, konnten nicht identifiziert werden. Im Gegenteil: Die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter hegten keine Befürchtungen, sich mit aus deren Sicht „falschen Ergebnissen“ (Interview 020-415) auseinanderzusetzen, während ein SPD-Mandatsträger mehrfach betonte, dass seine Fraktion die Teilnahme der Bürger – ungeachtet der Ergebnisse – begrüßte (Interview 021-31, 021-55). Das kooperative Verständnis von Verwaltung und Politik hinsichtlich der politischen Bearbeitung der Beteiligungsergebnisse lässt sich beispielhaft an der Bürgerinitiative 27 („Schaffung einer öffentlichen Spielstätte für Musik und Kultur“ eingestellt am 03.06.2017) illustrieren. Die Initiative sah die Schaffung einer zentral gelegenen Spielstätte vor, von der die Musik- und Kulturszene der Stadt und die Bürger profitieren könnten. Die Verwaltung hatte dazu Angebote für mobile Bühnen eingeholt, da eine feste Bühne aufgrund der Kosten und stadtplanerischer Aspekte als nicht realisierbar betrachtet wurde. Der Rat der Stadt Achim beschloss in seiner Sitzung vom 26.10.2017 eine mobile Bühne bei den laufenden Planungen zur Gestaltung der Innenstadt zu berücksichtigen, womit er dem Kernanliegen der positiv abgestimmten Initiative entsprach (vgl. Stadt Achim 2017g).

Über LiquidFeedback gelangten hauptsächlich neue Themen und Ideen in den politischen Beratungsprozess. Jedoch griffen die Bürger vereinzelt auch Themen auf, zu denen es bereits in der Vergangenheit einen Beschluss gegeben hatte, was von den Mandatsträgern kritisiert wurde (Interview 020-94). Die älteren Entscheidungen flossen hierbei nicht spürbar in die aktuellen Entscheidungsprozesse mit ein, was an einem Beispiel verdeutlicht werden kann. In der von Bürgern eingestellten Bürgerinitiative 2 („Hundespielplätze im Stadtgebiet ohne zeitliche Einschränkung“ eingestellt am 06.05.2016) forderte der Initiator, geeignete Flächen im Stadtgebiet zur Nutzung als Hundespielplätze freizugeben. Der Ausschuss für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr entschied in seiner Sitzung vom 30.01.2018, dieses Anliegen bei zukünftigen Bauleitverfahren mit zu berücksichtigen, was aus Sicht der Initiatoren als ein Entgegenkommen gewertet werden kann, da die Schaffung von Hundespielplätzen zuvor nicht auf der Agenda von Politik und Verwaltung stand (vgl. Stadt Achim 2018a).

In der Verwaltung stellte sich während der Implementierungsphase ein Lernprozess ein. So wurde aus der niedrigen Beteiligung an den Verwaltungsinitiativen zum Leitbild der Stadt Achim (Verwaltungsverfahren 11, 12, 13 und 14) der Schluss gezogen, dass die Initiativen zum Leitbild der Stadt Achim zu abstrakt

und schwierig für die Bürger formuliert wurden (Interview 020-106). Diese Erfahrungen wurden, laut der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter, bei künftigen Verwaltungsverfahren berücksichtigt. Jedoch blieben auch einige Fehler unentdeckt, wie beispielsweise die fehlerhaft eingestellten Verwaltungsverfahren 15 und 16. 2014 hatte es zur Gestaltung des Bibliotheksplatzes einen öffentlichen Workshop gegeben, aus dem zwei Varianten zur Gestaltung hervorgegangen sind (vgl. Stadt Achim 2017c). Die Verwaltung hatte am 11.11.2016 je ein Verwaltungsverfahren zu den beiden Varianten gestartet, wodurch theoretisch beide Initiativen positiv abgestimmt werden könnten, obwohl nur ein Gestaltungsentwurf tatsächlich umgesetzt werden kann. In diesem Sinne wäre es zweckmäßiger gewesen, beide Varianten in einem statt in zwei Verfahren zu behandeln, was dazu geführt hätte, dass beide Varianten miteinander konkurrieren und nur maximal eins der beiden Varianten angenommen worden wäre. Schließlich wurden beide Varianten abgelehnt. Zu Variante 1 hatte sich die konkurrierende Bürgerinitiative 23 („Einbindung der Obernstraße in das geplante Wohnzimmer vor der Bibliothek und zu hohe Folgekosten für den Wasserlauf“ eingestellt am 11.1.2016) durchgesetzt. Diese Initiative fand jedoch keine Berücksichtigung in der Entscheidung des Ausschusses für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr der Stadt Achim vom 23.05.2017 (vgl. Stadt Achim 2017c). Stattdessen wurde eine Variante beschlossen, die auf einer Beschlussvorlage der Verwaltung basierte (Stadt Achim 2017b). Bei dieser Beschlussvorlage muss davon ausgegangen werden, dass sie sich an den Ergebnissen des Workshops von 2014 orientierte. Somit wurde die Entscheidung in LiquidFeedback, die in der Verwaltungsinitiative 21 vorgeschlagene Variante 2 („Der neue Bibliotheksplatz – gestalten Sie mit! VARIANTE 2“ eingestellt am 11.11.2016) nicht zu realisieren, berücksichtigt (vgl. Stadt Achim 2017c). Die konkurrierende Bürgerinitiative 23, die sich gegen Variante 1 (Verwaltungsinitiative 20 „Der neue Bibliotheksplatz – gestalten Sie mit! VARIANTE 1“ eingestellt am 11.11.2016) durchgesetzt hatte, wurde jedoch nicht berücksichtigt, da die Obernstraße in der Beschlussvorlage der Verwaltung – anders als in der erfolgreichen Initiative gefordert – keine Berücksichtigung fand. Schlussendlich bleiben damit die aus dem Workshop von 2014 hervorgegangenen Ergebnisse in der Entscheidung der politischen Gremien unberücksichtigt. In dem mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern geführten Experteninterview wird deutlich, dass dieses Problem weder von den Mandatsträgern, noch von den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern erkannt wurde (Interview 020). Für regelmäßigen Diskussionsstoff in den Entscheidungsprozessen der politischen Gremien

sorgte der Umstand, dass die Beteiligung an den positiv abgestimmten Initiativen aus Sicht der Kritiker von LiquidFeedback, zuvorderst der CDU, gering war:

*„(...) dann haben die Kritiker gesagt ‚(...) Wir haben 32.000 Einwohner und sieben Personen sind jetzt dafür, das kann's ja wohl nicht sein.‘“ (Interview 020-137)*

Die SPD-Fraktion sah in den Vorschlägen, ungeachtet der Anzahl der Beteiligten, ein Potenzial, das es zu fördern galt:

*„Die Befürworter wiederum haben gesagt: ‚So, sieben Personen haben sich paar Gedanken gemacht, seid froh, dass sich überhaupt sieben finden bei unseren Sitzungen, die wir ja haben, haben wir nur dann sieben Personen da, wenn ganz persönliche Interessen berührt sind.‘“ (Interview 020-137)*

In der politischen Entscheidungsfindung fanden die Beteiligungszahlen keine Berücksichtigung. Interviewte Experten aus Verwaltung und Politik betonten, dass jede Initiative eine Sachentscheidung gewesen sei, bei der Kosten und Realisierbarkeit die maßgeblichen Kriterien dargestellt hätten (Interview 020-145, 021-31). Dass die CDU in dieser Phase immer wieder die geringen Teilnehmerzahlen thematisierte, lässt die Vermutung zu, dass die aus Sicht der CDU zu geringen Teilnehmerzahlen als Argument dienen sollten, um LiquidFeedback einzustellen, zumal die CDU die Einführung des Beteiligungsverfahrens von Anfang an nicht unterstützt hatte. Für diese Vermutung spricht, dass das Argument der zu geringen Teilnehmerzahlen in einem Antrag der CDU-Fraktion auf Einstellung von LiquidFeedback verwendet wurde und zum anderen war die CDU grundsätzlich ablehnend gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren in der Stadt Achim eingestellt (vgl. Dürr 2017; Interview 020-295).

### 7.1.3 Einstellungs-/Evaluationsphase

Die Stadt Achim ist zum Zeitpunkt dieser Arbeit die einzige Kommune, die LiquidFeedback nutzt. Der Rat der Stadt Achim beschloss in seiner Sitzung vom 08.03.2018, LiquidFeedback über die zweijährige Pilotphase hinaus auf unbestimmte Zeit fortzuführen (vgl. Stadt Achim 2018b). Dieser Entscheidung ging ein kritischer Evaluationsprozess voraus, in dem Politik und Verwaltung Prob-

leme und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert hatten. Zu den kleineren Verbesserungen kann der Wunsch von Politik und Verwaltung nach einer einfacher zu bedienenden Benutzeroberfläche gezählt werden, der jedoch mangels personeller Ressourcen bei den Entwicklern nicht umgesetzt werden konnte (Interview 020-48, 021-96). Aus der Verwaltung kam die Idee für eine Nachrichten-Funktion, die genutzt werden könnte, um die Teilnehmer zum Bearbeitungsstand positiv abgestimmter Initiativen informieren zu können, was bislang über Presse und die Webseite geschehen ist und aus Sicht der interviewten Experten als mangelhaft bewertet wurde (Interview 020-189). Zudem regte ein Mandatsträger an, dass die Verwaltung in den Schulen über die Beteiligungsmöglichkeiten informieren könnte (Interview 021-120).

In dieser Phase analysierte die Verwaltung selbstkritisch ihre eigenen Aktivitäten im Einführungs- und Umsetzungsprozess sowie die Probleme, die mit LiquidFeedback verbunden waren. Aufgrund der aus ihrer Sicht niedrigen Nutzerzahlen plante sie, das Verfahren stärker zu bewerben und frühzeitig Themen zu identifizieren, die sich für das Beteiligungsverfahren besonders eigneten, um sie dann als Verwaltungsverfahren einzustellen. Damit sollten mehr Bürger motiviert werden, an LiquidFeedback teilzunehmen. Dies erfordere, so die interviewten Experten, dass LiquidFeedback noch stärker im Alltagsgeschäft berücksichtigt wird (Interview 020-341). Dies macht deutlich, dass die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter der Stadt Achim nicht nur lernbereit waren, sondern auch Gestaltungs- und Veränderungswillen besaßen. Letzterer lässt sich exemplarisch an einigen Veränderungen veranschaulichen, die von der Verwaltung in die Diskussion gebracht wurden. Die Verwaltung legte dem Rat in seiner Sitzung vom 26.10.2017 drei Verbesserungsmaßnahmen zur Entscheidung vor, die aus einer Nutzerkonferenz (vom 12.09.2017) hervorgegangen waren, zu der Mandatsträger und Bürger eingeladen wurden, um über Verbesserungsmöglichkeiten des Verfahrens zu diskutieren. Die Maßnahmen sahen vor, die Selbstverpflichtung der Mandatsträger zur Nicht-Teilnahme aufzuheben, der Verwaltung das Einstellen von Initiativen zu erleichtern und den Fraktionen die Möglichkeit zu geben, eigene Initiativen einzustellen (vgl. Stadt Achim 2017f). Für diese Vorschläge fand sich in der Ratsitzung jedoch keine Mehrheit (vgl. Stadt Achim 2017f). Selbst die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die LiquidFeedback von Anfang an unterstützten, wollten an den bisherigen Regelungen nichts ändern.

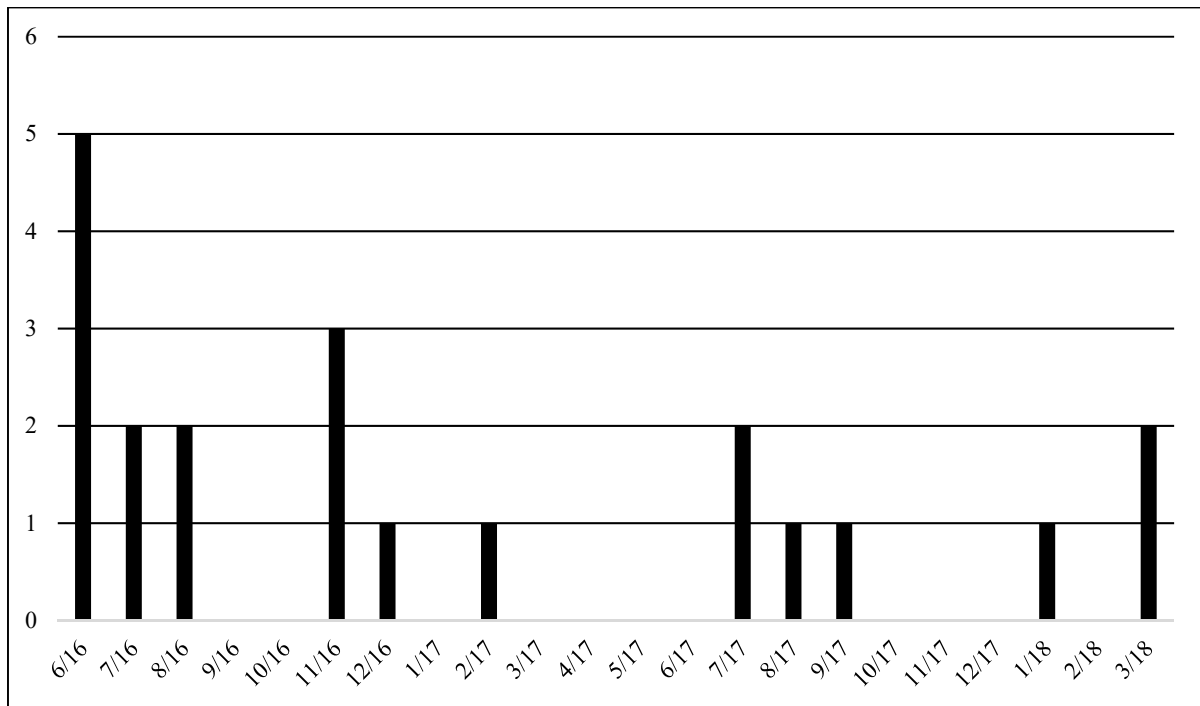


Abbildung 8: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr

Eine umfangreiche systematische Evaluation hatte nicht stattgefunden. Demnach kann keine Aussage über den Erreichungsgrad der Ziele getroffen werden. Hierzu merkte ein SPD-Mandatsträger an, dass das Ziel, junge Menschen mit LiquidFeedback dazu zu motivieren, sich zu beteiligen, bislang nicht erreicht wurde (Interview 021-55). Der Kommunikationsweg über die lokale Zeitung, um LiquidFeedback in der Öffentlichkeit zu bewerben, eignete sich nicht dazu, junge Menschen zu erreichen (vgl. Walter und Rentsch 2013: 61). Verwaltung und Politik entwickelten hierzu kein erkennbares Problembewusstsein. Die Mandatsträger hatten keine Kritik an den Beteiligungszahlen in LiquidFeedback geäußert. Wie man an Abbildung 8 sehen kann, scheint sich das Aktivitätsniveau, gemessen an den positiv abgestimmten Initiativen, auf einem stabilen Niveau einzupendeln.

## 7.2 Stadt Seelze

<b>Einwohneranzahl</b> <sup>245</sup>	34.442
<b>Arbeitslosenquote (Region Hannover)</b> <sup>246</sup>	6,2 Prozent
<b>Wirtschaftskraft (BIP, Region Hannover)</b> <sup>247</sup>	44.691 Euro je Einwohner
<b>Schuldenstand</b> <sup>248</sup>	83.568.000 Euro
<b>Ratszusammensetzung</b> <sup>249</sup>	SPD (16 Sitze) CDU (12 Sitze) Bündnis 90/Die Grünen (3 Sitze) FDP (2 Sitze) Die Linke (2 Sitz) BürgerForum (3 Sitze) Parteilos (1 Sitz)
<b>Bürgermeister</b>	Parteilos

Tabelle 29: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Seelze

### 7.2.1 Planungs- und Einführungsphase

Die kommunalen Entscheidungsträger in der Stadt Seelze waren gegenüber Bürgerbeteiligung grundsätzlich aufgeschlossen. Das wurde zum einen daran deutlich, dass sie in der Vergangenheit mit dem Bürgerhaushalt ein Bürgerbeteiligungsverfahren erprobt hatten, auf das noch weiter unten zurückgekommen wird. Zum anderen sprachen sich alle interviewten Experten für Bürgerbeteiligung aus, wobei die Vorstellungen von Bürgerbeteiligung deutlich variierten. Ein SPD-Mandatsträger betonte, dass seine Fraktion Bürgerbeteiligung als Chance verstand, mit Bürgern „in‘s Gespräch“ (Interview 002-14) zu kommen und sich ein Feedback zu politischen Lösungsvorschlägen einzuholen. Demgegenüber verstand die CDU unter Bürgerbeteiligung, dass sich die Bürger in Parteien engagieren oder sich mit ihren Fragen oder Vorschlägen an die gewählten

<sup>245</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2018)

<sup>246</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 08.01.2020)

<sup>247</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2017)

<sup>248</sup> Haushalt der Stadt Seelze (Stand: 01.01.2018)

<sup>249</sup> Die letzte Kommunalwahl fand am 11.09.2016 statt.

Mandatsträger wenden (Interview 004-6). Eine ähnliche Position vertrat der Bürgermeister, der erläuterte, dass er Bürgerbeteiligung im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements schätze, aber genauso auch den direkten Zugang zu Bürgern sucht und von Bürgern als direkte Anlaufstelle für Probleme und Vorschläge gesehen werde (Interview 003-6, 003-12). Trotz unterschiedlicher Vorstellungen, was unter Bürgerbeteiligung zu verstehen sei, verband SPD und CDU die gleiche Sorge, nämlich, dass sie den Kontakt zu den Bürgern zunehmend verlieren und nicht neu herstellen können (Interview 002-92, 003-46, 003-54). Als Ursache vermuteten die befragten Experten das Desinteresse der Bürger an Politik. Laut einem interviewten CDU-Mandatsträger und dem Bürgermeister beteiligten sich die Bürger nur dann, wenn sie von einer politischen Maßnahme direkt betroffen sind (Interview 004-6, 003-36). Selbstkritische Auseinandersetzungen, etwa zur Funktionsfähigkeit der Parteien, wurden in den Interviews nicht angesprochen. Insgesamt überwogen Argumente mit resignativem Unterton, wie beispielsweise das folgende:

*„Also manchmal sag ich in solchen Diskussionen, ich glaube, dass es vielen Leuten so gut geht, dass sie eigentlich kein großes Interesse haben, dass sich was ändert.“ (Interview 004-14)*

Diese Grundhaltung tauchte auch im Zusammenhang mit LiquidFeedback auf. Wie bereits erwähnt hatte die Stadt Seelze in der Vergangenheit bereits Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt gemacht. Sie verfolgte damit das Ziel, zu prüfen, auf welche freiwilligen Aufgaben, die angesichts des defizitären Haushaltes nicht mehr vollumfänglich geleistet werden konnten, verzichtet werden könnte (Interview 001-13). Jedoch eignen sich Bürgerhaushalte nicht dazu, bestimmte Haushaltspositionen, wie in diesem Fall die freiwilligen Aufgaben, zur Abstimmung zu stellen, da die Vorschläge von den Bürgern eingestellt werden und nicht von Verwaltung und Politik (vgl. Schneider 2018: 85f). Demnach konnte das Ziel, Einsparungen bei den freiwilligen Aufgaben zu erreichen, zwangsläufig nicht erreicht werden. Die SPD, die zu den Unterstützern des Bürgerhaushaltes zählte, verfolgte damals das Ziel, in einen stärkeren direkten Austausch mit den Bürgern zu kommen und gemeinsam an politischen Lösungen zu arbeiten. Dabei stellte sie jedoch fest, dass sich der Bürgerhaushalt dafür nicht eignete (Interview 002-14). Weitere Probleme mit dem Bürgerhaushalt ergaben sich daraus, dass Vorschläge eingereicht wurden, die nicht in die Zuständigkeit der Stadt Seelze fielen und daher auch nicht bearbeitet werden konnten. Zudem



wurde bei der Anmeldeprozedur nicht geprüft, ob die registrierten Teilnehmer tatsächlich auch Bürger der Stadt waren, was teilweise dazu führte, dass Menschen aus dem ganzen Bundesgebiet an dem Bürgerhaushalt teilnahmen (Interview 001-1, 001-141, 001-151). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wird deutlich, dass es Verwaltung und Politik an wissenschaftlicher Expertise zur Umsetzung speziell von Bürgerbeteiligungsverfahren und -instrumenten fehlte. Das erklärt auch, weshalb die mit dem Bürgerhaushalt gemachten Erfahrungen deutlich kritischer und ablehnender bewertet wurden als die Erfahrungen mit Partei-Workshops, Bürgersprechstunden oder Diskussionsveranstaltungen (Interview 002-98, 002-100, 003-12, 003-78).

Trotz der durchwachsenen Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt, verfolgte die SPD weiterhin das Ziel, ein Bürgerbeteiligungsverfahren in Seelze einzuführen, über das ein intensiverer und direkter Austausch mit den Bürgern ermöglicht wird (Interview 002-14). Wie wichtig dieses Anliegen der SPD gewesen ist, lässt sich daran erkennen, dass dies in ihr Kommunalwahlprogramm 2011 einfluss (Interview 002-88). Aus diesem Grund lud die SPD über parteiinterne Kontakte den friesländischen Landrat zu einer Veranstaltung ein, damit er von seinen Erfahrungen mit LiquidFriesland berichten konnte (Interview 002-88). Daraufhin stellte die SPD gemeinsam mit Bündnis 90/Die Grünen den Antrag, LiquidFeedback in Seelze einzuführen (Interview 002-30). Der Rat beschloss in seiner Sitzung vom 20.06.2013 bei einer Nein-Stimme, LiquidFeedback ohne Probezeit einzuführen (vgl. Stadt Seelze 2013).

Die Rahmenbedingungen der Einführung wurden in einer eigens dafür gegründeten Arbeitsgruppe zwischen Vertretern aller im Rat vertretenen Fraktionen diskutiert und vorbereitet (Interview 002-30). Zusätzlich war ein Verwaltungsmitarbeiter an diesem Vorbereitungsprozess beteiligt, der die Aufgabe, die Einführung und Durchführung von LiquidFeedback zu begleiten, zugewiesen bekam (Interview 001-57). In dem beratenden Ausschuss wurden Fragen rund um die Nutzungsbedingungen und den Verhaltenskodex für die Mandatsträger sowie die Verwaltungsmitarbeiter verhandelt und ausgearbeitet (Interview 002-30). Die Verwaltung brachte dabei den Vorschlag ein, dass sich Mandatsträger freiwillig dazu verpflichten, nicht an LiquidFeedback teilzunehmen. Vorbild für diese Regelung war der Landkreis Friesland, in dem es ebenfalls eine solche Regelung gab (Interview 001-79). Zusätzlich sollten Fachbereichs- und Abteilungsleiter aus der Verwaltung nur an solchen Initiativen teilnehmen, die nicht in deren Zuständigkeitsbereich fielen (Interview 001-75). Der Vorschlag der Verwaltung wurde in

der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert. SPD und CDU waren sich einig, dass die Bürger unbeeinflusst von Politikern in LiquidFeedback ihre Vorschläge einbringen sollten (Interview 002-22, 004-32). Insbesondere die SPD beharrte darauf, da sie befürchtete, dass ihre Machtbasis im Rat abschmelzen könnte, wenn sich andere Fraktionen eine Mehrheit für einen Ratsantrag in LiquidFeedback organisieren könnten (Interview 002-22). Trotz dieser Befürchtungen spielte die SPD mit dem Gedanken zu einem späteren Zeitpunkt diese Regelung zu kippen, um an den Diskussionsprozessen teilnehmen zu können (Interview 002-22). Jedoch hatte die Nicht-Teilnahme der Mandatsträger an LiquidFeedback zur Folge, dass das Ziel der SPD, der stärkere direkte Austausch mit Bürgern und das gemeinsame Arbeiten an politischen Lösungen, nicht eingelöst werden konnte (Interview 002-14). Die Experteninterviews legen nahe, dass dies nicht näher reflektiert wurde. Es ist naheliegend, dass dieses Ziel zur Sicherung der Machtbasis im Rat aufgegeben wurde.

Aus den Experteninterviews geht hervor, dass sich die Fraktionen in der Arbeitsgruppe auf kein gemeinsames Ziel einigen konnten. Als unmittelbarer Nachteil ergibt sich daraus, dass demnach auch keine Maßnahmen ergriffen werden konnten, um die Ziele zu erreichen. Die Hauptziele der SPD bestanden darin, einen intensiveren direkten Austausch mit den Bürgern zu erreichen und gemeinsam an Lösungen zu arbeiten. Ein Nebenziel bestand darin, mit einem Online-Bürgerbeteiligungsverfahren auch jüngere Bürger anzusprechen (Interview 002-118). Demgegenüber stand die CDU, die keine Ziele mit LiquidFeedback verfolgte (Interview 002-14, 004-96). Im Gegenteil: Die CDU hatte bereits während der Vorbereitungsphase eine ablehnende und kritische Haltung gegenüber LiquidFeedback, die sie jedoch weitestgehend verdeckt hielt. Ein CDU-Mandatsträger fasste die Meinung innerhalb der Fraktion zu LiquidFeedback wie folgt zusammen:

*„Wofür brauchen wir das? Wir sind doch eigentlich für die Leute da, die können doch auch gerne zu uns kommen.“ (Interview 004-82)*

Aus den Experteninterviews geht hervor, dass sich die CDU-Fraktion bewusst war, dass Bürgerbeteiligung ein populäres Thema bei Bürgern ist. Zudem sprachen sich alle Fraktionen grundsätzlich *für* Bürgerbeteiligung aus (Interview 002-32). Da im Seelzer Rat die Entscheidungen für gewöhnlich im Konsens gefällt werden, wäre eine abweichende Haltung zur Einführung von LiquidFeedback in der Öffentlichkeit womöglich aufgefallen, was es aus Sicht der CDU zu

vermeiden galt (Interview 004-32, 002-34). Gleichzeitig wurde darauf spekuliert, dass die Einführung oder das Beteiligungsverfahren an sich scheitern würde (Interview 004-96). Das erklärt, weshalb die CDU als Trittbrettfahrer agierte, indem sie darauf verzichtete, die Einführung zu verhindern. Auf der anderen Seite arbeite sie aber auch nicht aktiv darauf hin. Ein CDU-Mandatsträger erläuterte die Strategie wie folgt:

*„Wir hatten eher eine, ich will nicht sagen 'ne ablehnende Haltung dazu, aber, Wenn's denn sein soll, dann stimmen wir dem auch zu und lasst uns mal abwarten, was da rauskommt. Also wir haben das Ding nicht (...) nicht in die Diskussion gebracht, wir haben's nicht unbedingt gewollt, wir haben's aber auch nicht verhindert, ne. Sondern wir waren (...) neutral bis passiv skeptisch.“ (Interview 004-82)*

Neben der CDU hatte es keine weiteren Kritiker oder Gegenspieler unter den Fraktionen gegeben. Eine ähnlich ablehnende und kritische Haltung gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren wie LiquidFeedback vertrat der Bürgermeister der Stadt Seelze. Er kritisierte, dass Bürgerbeteiligungsverfahren den Verwaltungsaufwand erhöhen und die politischen Abstimmungsprozesse verlangsamen würden (Interview 003-60, 003-26). Zudem ging er davon aus, dass Bürger, die ein Anliegen haben, weiterhin ihn direkt darauf ansprechen würden, weshalb er das Verfahren für seine Belange nicht bräuchte (Interview 003-6, 003-12). Trotz seiner ablehnenden und kritischen Haltung hatte der Bürgermeister nicht versucht auf Politik und Verwaltung einzuwirken, die Einführung zu verhindern oder das Verfahren vorzeitig einzustellen. Dennoch befürchtete er, dass LiquidFeedback Erwartungen wecke, die Politik und Verwaltung nicht einhalten könnten, was an dem folgenden Zitat deutlich wird:

*„Dass wir Angst hatten, genauso wie damals beim Bürgerhaushalt, dass durch dieses Instrumentarium vielleicht Hoffnungen geweckt werden, etwas umzusetzen, was die Stadt sich nicht leisten kann. Also wenn jemand sagt (...): „Ich möchte, dass wir eine völlig neue Friedhofsgestaltung bekommen oder, dass wir hier 'ne zusätzliche Lärmschutzwand bekommen oder, dass wir eine Ampelanlage bekommen (...).“ [Das ist] alles mit Geld verbunden und das war so die Angst, dass der Bürger, die Bürgerin, die Organisation meint: „Wenn ich diesen Antrag stelle, dann muss sich doch der Rat damit beschäftigen*

*(...) dann nimmt er das ernst und dann gibt's 'ne große Wahrscheinlichkeit, dass es dann auch umgesetzt wird.“ Und deshalb war die große Befürchtung, da kommen Wünsche auf uns zu, die uns richtig Geld kosten.“ (Interview 003-62)*

Im Rahmen der Vorbereitung konzentrierte sich die Arbeitsgruppe vorwiegend auf die Erarbeitung der Teilnahmeregeln, der Nutzungsbedingungen und der Kostenfragen. Keine Berücksichtigung fand eine Einigung auf gemeinsame Zielvorstellungen und Maßnahmen, mit denen die Ziele zu erreichen sind. Damit setzt sich das Problem fort, das bereits im Zuge der Einführung des Bürgerhaushaltes eine gewichtige Rolle spielte, nämlich, dass es an ausreichend Expertise innerhalb der Verwaltung fehlt, um die Vorbereitung und Durchführung von Beteiligungsinstrumenten angemessen zu betreuen. Den Aussagen der interviewten Experten zufolge, hatte sich die Verwaltung nur mit den Abläufen in LiquidFeedback vorbereitet, nicht jedoch mit demokratietheoretischen Konzepten (Interview 001-59, 003-42). Genauso hatten sich die Mandatsträger, die an der Vorbereitung mitgewirkt hatten, nicht näher mit den mit der Einführung verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System auseinandergesetzt. Die Experteninterviews legen nahe, dass hierzu kein Bedarf gesehen wurde, was auch erklärt, dass keine wissenschaftliche Expertise oder Politikberatung hinzugezogen wurde. Der Verein, der die Einrichtung der Software LiquidFeedback und den Serverbetrieb anbot, war zwar verschiedentlich in die Vorbereitungsphase involviert, bot darüber hinaus jedoch keine Beratung zur politischen Umsetzung von LiquidFeedback an (Interview 002-82).

Die öffentliche Kommunikation zur Einführung von LiquidFeedback erfolgte über Flyer, die im Rathaus ausgelegt wurden, eine Pressekonferenz, bei der LiquidFeedback vorgestellt wurde, Pressemitteilungen, die an die lokalen Zeitungen verschickt wurden, sowie einigen Informationsveranstaltungen (Interview 001-19, 001-21). Das Presseecho wurde von den interviewten Experten als angemessen empfunden, jedoch wurde von allen das Problem erkannt, dass die Pressebeichterstattung kurz nach der Einführung direkt wieder abflaute, weshalb sich dieser Kommunikationsweg nicht dazu eignete, die Bürger nachhaltig zu informieren und zur Teilnahme zu motivieren. Zudem eignen sich diese Kommunikationskanäle nur bedingt dazu, um junge Menschen zu erreichen wie es die SPD als Nebenziel formulierte. Es wurden jedoch keine Maßnahmen ergriffen, um auf diese Probleme zu reagieren (Interview 001-23, 001-25, 002-64, 003-32, 004-122,

003-44). Das Problem der fehlenden Ziele und damit verbunden der fehlenden Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zieht sich durch die weiteren Phasen.

### 7.2.2 Durchführungsphase

Die Implementierung von LiquidFeedback hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Abläufe im politisch-administrativen System. Die positiv abgestimmten Initiativen wurden zusammen mit dem Antragstext und den Abstimmungsergebnissen in die zuständigen Fachgremien weitergeleitet, in denen darüber beraten wurde. Die jeweils zuständige Fachabteilung innerhalb der Verwaltung formulierte dazu eine Beschlussvorlage mit relevanten Informationen als Entscheidungsgrundlage. Die Fachabteilungen kritisierten diesen Prozess, der für die Fachabteilungen einen Mehraufwand darstellte (Interview 001-69, 002-26, 007-1). Da die Verwaltung alle positiv abgestimmten Initiativen in den politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess überführte, kann davon ausgegangen werden, dass dieser Prozess institutionalisiert ablief.

Die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse hing einerseits von der Verwaltung ab, die zu jeder positiv abgestimmten Initiative aus LiquidFeedback eine Vorlage erstellte, der die Mandatsträger immer folgten oder nur kleine Änderungen daran vornahmen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Mandatsträger nach der Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308) handelten. Die Policy-Wirkung hing andererseits von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ab, die die Umsetzung der Initiativen in den politischen Gremien unterstützten. SPD-Mandatsträgern erhoben den Anspruch, einer durch die Verwaltung vorbereiteten Initiative zuzustimmen, sofern sie rechtlich machbar war und mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln umgesetzt werden konnte (Interview 002-24, 002-26). Dabei spielte es eine untergeordnete Rolle, wie viele Für- und Gegenstimmen die Initiativen in LiquidFeedback erhalten hatten. Es konnten keine Anzeichen für eine *selektive Policy-Wirkung* identifiziert werden, bei der die Umsetzung von der Agenda der Entscheidungsträger abhängt. Die CDU hatte sich in dieser Phase, trotz ihrer kritischen Haltung, zurückgehalten, indem sie zwar die Einführung von LiquidFeedback nicht zu verhindern versuchte, aber auch nicht unterstützte (Interview 004-96). Hauptkritikpunkt der CDU war die, aus ihrer Sicht, geringe Teilnehmeranzahl (Interview 004-98).

Trotz dieses klaren Bekenntnisses der Politik, Initiativen unter den genannten Restriktionen zuzustimmen, gab es deutliche Vorbehalte unter den Mandatsträgern und der Verwaltung gegenüber den Beteiligungsergebnissen. Es wurde von mehreren interviewten Experten die Befürchtung geäußert, dass in LiquidFeedback die Gefahr bestehe, dass einzelne Teilnehmer „die ganze Stadtverwaltung dominieren können“ (Interview 001-155) oder, dass Erwartungen an das Verfahren nicht eingehalten werden können (Interview 001-155, 003-24, 003-26, 003-60, 003-64, 004-96). Das folgende Zitat fasst den letzten Punkt treffend zusammen:

*„Dass wir Angst hatten, genauso wie damals beim Bürgerhaushalt, dass durch dieses Instrumentarium vielleicht Hoffnungen geweckt werden, etwas umzusetzen, was die Stadt sich nicht leisten kann. Also wenn jemand sagt (...): „Ich möchte, dass wir eine völlig neue Friedhofsgestaltung bekommen oder, dass wir hier 'ne zusätzliche Lärmschutzwand bekommen oder, dass wir eine Ampelanlage bekommen (...).“ [Das ist] alles mit Geld verbunden und das war so die Angst, dass der Bürger, die Bürgerin, die Organisation meint: „Wenn ich diesen Antrag stelle, dann muss sich doch der Rat damit beschäftigen (...) dann nimmt er das ernst und dann gibt's 'ne große Wahrscheinlichkeit, dass es dann auch umgesetzt wird.“ Und deshalb war die große Befürchtung, da kommen Wünsche auf uns zu, die uns richtig Geld kosten.“ (Interview 003-62)*

Es gab auch die Befürchtungen, dass die Bürger anders abstimmen könnten als der Rat es tun würde. Aus den Interviews wird deutlich, dass es keine Überlegungen gab, wie mit solchen Fällen umgegangen werden sollte. Diese fehlende Strategie führte zu Unsicherheit unter den Mandatsträgern:

*„Das hat natürlich 'ne gewisse Gefahr, dann stimmt der Bürger über den Antrag ab, lehnen ihn ab und der Rat mit seinen Abgeordneten stimmt dafür, dann hat man natürlich auch eine merkwürdige Situation.“ (Interview 004-96)*

Während der Beratungen zur zweiten positiv abgestimmten Initiative aus LiquidFeedback äußerten Vertreter aus Politik und Verwaltung Kritik an dem Aufwand, der mit LiquidFeedback verbunden war. Im Ausschuss für Bau und Umwelt wurden dahingehend Überlegungen angestellt, dass die Verwaltung nicht

mehr zu jeder „eingehende[n] Beschwerde“ eine Beschlussvorlage anfertigt, sofern die Anzahl, der an der Initiative teilgenommenen Bürger weiterhin niedrig ist (vgl. Stadt Seelze 2015a). Diese Überlegungen wurden jedoch nicht weiterverfolgt.

Die Verwaltung nahm in dieser Phase eine zurückhaltende Rolle ein. Abgesehen von den unmittelbaren Prozessänderungen im politisch-administrativen System reagierte sie nicht aus Eigeninitiative heraus auf identifizierte Fehlentwicklungen, was ein Verwaltungsmitarbeiter damit erklärte, dass die Erwartungen aufgrund des vorherigen Verfahrens gering waren. Die Verwaltung rechnete folglich damit, dass auch LiquidFeedback nicht erfolgreich sein würde (Interview 001-49, 001-51). Eine kritische Haltung nahm der Bürgermeister ein, der berichtete, dass der Rat der Stadt Seelze die abgestimmten Initiativen kritisch aufgenommen hätte. Kritisiert wurden laut dem Bürgermeister die mit der Umsetzung verbundenen hohen Kosten sowie die Sinnhaftigkeit der Initiativen für die „sinnvolle Sitzungszeit verloren“ (Interview 003-12) gegangen sei. Aus Sicht des Bürgermeisters gab es in Seelze kein Thema, das für alle Bürger gleichermaßen wichtig war. Zudem handele es sich bei den meisten Problemen der Bürger um Kleinigkeiten (Interview 003-88). Demnach wunderte es ihn nicht, dass LiquidFeedback keine neuen innovativen Ideen hervorbrachte (Interview 003-44).

Nach Ansicht der Mandatsträger und des Bürgermeisters gelangten über LiquidFeedback vor allem alte Themen, die die Verkehrsinfrastruktur betrafen auf die Agenda (Interview 001-127, 002-76, 003-44). Bei den Initiativen zum Thema Verkehr handelte es sich um „typische Dinge, die sonst in den Fragestunden der Ortsräte vorkommen“ (Interview 002-76), so ein SPD-Mandatsträger. Damit wurden die Ziele der SPD-Fraktion und der Verwaltung verfehlt. Die SPD hatte darauf gehofft, mit den Bürgern über Themen wie beispielsweise Schulpolitik oder Sanierung und Umbau von Schulen zu diskutieren, während die Verwaltung herausfinden wollte, bei welchen freiwilligen Aufgaben Geld eingespart werden könnte (Interview 002-76, 001-13). An dieser Stelle trat dann der offene Widerspruch zutage, dass die freiwillige Selbstverpflichtung zur Nicht-Teilnahme für Politik und in Teilen auch für die Verwaltung dazu geführt hatte, dass diese Ziele nicht erreicht werden konnten, wenn sich Politik und Verwaltung vollständig aus dem Beteiligungsprozess heraushielten. Die SPD-Fraktion verzichtete darauf, die freiwillige Selbstverpflichtung zu einem späteren Zeitpunkt zu kippen, um mit den Bürgern diskutieren zu können (Interview 002-22). Teile der CDU-Fraktion gaben

später zu, die Chance verpasst zu haben, über LiquidFeedback mit den Bürgern zu diskutieren (Interview 004-96).

In der Implementierungsphase konnte bei den beteiligten Akteuren kein konstruktiver Lernprozess festgestellt werden. Die SPD nahm zur Kenntnis, dass die Bürger LiquidFeedback nicht für solche Themen nutzten, wie sie die SPD gerne diskutiert hätte (Interview 002-76). Die CDU verfolgte bereits von Anfang an nicht das Ziel, LiquidFeedback zu unterstützen, was erklärt, weswegen sie sich nicht mit Verbesserungen beschäftigt hatte (Interview 004-96). Die Verwaltung, die mit der Durchführung des Verfahrens betraut war, nahm in allen Phasen des Projektes eine zurückhaltende Rolle ein. Sie identifizierte zwar Fehlentwicklungen, reagierte darauf jedoch nicht (Interview 001-49, 001-51). Die Verwaltung wurde erst tätig als das Bürgerverfahren 8 mit dem Titel „Seelzedirekt besser bekannt machen“ (eingestellt am 24.08.2015) in LiquidFeedback eingestellt wurde. Der Initiator forderte darin, „verschiedene Maßnahme[n], wie [die] gezielte Information der Bürger Seelzes“ zu LiquidFeedback, um die Beteiligung der Bürger an dem Verfahren zu erhöhen. Die Verwaltung erstellte hierzu einen umfangreichen Maßnahmenkatalog an „kostengünstigen Möglichkeiten zur Bewerbung“ (Stadt Seelze 2015b), der bei der Sitzung des Ausschusses für Finanzplanung und Zentrale Dienste (17.11.2015) erstmals beraten wurde. Der Beschluss des Maßnahmenkatalogs wurde jedoch bis zur Ratssitzung am 29.09.2016 vertagt, wo er dann verworfen wurde. Gleichzeitig wurde die Einstellung von LiquidFeedback beschlossen (vgl. Stadt Seelze 2016b). Weshalb die Politik den Beschluss des Maßnahmenkatalogs fast ein Jahr lang hinausgezögert hatte, bleibt unklar. Ein CDU- und SPD-Mandatsträger erklärten im Nachhinein, dass man mehr hätte werben müssen, damit die Bürger LiquidFeedback nutzen (Interview 002-64, 004-122, 004-124). Diese Maßnahme war Bestandteil des von der Verwaltung vorgelegten Maßnahmenkatalogs, woraus geschlossen werden kann, dass bereits zu dem Zeitpunkt, an dem die Verwaltung den Maßnahmenkatalog vorgestellt hatte, die Politik bereits beschlossen hatte, keine Anstrengungen mehr zu unternehmen, das Verfahren in irgendeiner Weise zu unterstützen.

### 7.2.3 Einstellungs-/Evaluationsphase

In seiner Sitzung vom 29.09.2016 beschloss der Rat der Stadt Seelze LiquidFeedback einzustellen (vgl. Stadt Seelze 2016b). In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Mitglieder des Ausschusses für zentrale Dienste und Fi-



finanzplanung nach einer „intensive[n] Diskussion“ auf Grundlage eines Erfahrungsberichtes zu dem Entschluss gekommen waren, LiquidFeedback einzustellen. Die Verwaltung fasste in diesem Erfahrungsbericht statistische Daten, wie beispielsweise die Anzahl der registrierten Teilnehmer und eingestellten Initiativen, zusammen und wies auf den bereits am 17.11.2015 im Ausschuss für Finanzplanung und Zentrale Dienste vorgestellten umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Bewerbung von LiquidFeedback hin (vgl. Stadt Seelze 2016a; Stadt Seelze 2015b). Anders als in der Beschlussvorlage des Ausschusses für Finanzplanung und Zentrale Dienste vom 17.11.2015, machte die Verwaltung in dem Erfahrungsbericht deutlich, dass im Haushaltsplan nur Kosten für Personalaufwendungen und Betrieb veranschlagt waren – nicht jedoch Kosten, die bei der Bewerbung entstehen könnten. Ferner merkte sie an, dass „durch die Schließung der Bürgerbeteiligungsplattform [...] die dauerhaften Kosten von jährlich 7.200,00 € für den Betrieb (...) eingespart“ (Stadt Seelze 2016a), die Personalanteile für andere Aufgaben verwendet und der Vertrag mit den Betreibern von LiquidFeedback monatlich gekündigt werden könnten. Damit lieferte die Verwaltung Argumente, die für eine Einstellung von LiquidFeedback sprachen und von den Mandatsträgern aufgegriffen wurden. SPD- und CDU-Mandatsträger waren sich einig darin, dass LiquidFeedback nicht ausreichend beworben wurde, weshalb die Beteiligungsquote so niedrig ausfiel (Interview 002-52, 004-12). Die beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung erkannten das Problem, dass die Presseberichterstattung kurz nach der Einführung direkt wieder abflaute, weshalb sich dieser Kommunikationsweg nicht dazu eignete, die Bürger nachhaltig zu informieren und zur Teilnahme zu aktivieren. Trotz der zutreffenden Analyse wurden keine Maßnahmen unternommen, um der mangelnden Bekanntheit entgegenzuwirken (Interview 001-23, 001-25, 002-64, 003-32, 004-122, 003-44). Im Gegenteil: Die Mandatsträger vertagten zehn Monate lang einen von der Verwaltung vorgelegten Maßnahmenkatalog, der die umfangreiche Bewerbung von LiquidFeedback vorsah (vgl. Stadt Seelze 2015b). Daraus kann geschlossen werden, dass die SPD als Hauptunterstützer des Verfahrens nicht mehr das Ziel verfolgte, an LiquidFeedback festzuhalten. Ein SPD-Mandatsträger erklärte die nachlassende Unterstützung mit dem Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag:

*„Und wir haben's auch gemeinsam evaluiert, also fraktionsintern aber dann auch wieder fraktionsübergreifend und mit der Verwaltungsleitung, was dann am Ende dazu geführt hat, dass wir gesagt haben, der Aufwand ist viel größer als der Ertrag als solches in dem Bereich, auch mit Lizenzen mit allem drum und dran, dass wir uns dann dafür entschieden haben, die Satzung aufzuheben und das Verfahren einzustellen.“ (Interview 002-70)*

Als Hauptargument für die Einstellung von LiquidFeedback identifizierten die Mandatsträger die, aus ihrer Sicht, niedrige Beteiligungsquote. Tatsächlich gab es wenige Monate nach der Einführung keine positiv abgestimmte Initiative mehr. Die letzte Initiative, die in die politischen Gremien gelangte, wurde im März 2016 in LiquidFeedback abgeschlossen. Abbildung 9 verdeutlicht die Entwicklung der positiv abgestimmten Initiativen. Das Intervall erfasst den Zeitraum von der ersten positiv abgestimmten Initiative bis zum Zeitpunkt, zu dem der Rat beschlossen hatte LiquidFeedback einzustellen.

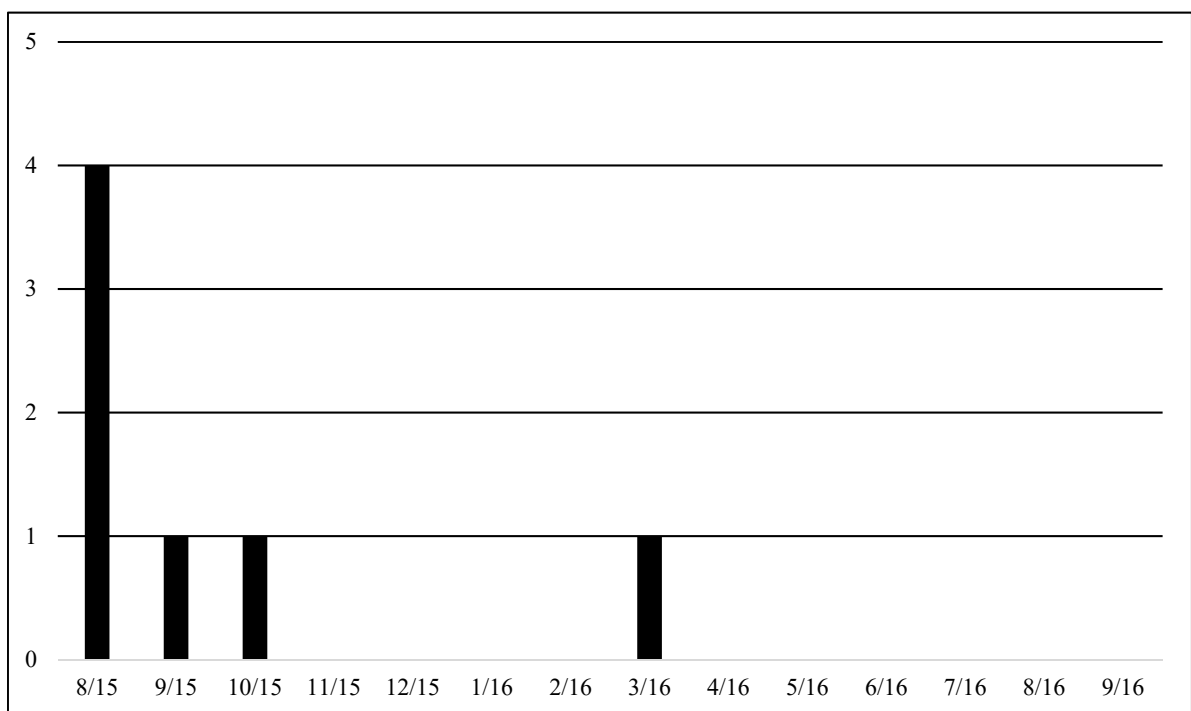


Abbildung 9: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr

Zwei Beobachtungen werden an der Begründung der Mandatsträger für die Einstellung von LiquidFeedback deutlich: Erstens geben die Mandatsträger damit den Bürgern die Verantwortung für das Scheitern des Beteiligungsverfahrens. Wie bereits weiter vorne erläutert wurde, handelt es sich somit um das gleiche

Argumentationsmuster, anhand dessen die Parteien das rückläufige Interesse an Engagement in Parteien erklären. Zweitens lässt sich daraus ableiten, dass für die kommunalen Entscheidungsträger die Anzahl an aktiven Teilnehmern und eingestellten Initiativen der entscheidende Erfolgsmesser darstellte. Zwar wurde dies im Vorhinein nicht explizit als Ziel formuliert, jedoch zieht sich die Enttäuschung über die niedrige Beteiligungsquote durch alle Interviews hindurch (Interview 001-51, 001-25, 002-64, 003-32, 003-44, 004-122). Ursache dafür ist, dass die kommunalen Entscheidungsträger, trotz des umfangreichen Vorbereitungsprozesses, kaum klare Ziele formuliert hatten, an denen man den Erfolg hätte messen können. Es lässt sich lediglich das Ziel der SPD, junge Menschen mit LiquidFeedback dazu zu motivieren, sich an politischen Prozessen zu beteiligen, überprüfen. Die genutzten Kommunikationskanäle, insbesondere die Zeitung, eignen sich jedoch nicht dazu, um junge Menschen zu erreichen, weshalb dieses Ziel nicht erreicht werden konnte (vgl. Walter und Rentsch 2013: 61; Interview 002-118). Die interviewten Experten entwickelten hierzu kein Problembewusstsein.

Interessanterweise befürchteten einige Mandatsträger in der Planungs- und Vorbereitungsphase, dass es zu viel Aktivität geben könnte, die die Arbeit in den politischen Gremien hätte stören können. Später bemängelten dieselben Mandatsträger die aus deren Sicht niedrige Beteiligungsquote (Interview 001-155, 003-24, 003-26, 004-96). Eine Diskussion über ein – aus Sicht der Mandatsträger und der Verwaltung – verträgliches Maß an Beteiligung, fand nicht statt. Von allen interviewten Experten räumte in diesem Zusammenhang nur ein CDU-Mandatsträger eigene Versäumnisse ein, obwohl seine Fraktion die Einführung von LiquidFeedback von Anfang an nicht unterstützte:

*„Und aus heutiger Sicht würde ich sagen, da haben wir 'ne Chance verpasst. (...) Ich bin schon der Ansicht, wir müssen mehr Bürgerbeteiligung haben bei allem was ich sagte über zweischneidiges Schwert und so weiter. Ne, (...) wir kriegen viel zu wenig Feedback von den Bürgern, wir müssten welches kriegen, damit die uns auch mal sagen: ‚Habt ihr was gut oder habt ihr was schlecht gemacht.‘“  
(Interview 004-96).*

Mit dieser selbstkritischen Haltung stand der CDU-Mandatsträger alleine dar, da sich alle Beteiligten darin einig waren, dass die Bürger Verantwortung dafür tragen, das Angebot nicht genutzt zu haben. Nach Einschätzung der interviewten

Experten beteiligen sich Bürger nur dann, wenn sie direkt von einer politischen Maßnahme betroffen sind (Interview 004-6, 003-36). Der Bürgermeister fasste das wie folgt zusammen:

*„Die interessieren sich nicht für das, was die Stadt insgesamt angeht, sondern sie interessieren sich dann für etwas, wenn es sie persönlich betrifft.“ (Interview 003-36)*

Ob diese Einschätzung haltbar ist oder nicht, kann hier nicht näher untersucht werden. Fest steht jedoch, dass die kommunalen Entscheidungsträger aufgrund dieser Einschätzung, die Verantwortung für die niedrige Beteiligungsquote von sich zurückwiesen und den Bürgern gaben. Dies wird insbesondere auch bei der Verwaltung deutlich, die, trotz fehlender Expertise, den Grund für die niedrige Beteiligungsquote bei den Bürgern suchte (Interview 001-25, 001-105).

Die interviewten Experten gaben für die aus deren Sicht niedrige Beteiligungsquote weitere, teils unterschiedliche Gründe an. Ein CDU-Mandatsträger vermutete, dass LiquidFeedback zu kompliziert war und es keine interessanten Themen in Seelze gab (Interview 004-12). Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter führte als Grund an, dass LiquidFeedback hauptsächlich junge Menschen ansprechen würde, diese aber kein Interesse an Kommunalpolitik gehabt hätten (Interview 001-25, 001-105). Der Bürgermeister kam zu der Einschätzung, dass LiquidFeedback aufgrund einiger Bürger, die in den Einwohnerfragestunden negativ aufgefallen waren, „'nen negativen Touch“ (Interview 003-28) bekam. Diese unterschiedlichen Gründe machen deutlich, dass keine umfassende Analyse möglicher Problemstellen durchgeführt wurde. Andernfalls hätten sich die interviewten Experten auf eine gemeinsame Analyse stützen können. Zudem ging der Erfahrungsbericht auf keine möglichen Gründe für die niedrige Beteiligungsquote ein.

So wie die Analyse von Gründen für die niedrige Beteiligungsquote ausblieb, so wurden auch keine Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Laut der interviewten Experten gab es keine Vorschläge zur Verbesserung von LiquidFeedback (Interview 002-70, 001-137). Das lag entweder daran, dass SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht mehr länger das Ziel verfolgten, an LiquidFeedback festzuhalten oder aber es fehlte an Expertise Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Diese Problematik hätte Anlass sein können, sich eine wissenschaftliche Expertise einzuholen oder eine Politikberatung miteinzubeziehen. Diese Option stand wahrscheinlich deshalb nicht zur Verfügung, da im Haushaltsplan für die Durchführung von LiquidFeedback nur Kosten für Personal und Betrieb eingeplant wurden,

aber nicht für Beratungsleistungen oder eine wissenschaftliche Expertise (vgl. Stadt Seelze 2016a). Diese Kosten hätten bereits in der Planungsphase in den Haushalt eingestellt werden können, da in dieser Phase ein Bedarf hierfür erkennbar war (vgl. Abschnitt 7.2.1). Wahrscheinlicher ist aber, dass die beteiligten Akteure davon ausgingen, dass sie keine Expertise brauchten. Dass bereits beim Bürgerhaushalt darauf verzichtet wurde, externe Berater hinzuziehen, unterstützt diese These.

### 7.3 Stadt Wunstorf

<b>Einwohneranzahl</b> <sup>250</sup>	41.594
<b>Arbeitslosenquote (Region Hannover)</b> <sup>251</sup>	6,2 Prozent
<b>Wirtschaftskraft (BIP, Region Hannover)</b> <sup>252</sup>	44.691 Euro je Einwohner
<b>Schuldenstand</b> <sup>253</sup>	33.328.000 Euro
<b>Ratszusammensetzung</b> <sup>254</sup>	SPD* (16 Sitze) CDU (13 Sitze) Bündnis 90/Die Grünen* (4 Sitze) FDP (2 Sitze) AfD (4 Sitze) Fraktionslos (1 Sitz)
<b>Bürgermeister</b>	CDU

Tabelle 30: Überblick über die wichtigsten Indikatoren der Stadt Wunstorf

#### 7.3.1 Planungs- und Einführungsphase

Die kommunalen Entscheidungsträger in der Stadt Wunstorf waren gegenüber Bürgerbeteiligung grundsätzlich aufgeschlossen. Trotzdem spielte die Möglichkeit, über Bürgerbeteiligungsverfahren mit Bürgern gemeinsam an Lösungen zu

<sup>250</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2018)

<sup>251</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 08.01.2020)

<sup>252</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2017)

<sup>253</sup> Haushalt der Stadt Wunstorf (Stand: 18.12.2018)

<sup>254</sup> Die letzte Kommunalwahl fand am 11.09.2016 statt. Mit einem Stern markiert die Fraktionen, die der Mehrheitsgruppe angehören.

arbeiten, bei den kommunalen Entscheidungsträgern in Wunstorf eine eher untergeordnete Rolle (Interview 010-34, 014-9, 011-16, 012-4, 013-10). Primär verfolgten alle Entscheidungsträger – mit Ausnahme von Mandatsträgern von Bündnis 90/Die Grünen – vorrangig das Ziel, Akzeptanz für politische Entscheidungen zu schaffen (Interview 010-2, 011-2, 012-12, 013-2, 014-5). Als mögliche Erklärung hierfür können zwei Gründe herangeführt werden. Zum einen hielten die interviewten Experten an den Beteiligungsmöglichkeiten, die Parteien bieten, fest (Interview 011-78, 012-52, 013-38). Trotzdem war ihnen bewusst, dass Parteien zunehmend Probleme damit haben, Bürger dafür zu gewinnen, sich in Parteien zu engagieren (Interview 011-78, 012-52, 013-90, 014-141). Als Ursache für die rückläufige Rekrutierungsfähigkeit von Parteien identifizierten die interviewten Experten die mangelhafte Bereitschaft der Bürger, sich auch dann an politischen Meinungsbildungsprozessen zu beteiligen, wenn sie nicht direkt betroffen sind (Interview 011-4, 012-10). Anlass zur Selbstkritik sahen die interviewten Experten nicht. Diese Grundhaltung tauchte auch im Zusammenhang mit LiquidFeedback auf. Ein zweiter Grund rührt daher, dass sich die kommunalen Entscheidungsträger durch Forderungen der Bürger nach mehr Mitsprache bei politischen Entscheidungen unter Druck gesetzt fühlten. Diese Drucksituation verschärfte sich in den letzten Jahren, als vermehrt Straßenausbaubeiträge in Wunstorf anfielen. Ein Verwaltungsmitarbeiter fasste diesen Zusammenhang wie folgt zusammen:

*„Weil der Druck immer größer wurde und die Mitsprache, Wünsche aus der Bevölkerung auch. Gerade, ja, der Druck war schon da, insbesondere das Unverständnis ‚Warum muss ich denn jetzt hier 75 Prozent der Straße bezahlen? Das kostet mich 20.000 Euro.‘. Ist jetzt hochgegriffen, aber das kann schon mal vorkommen in manchen Straßen, und da möchte man auch 'ne gewisse Mitsprache für haben.“ (Interview 010-36)*

Um den Forderungen nach Beteiligung gerecht zu werden, veranstaltete die Verwaltung regelmäßig Anliegerversammlungen und Workshops, bei denen gemeinsam an der Gestaltung der auszubauenden Straßen gearbeitet wurde (Interview 010-8, 010-26). Die Erfahrungen sind aus Sicht der Verwaltung jedoch

durchwachsen, da sie nur bedingt dazu führten, mehr Akzeptanz für die anfallenden Straßenbaubeiträge zu schaffen:

*„Und nur eine Anliegerversammlung (...), das hat nicht ausgereicht, das hat man auch gemerkt. Da musste man schon mindestens zwei machen, was wir jetzt auch praktizieren, wo man dann so'n bisschen mehr Verständnis für die Maßnahmen entwickelt und wo das Ganze ein bisschen sacken kann. Nur mit den letzten Straßenausbauten haben wir auch massive Probleme. (...) Der Widerstand bleibt, weil es ist halt die Kostenfrage und es entwickeln sich jetzt seit den letzten zwei Straßenausbauten immer wieder Bürgerinitiativen, die sich untereinander sogar mittlerweile vernetzen, die halt diese Straßenausbaubeiträge glaube ich am liebsten abgeschafft haben möchten.“ (Interview 010-38)*

Ein Grund für die durchwachsenen Erfahrungen dürfte auch darin begründet liegen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten für Bürger bei den Straßenausbau-Vorhaben aus Sicht der Verwaltung gering waren (Interview 010-28). Parallel zu den Mitspracheforderungen der Bürger entwickelten SPD und Bündnis 90/Die Grünen in einem Arbeitskreis Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die sich an einem Beteiligungsverfahren der Stadt Heidelberg orientierten (Interview 010-8, 014-15). Diese Leitlinien wurden sowohl von der Verwaltung als auch von SPD-Mandatsträgern als „formalistisch“ (Interview 010-8) und „umfangreich“ (Interview 014-15) empfunden. Die Verwaltung wies den Vorstoß der Arbeitsgruppe mit dem Argument zurück, dass dafür nicht das notwendige Personal zur Verfügung stehe (Interview 014-17). Unklar ist, ob dies den Tatsachen entspricht. Der Bürgermeister verfolgte das Ziel, die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen erarbeiteten Leitlinien zu verhindern, da er sie als unflexibel, schwierig und zu vorbereitungsintensiv bewertete (Interview 011-8, 011-14). Dabei betonte er, dass Bürgerbeteiligung „Fingerspitzengefühl“ erfordere und keine „Formalien“ (Interview 011-8). Daher schlug er LiquidFeedback als Alternative zu diesen Leitlinien vor, was in den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen positiv aufgenommen wurde (Interview 011-8, 014-23). Über Kontakte wurde der friesländische Landrat nach Wunstorf eingeladen, um von seinen Erfahrungen mit LiquidFriesland zu berichten (Interview 010-12). In Folge dieser Vorstellung beschloss der Rat in seiner Sitzung vom 12.11.2014 einstimmig, LiquidFeedback mit einer einjährigen Probezeit und anschließender Evaluation einzuführen (vgl.

Stadt Wunstorf 2014c). Damit hatte der Bürgermeister sein Ziel, eine pragmatischere Alternative zu den Vorschlägen des Arbeitskreises einzuführen, erreicht und sah darüber hinaus keine Notwendigkeit, das Projekt weiter zu verfolgen (Interview 011-26, 011-34):

*„Mir ging es eigentlich darum, ich sag' das ganz ehrlich, die Bürgerbeteiligung weg von einem formalisierten Satzungsverfahren zu haben. Der Anstoß kam ja auch von Dritten, nämlich aus der Politik, und da hätte sich die Politik, das hätte ich erwartet, sich natürlich noch mehr damit identifizieren müssen, hätten Aufrufe, Aufklärung machen können. Die Partei, also die Fraktionen, die das initiiert haben, da kam gar nichts. Da kam überhaupt null. Und von daher hab' ich natürlich gesagt: ‚Warum soll ich denn das, wenn die gar kein Interesse haben, warum soll ich mich an die Spitze der Bewegung stellen?‘ Und ich hab' natürlich auch sehr schnell erkannt, die Ambrosy-Geschichte funktioniert, die läuft glaub' ich noch, aber das ist ganz still geworden.“ (Interview 011-34)*

Die mit Mandatsträgern von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführten Interviews lassen den Schluss zu, dass die Fraktionen LiquidFeedback als ein Projekt der Verwaltung betrachteten, da zum einen die von ihnen erarbeiteten Leitlinien von der Verwaltung nicht unterstützt wurden und zum anderen LiquidFeedback auf Vorschlag des Bürgermeisters eingeführt wurde. Somit schoben sich die Akteure gegenseitig die Verantwortung für das Beteiligungsverfahren zu.

Zu diesem Zeitpunkt wurde kein Bedarf an wissenschaftlicher Expertise oder Politikberatung gesehen, was angesichts der Tatsache, dass Politik und Verwaltung gleichermaßen unter Druck standen, weil sie von den Bürgern aufgefordert wurden, ihnen mehr Mitspracherechte einzuräumen und es keine fundierten Erfahrungswerte mit anderen Beteiligungsverfahren gab, zu erwarten gewesen wäre. Hinzu kommt, dass sich die Verwaltung nach eigener Aussage nicht mit den mit der Einführung von LiquidFeedback verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System auseinandergesetzt hatte (Interview 010-98). Hier zeigt sich, dass die Verwaltung einen eher pragmatischen und effizienten Zugang zu Bürgerbeteiligung hatte. Sie war es gewohnt, Bürgerbeteiligung als Abfolge von verschiedenen Prozessschritten zu betrachten, die sie in der im Vorhinein festgelegten Reihenfolge abarbeitete (Interview 010-24, 010-26). Der Verein, der mit der Einrichtung und dem Betrieb der Software LiquidFeedback beauftragt wurde,



brachte keine Expertise in diesem Bereich mit ein, da er lediglich bei technischen Fragen als Ansprechpartner diente (Interview 010-54).

Für die Vorbereitung der Einführung sowie der Rahmenbedingungen war der zuständige Verwaltungsmitarbeiter verantwortlich, der zu den einzelnen Planungsschritten Rücksprache mit den im Rat vertretenen Fraktionen hielt (Interview 010-90, 012-44). Dazu wurden die Mandatsträger regelmäßig zu Veranstaltungen eingeladen und dort entsprechend informiert (Interview 012-34). Diskussionen und Abstimmungsprozesse fanden jedoch nur innerhalb der Fraktionen statt (Interview 012-34). Die Verwaltung machte den Vorschlag, dass Mandatsträger sowohl als Bürger als auch als Mandatsträger eigene Initiativen einstellen könnten. Zudem bot sie den Fraktionen die Möglichkeit an, für sie Initiativen in LiquidFeedback einzustellen (Interview 010-70). Die Idee dahinter bestand darin, einen Diskussionsprozess zwischen Bürgern und Mandatsträgern zu ermöglichen, um der „Politikverdrossenheit“ (Interview 010-74) entgegenzuwirken. In diesem Punkt folgte die Verwaltung nicht der Blaupause des Landkreises Friesland, wo sich die Mandatsträger zur Nicht-Teilnahme selbst verpflichtet hatten.

Der Umstand, dass die Vorbereitungen zum überwiegenden Teil durch die Verwaltung gestaltet wurden, hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Zielsetzungen der Mandatsträger und deren Einstellung gegenüber dem Beteiligungsverfahren. Erstens konnten keine gemeinsamen Ziele diskutiert und definiert werden, da allein die Verwaltung für die Planung und Einführung zuständig war. Aus diesem Grund gab es unterschiedliche Zielvorstellungen unter den Fraktionen, die unter den vereinbarten Rahmenbedingungen zwangsläufig nicht erreicht werden konnten. Mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen, verfolgten alle Fraktionen das Ziel, LiquidFeedback primär dazu zu nutzen, die Akzeptanz der Bürger für politische Entscheidungen zu erhöhen (Interview 010-2, 011-2, 012-12, 013-2, 014-5). Überschneidungen gab es auch bei dem Ziel, junge Menschen mit LiquidFeedback dazu zu motivieren, sich politisch zu beteiligen (Interview 010-150, 012-38, 013-90, 014-23). Darüber hinaus wollte die SPD-Fraktion den Bürgern die Möglichkeit geben, eigene Ideen und Anregungen in den politischen Willensbildungsprozess miteinzubringen und diese öffentlich zu diskutieren. Zudem wollte die SPD-Fraktion die Diskussionen, die im politisch-administrativen System stattfanden, transparenter machen (Interview 014-151). Obwohl sie selbst in LiquidFeedback auf Bürgerinitiativen reagieren und eigene Initiativen hätte einstellen können, verzichtete sie darauf. Eine Begründung hierfür konnte der SPD-

Mandatsträger nicht nennen (Interview 014-151, 014-153). Zwei Gründe erscheinen als wahrscheinlich: Zum einen wird anhand der geführten Interviews deutlich, dass sich alle Fraktionen nicht tiefergehend auf die Einführung vorbereitet hatten. Zum anderen lassen die mit Mandatsträgern von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführten Interviews den Schluss zu, dass die beiden Fraktionen LiquidFeedback als ein Projekt der Verwaltung betrachteten und es gegenüber den von ihnen erarbeiteten Leitlinien zur Bürgerbeteiligung als nachteilig empfanden, was sich negativ auf deren Motivation das Verfahren aktiv zu nutzen auswirkte.

Hinsichtlich der Ziele formulierte die CDU-Fraktion nur eine vage Erwartungshaltung. Sie hoffte darauf, dass LiquidFeedback „von [den] Bürgern gut angenommen wird“ (Interview 012-38), ohne jedoch dafür klare Kriterien zu nennen. Interessanterweise verfolgten Bündnis 90/Die Grünen, die auf die Etablierung von Bürgerbeteiligungsverfahren hingearbeitet hatten, keine Ziele (Interview 013-118). Auch der Bürgermeister hatte keine Erwartungen an LiquidFeedback, da er mit der Einführung lediglich verhindern wollte, dass die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen erarbeiteten Leitlinien zur Bürgerbeteiligung eingeführt werden (Interview 011-8, 011-44). Insgesamt lässt sich beobachten, dass unter den beteiligten Akteuren die Auffassung verbreitet war, dass LiquidFeedback nur versuchsweise eingeführt wird (Interview 010-34, 011-12, 014-23). Das erklärt, weshalb kaum konkrete Ziele definiert wurden, an denen sich der Erfolg messen lässt, was wiederum zur Folge hatte, dass keine Maßnahmen ergriffen werden konnten, um diese Ziele zu erreichen.

Zweitens hielten sich Fraktionen wie die CDU, die LiquidFeedback von Anfang an kritisierten und ablehnten, mit ihrer Kritik und daraus resultierenden Forderungen weitgehend zurück. Ein CDU-Mandatsträger befürchtete, dass LiquidFeedback einen „Nebenschauplatz von demokratischen Gremien“ (Interview 012-2) aufbauen könnte, der in Konkurrenz zu den politischen Gremien tritt (Interview 012-4). Trotz dieser Befürchtungen rechnete die CDU-Fraktion damit, dass das Beteiligungsverfahren nicht erfolgreich sein würde (Interview 012-50). Daher ist davon auszugehen, dass die CDU-Fraktion keine Anstrengungen unternahm, um zum Gelingen von LiquidFeedback beizutragen. Im Gegenteil: Auf Initiative der CDU wurde der Probezeitraum auf ein Jahr festgelegt, an dessen Ende das Verfahren evaluiert werden sollte (Interview 012-20).

SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die gemeinsam die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung ausgearbeitet hatten, können nur bedingt als Unterstützer gezählt werden. Zwar begrüßten sie die Einführung von Liquid-Feedback, jedoch regte

sich Unmut über die Ausgestaltung des Verfahrens. Ein Mandatsträger von Bündnis 90/Die Grünen kritisierte, dass LiquidFeedback nur versuchsweise und nicht „mit der nötigen Ernsthaftigkeit“ (Interview 013-124, 013-178) eingeführt wurde. Auch die SPD-Fraktion hegte Zweifel an dem Nutzen von LiquidFeedback, weswegen sie das Verfahren als eine Art Übergangslösung betrachtete, das von einem besseren Verfahren abgelöst werden würde (Interview 014-23).

Die Einführung von LiquidFeedback wurde über die üblichen Kommunikationskanäle an die Öffentlichkeit kommuniziert. Zu Beginn wurde eine Pressekonferenz mit der lokalen Presse veranstaltet, die die Einführung, laut der interviewten Experten, angemessen begleitet hatte (Interview 011-20, 012-48). Parallel dazu lief eine Zukunftskonferenz zur Entwicklung eines ehemaligen Freibadgeländes, an deren Ende die Bürger aufgefordert wurden, sich bei LiquidFeedback anzumelden und dort über die zuvor erarbeiteten Vorschläge abzustimmen. Dies wurde bewusst als öffentlichkeitswirksamer Auftakt geplant, führte jedoch zu Schwierigkeiten, die im folgenden Abschnitt näher beleuchtet werden. Darüber hinaus wurde die Webseite der Stadt Wunstorf genutzt, um für LiquidFeedback zu werben, und Flyer in öffentlichen Gebäuden ausgelegt (Interview 010-56, 010-60, 012-48). Unter den Parteien waren Bündnis 90/Die Grünen die einzige Partei, die ihre Mitglieder per Newsletter über die Einführung informiert hatten (Interview 013-48). Einige der interviewten Experten erkannten das Problem, dass mit dem nachlassenden Interesse der lokalen Presse auch die Registrierungen zurückgingen (Interview 010-92, 011-36, 013-85, 013-88). Auf diese Problematik wurde jedoch nicht reagiert. Unbeachtet blieb auch der Hinweis eines Mandatsträgers, dass mit den Kommunikationskanälen nicht die Jüngeren erreicht werden konnten, da sie kaum lokale Zeitungen lesen (Interview 013-85, 013-88).

### 7.3.2 Durchführungsphase

Aufgrund der Implementierung von LiquidFeedback veränderten sich die Abläufe im politisch-administrativen System. Die in LiquidFeedback positiv abgestimmten Initiativen wurden in der Regel zusammen mit dem Antragstext und den Abstimmungsergebnissen in die zuständigen Fachgremien weitergeleitet, in denen darüber beraten wurde. Zu zwei der insgesamt sieben positiv abgestimmten Initiativen lagen jedoch keine Informationen vor, ob diese tatsächlich in den politischen Gremien behandelt wurde. Dies betrifft die Bürgerinitiative 9 („Nutzung des Freibadgeländes und Jahnplatz (A Platz)“ eingestellt am 24.04.2015)

und die Bürgerinitiative 12 („Initiative gegen eine Tiefgarage unter dem Jahnplatz“ eingestellt am 22.06.2015). In allen dokumentierten Fällen folgten die Mandatsträger bei ihrer Entscheidung der Entschlussvorlage, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Mandatsträger nach der Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308) verfahren sind. Dieser Prozess fand institutionalisiert statt, auch wenn in zwei Fällen nicht nachvollzogen werden konnte, ob die Initiativen zur Beratung in die politischen Gremien weitergereicht wurden.

Aus den Interviews geht hervor, dass die Mandatsträger die Möglichkeit, eigene Initiativen in LiquidFeedback einzustellen, nicht wahrgenommen hatten. Ein Mandatsträger von Bündnis 90/Die Grünen erklärte dies damit, dass zwar die Bereitschaft da war, LiquidFeedback zu nutzen, um gezielt auf Projekte von Bündnis 90/Die Grünen aufmerksam zu machen, allerdings hätte sich die Fraktion mit ihrem Bündnispartner im Stadtrat, der SPD, zuvor absprechen müssen (Interview 013-30). Demnach befürchtete die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, dass das Beteiligungsverfahren zu einem Bruch mit dem Bündnispartner im Stadtrat führen könnte. Deswegen nutzte sie, wie alle Fraktionen, LiquidFeedback nicht dazu, eigene Initiativen einzustellen. Auch die CDU-Fraktion verzichtete darauf, eigene Initiativen in LiquidFeedback einzustellen, da sie bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase befürchtete, dass LiquidFeedback zu einem „Nebenschauplatz von demokratischen Gremien“ (Interview 012-2) werden könnte, der in Konkurrenz zu den politischen Gremien tritt (Interview 012-4). Auch die SPD-Fraktion verzichtete darauf, eigene Initiativen einzustellen. Ein SPD-Mandatsträger begründete dies wie folgt:

*„Also, wenn's dann funktioniert hätte, wenn's wirklich eine Diskussion gegeben hätte, weil wir natürlich dann sozusagen auf sowas auch nicht verzichten sollten. Also, es ist auch ein bisschen, muss ich jetzt entschuldigend sagen, also man ist (...) aber es gibt so viel irgendwie zu tun, dass man eigentlich froh ist über alles, was man nicht bedienen muss.“ (Interview 014-159, 014-161)*

Daraus wird deutlich, dass die SPD-Fraktion darauf wartete, dass in LiquidFeedback Diskussionen entstehen, die eine bestimmte Aktivitätsschwelle erreichen, ab der sich auch Mandatsträger daran beteiligen. In einem Fall hatte sich die SPD-Fraktion darauf geeinigt eine Initiative einzustellen, bei der es um die Benennung eines Sportplatzes ging (Interview 014-203, 014-207). Jedoch fühlte sich, laut

der Aussage eines SPD-Mandatsträgers, niemand in der Fraktion dafür zuständig, die Initiative von der Verwaltung einstellen zu lassen (Interview 014-209). Eine weitere Erklärung für die Zurückhaltung der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen stellte der Umstand dar, dass beide Fraktionen mit der Ausgestaltung des Verfahrens unzufrieden waren (Interview 013-124, 013-178, 014-23). Zudem hatte der Bürgermeister LiquidFeedback aus dem Kalkül heraus einführen lassen, um die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die die beiden Fraktionen erarbeitet hatten, zu verhindern (Interview 011-34). Dies dürfte die Motivation der beiden Fraktionen maßgeblich beeinflusst haben. Damit kann auch erklärt werden, weshalb die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sich die aus ihrer Sicht besten Vorschläge herausuchte und diese dann in den politischen Gremien unterstützte:

*„Also ich finde Bürgerbeteiligung muss man auch, in Anführungsstrichen, ein bisschen steuern und auch sagen: ‚Wir wollen die Meinung hören und wollen aus den vielen Meinungen versuchen das Beste herauszufinden.‘“ (Interview 013-10)*

Die SPD-Fraktion ignorierte die Beteiligungsergebnisse sogar, weil sie die Qualität der Beteiligungsergebnisse als nicht ausreichend befanden:

*„Und wir haben's dann irgendwie so'n bisschen aus dem Auge verloren. Es kamen ja dann durchaus auch Bürger, die sich angemeldet haben, das waren dann zum Teil aber die stadtbekanntesten Leserbriefschreiber. Die haben da sozusagen ihre Aktivitäten auf's Onlinekommentieren erweitert. (...) Insofern haben wir das auch so ein bisschen ignoriert, muss ich sagen.“ (Interview 014-27, 014-37)*

Trotz ihrer kritischen und ablehnenden Haltung lobte die CDU-Fraktion die Beteiligungsergebnisse als Entscheidungshilfe und bezog sie in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse innerhalb ihrer Fraktion mit ein (Interview 012-72). Dennoch legte sie keinen Wert darauf, die Beteiligungsergebnisse in den Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen und behandelte sie als unverbindliche Vorschläge, die, wie es ein CDU-Mandatsträger formulierte, „in die Diskussion (...) [mit] eingeflossen“ (Interview 012-74) sind. Dieses Lob der CDU-Fraktion lässt sich besser einordnen, wenn man die Vorbehalte, die die CDU-Fraktion in der Planungs- und Vorbereitungsphase äußerte, hinzuzieht. Sie befürchtete, dass

LiquidFeedback ein „Nebenschauplatz von demokratischen Gremien“ (Interview 012-2) aufbauen, der „in Konkurrenz zu den politischen Entscheidungsgremien“ (Interview 012-4) treten könnte, was zu einem Verlust der Entscheidungskompetenz der Mandatsträger führen könnte. Dass sich diese Befürchtungen nach der Einführung von LiquidFeedback nicht bewahrheiteten, kam der CDU-Fraktion entgegen.

Die Entscheidung über eine Initiative wurde durch die Fraktionen maßgeblich davon beeinflusst, ob eine Interessengruppe daran beteiligt war und welches Interesse sie vertrat. Dies lässt sich an der Bürgerinitiative 8 („Gleichbehandlung von Hortkindern und Kindern in Randstundenbetreuung, Änderung der Kita-Gebührensatzung“ eingestellt am 10.06.2015) und der Bürgerinitiative 14 („Benennung einer neuen Str. in Flersstr. oder Flersweg“ eingestellt am 03.08.2015) verdeutlichen. Bürgerinitiative 8 wurde von einer Eltern-Initiative in LiquidFeedback eingestellt und positiv abgestimmt. Bürgerinitiative 14 wurde inhaltlich durch den deutsch-französischen Partnerverein der Partnerstadt Flers unterstützt, unterlag jedoch einer anderen konkurrierenden Initiative. In beiden Fällen wurde im Sinne der jeweiligen Interessengruppe entschieden – ungeachtet der Abstimmungsergebnisse, wie ein CDU-Mandatsträger betont (Interview 012-30). Damit verstießen Politik und Verwaltung gegen die gesetzten Rahmenbedingungen, wonach die Politik über die positiv abgestimmten Initiativen berät, nicht aber über die abgelehnten Initiativen.

Die Zurückhaltung der Verwaltung, Verwaltungsverfahren in LiquidFeedback einzustellen, kann damit erklärt werden, dass der Versuch, die Beteiligungsergebnisse aus der Zukunftskonferenz zur Entwicklung des ehemaligen Freibadgeländes in LiquidFeedback zu überführen, gescheitert war. Während der Zukunftskonferenz (14.03.2015) wurden Vorschläge zur Entwicklung des Freibadgeländes gesammelt, über die in LiquidFeedback abgestimmt werden sollte (Interview 010-60). Dem Text der Initiative ist zu entnehmen, dass die Verwaltung mit der Abstimmung in LiquidFeedback Akzeptanz schaffen wollte, um das Freibadgelände in einem internen Arbeitskreis weiterzuentwickeln. Dies deckt sich auch mit den eingangs erwähnten Zielen der Verwaltung (Interview 010-34). Laut dem zuständigen Verwaltungsmitarbeiter, wurden die Ergebnisse der Zukunftskonferenz in einem Arbeitskreis innerhalb der Verwaltung im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit geprüft (Interview 010-20). Jedoch stellte die Verwaltung eine eigene Initiative (Verwaltungsinitiative 6 „Entwicklung ehemaliges Freibadgelände

und Jahn-Sportplatz“) erst am 24.04.2015 ein. Zwischenzeitlich hatten bereits einige Bürger ihre Initiativen zu diesem Thema eingebracht, über die bereits abgestimmt wurden. Daher beschloss der Rat in seiner Sitzung vom 15.07.2015, eine Entscheidung über die bereits abgestimmten Initiativen erst nach der Abstimmung über die Verwaltungsinitiative zu fällen (vgl. Stadt Wunstorf 2015b). Die Verwaltungsinitiative unterlag dann der Bürgerinitiative 9 („Nutzung des Freibadgeländes und Jahnplatz (A Platz)“ eingestellt am 24.04.2015), womit die Ergebnisse der Zukunftskonferenz durch die Abstimmungen in LiquidFeedback hinfällig wurden. Da die Verwaltung vom Rat der Stadt Wunstorf in seiner Sitzung vom 15.07.2015 damit beauftragt wurde, „eine Vorlage zur der Gesamthematik zu erstellen“ (Stadt Wunstorf 2015b), ist es wahrscheinlich, dass an den Plänen, die in der Zukunftskonferenz erarbeitet wurden, trotzdem festgehalten wurde.

Die Verwaltung zog aus diesem Vorgang die Schlussfolgerung, sich zukünftig in LiquidFeedback zurückzuhalten. Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter begründete diese Zurückhaltung damit, dass LiquidFeedback die eingespielten Verwaltungsprozesse verlangsamt hätte. Das Einstellen von Bebauungsplänen in LiquidFeedback hätte im Vorfeld politischer Beratungen stattfinden müssen, damit die Ergebnisse in der Verwaltungsvorlage, die den politischen Gremien zur Beratung und zur Entscheidung vorgelegt werden, mitberücksichtigt werden können (Interview 010-106, 010-108). Ein Verwaltungsmitarbeiter fasst das sich daraus ergebende Problem wie folgt zusammen:

*„Das funktioniert bei langfristigen Projekten, ja, wie eine Bebauung des Freibadgeländes oder der Planung des Barne-Marktes, aber nicht bei so laufendem Geschäft, wo schnelle Entscheidungen auch eingefordert werden von Dritten, die Interesse haben zu bauen. (...) Nehmen wir mal an, ein Investor kommt und sagt: ‚Ich möchte jetzt an der Stelle einen Bebauungsplan, weil ich dort ein dreigeschossiges Wohnhaus bauen möchte. So bitte liebe Stadt, ich brauche einen Bebauungsplan.‘ Dann fangen wir an, prüfen das ganze rechtlich, es wird sich eines Planungsbüros bedient, welches auch von dem Dritten mitfinanziert wird und irgendwann kommen die Unterlagen und die Unterlagen von diesem Planungsbüro sind dann so zeitnah, dass jetzt zum Beispiel das erste Gremium tagt, Ortsrat Wunstorf, der sich damit beschäftigen muss, weil das in Wunstorf stattfindet. Und die möchten gerne, dass der Entwurfsbeschluss dieses Bebauungsplanes*

*schnell gefasst wird, (...) damit dann irgendwann der Satzungsbeschluss kommt. Und dann reicht die Zeit einfach nicht mehr, diese Plattform noch rechtzeitig vor dieser Gremiumssitzung Ortsrat Wunstorf zu bespielen. Dass man das dann noch reinstellt, dann auch noch vielleicht eigene Worte findet, diese Vorlage zu erklären, die ja oft auch etwas fachspezifisch geschrieben ist, muss man ja ehrlicherweise sagen, wir hatten dann schon den Anspruch etwas in Wunstorf direkt so reinzustellen, dass es verständlich ist, dass man darüber abstimmen kann, das hätte zeitlich nicht funktioniert.“ (Interview 010-106, 010-108)*

Neben dem Verlust zeitlicher Flexibilität und Effizienz der Verwaltungsprozesse, hätten die Vorlagen für LiquidFeedback umgeschrieben werden müssen, damit sie auch für Laien verständlich sind (Interview 010-110). Aus Sicht der Verwaltung war dies mit den vorhandenen personellen Ressourcen (Interview 010-112). Trotz der Tatsache, dass die Verwaltung diese Fehlentwicklungen erkannt hatte, gab es keine Anstrengungen, hierfür eine Lösung zu finden. Das kann damit erklärt werden, dass die Verwaltung kein Eigeninteresse mit LiquidFeedback verfolgte, sondern dies lediglich mit dem Grund eingeführt hatte, die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung zu verhindern. Aus diesem Grund fand kein Lernprozess bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern statt, da sie kein Interesse an einem Erfolg von LiquidFeedback hatten. Als weitere Erklärung für die Zurückhaltung der Verwaltung kann der Umstand herangezogen werden, dass die Verwaltung ihr Ziel, mit LiquidFeedback unter den Bürgern Akzeptanz für die gesammelten Ideen zur Entwicklung des Freibadgeländes zu schaffen, verfehlt hatte und keine Möglichkeit sah, dies zu ändern.

### 7.3.3 Einstellungs-/Evaluationsphase

In einer nicht öffentlichen Sitzung vom 06.02.2017 beschloss der Verwaltungsausschuss der Stadt Wunstorf sowohl auf Antrag der Gruppe SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP als auch auf gleichlautenden Antrag der CDU, LiquidFeedback einzustellen. Die Plattform ging zum 31.03.2017 offline. Grundlage für diese Entscheidung bildete die Einschätzung der Verwaltung, die dem Verwaltungsausschuss zwei Optionen vorgelegt hatte:



*„Erstens, wir kündigen das Ganze und geben es auf oder, zweitens, wir bemühen uns als Verwaltung mehr und stellen selbst mehr Initiativen rein mit all‘ den Nachteilen, die ich ja vorhin schon genannt habe, zeitlicher Druck, aber wir legen uns das selbst auf, um mehr Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Und dann gab es letztendlich dann das klare ‚Nein‘. Also wir wollen jetzt hier auch keine Zwangsbeglückung betreiben, (...) wir kündigen das Ganze. Die anderen direkten Beteiligungsverfahren, da war die Beteiligung ja weitaus größer. Also haben wir für uns gesagt: ‚Das scheint wohl der bessere Weg zu sein.‘“ (Interview 010-116)*

Gemessen an dem bisherigen zurückhaltenden Engagement der Politik war zu erwarten, dass sich Politik und Verwaltung wahrscheinlich nicht für die Option entscheiden würden, die der Verwaltung ein stärkeres Engagement abverlangt. Zudem betrachtete die Verwaltung diese Option als nachteilig, da sie den zeitlichen Druck auf das politisch-administrative System erhöht und sich bei LiquidFeedback weniger Bürger beteiligten als bei den in der Vergangenheit durchgeführten Workshops und Anliegerversammlungen. Auch in dieser Frage wird offensichtlich, dass die Fraktionen an der Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308) orientierten.

Eine umfassende Evaluation und Analyse zur Verbesserung des Verfahrens und Anpassung an die Prozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems fand nicht statt, obwohl verschiedene Fehlentwicklungen, wie beispielsweise die schnell zurückgehende Zahl der Registrierungen nach der Einführung, identifiziert wurden. Hierfür fehlte einerseits die Expertise und zum anderen der politische Wille der Mandatsträger. Sowohl die CDU als der größte Kritiker des Verfahrens hatte kein Interesse an der Weiterführung (Interview 012-106) als auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die bereits zu Beginn unzufrieden mit der Ausgestaltung des Verfahrens waren (Interview 013-124, 013-178, 014-23). Dies könnte daran liegen, dass der Bürgermeister LiquidFeedback initiierte, um die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die von den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen erarbeitet wurden, zu verhindern (Interview 011-34).

Als Hauptgrund für die Einstellung von LiquidFeedback konnte die aus Sicht der interviewten Experten niedrige Beteiligungsquote identifiziert werden. Tatsächlich gab es ein halbes Jahr nach der Einführung keine positiv abgestimmte Initiative mehr. Die letzte Initiative, die in die politischen Gremien gelangte,

wurde im Oktober 2015 in LiquidFeedback abgeschlossen. Abbildung 10 verdeutlicht die Entwicklung der positiv abgestimmten Initiativen. Das Intervall erfasst den Zeitraum von der ersten positiv abgestimmten Initiative bis zum Zeitpunkt, zu dem der Verwaltungsrat beschlossen hatte, LiquidFeedback einzustellen.

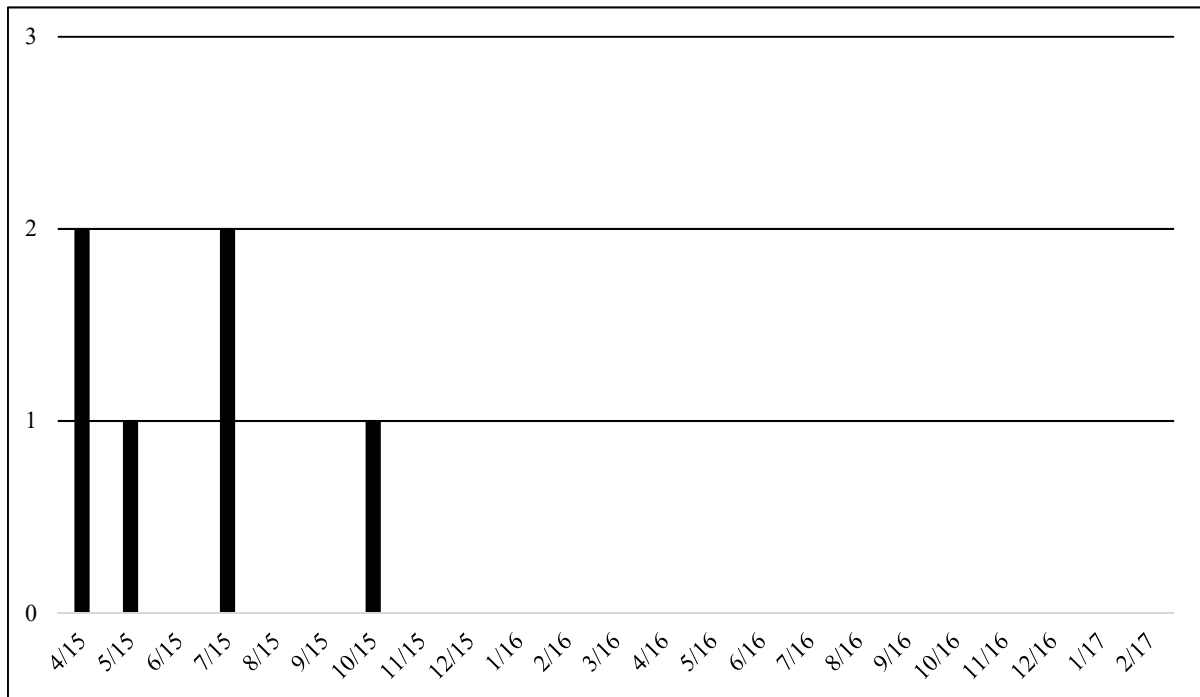


Abbildung 10: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr

Die Verwaltung verglich die Beteiligungszahlen von LiquidFeedback mit denen anderer Beteiligungsverfahren, woran deutlich wird, dass sie die Beteiligungsquote als Erfolgsmesser betrachtete. Auch die CDU-Fraktion kam zu dem Schluss, dass die Teilnahme zu gering ausfiel und die Ausgaben zu hoch waren (Interview 012-26). Ähnlich äußerte sich ein Mandatsträger von Bündnis 90/Die Grünen (Interview 013-42). Die interviewten Entscheidungsträger konnten jedoch nicht erklären, welche Beteiligungsquote sie erwarteten und als Erfolg gewertet hätten. Ursache für diese unklare Erwartungshaltung ist die fehlende Verständigung auf klare, gemeinsame Ziele in der Planungs- und Vorbereitungsphase. An solchen Zielen hätten die beteiligten Entscheidungsträger den Erfolg messen können. Zudem hätten sie Maßnahmen ergreifen können, um diese Ziele zu erreichen.

Die Entscheidungsträger gaben teils unterschiedliche Gründe für die niedrige Beteiligungsquote an. Verschiedentlich wurde kritisiert, dass LiquidFeedback zu benutzerunfreundlich gestaltet worden sei (Interview 010-96, 014-63). Weitgehende Einigkeit bestand darin, dass die Bürger das Beteiligungsverfahren nicht

angenommen hätten, da sie sich nur dann politisch beteiligen, wenn sie selbst betroffen sind. Die gleichen Argumente wurden auch bemüht, um das nachlassende Engagement von Bürgern in Parteien zu erklären. Damit gaben die Entscheidungsträger den Bürgern die Verantwortung für den Misserfolg von LiquidFeedback. So sah sich der Bürgermeister in seiner Auffassung bestätigt, dass sich Bürger nur dann beteiligen, wenn sie direkt betroffen sind (Interview 011-74). Auch ein Mandatsträger von Bündnis 90/Die Grünen hatte wenig Verständnis für die Zurückhaltung der Bürger:

*„Ich sitz' zuhause am PC, dann kann ich doch auch mal meine Meinung sagen, ich mein' über Facebook geht's doch auch, ne?“ (Interview 013-42)*

Die SPD-Fraktion vertrat hierzu eine differenzierte Haltung. Zwar kritisierte sie, dass sich Bürger nur dann an politischen Prozessen beteiligen, wenn sie selbst betroffen sind, jedoch gab ein SPD-Mandatsträger zu, dass seine Fraktion versagt hatte bei dem Versuch, LiquidFeedback zu nutzen, um mit den Bürgern zu diskutieren (Interview 014-153, 014-151, 014-215). Die SPD-Fraktion hätte eine solche Diskussion starten können, indem sie eine Initiative einstellt, worauf sie jedoch verzichtete. Eine Begründung hierfür konnte der interviewte SPD-Mandatsträger jedoch nicht nennen (Interview 014-151, 014-153).

Zum Zeitpunkt, zu dem die Interviews geführt wurden, standen nach der Einstellung von LiquidFeedback keine weiteren Beteiligungsverfahren zur Erprobung im Raum. Festgehalten wurde jedoch an den Anliegerversammlungen und den Workshops (Interview 010-24, 010-26). Ob die Fraktionen von SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sich zukünftig dazu entschließen werden, neue Beteiligungsverfahren auszuprobieren, hängt vom politischen Willen der Akteure ab. Nach den Kommunalwahlen 2016 wurde vereinbart, mehr Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, jedoch fehlt zur Bearbeitung dieses Themas die Zeit, betonte ein SPD-Mandatsträger (Interview 014-213).

## 7.4 Landkreis Friesland

<b>Einwohneranzahl</b> <sup>255</sup>	98.460
<b>Arbeitslosenquote</b> <sup>256</sup>	4,2 Prozent
<b>Wirtschaftskraft (BIP)</b> <sup>257</sup>	27.753 Euro je Einwohner
<b>Schuldenstand</b> <sup>258</sup>	49.776.000 Euro
<b>Kreistagszusammensetzung</b> <sup>259</sup>	SPD* (15 Sitze) CDU (10 Sitze) Bündnis 90/Die Grünen* (4 Sitze) FDP* (2 Sitze) AfD (3 Sitze) ZUKUNFT VAREL (3 Sitze) Die Linke (1 Sitz) Menschenmüll Wähleraktion (1 Sitz) Soziale Wählergruppe Jever und Friesland (1 Sitz) Unabhängige Wählergemeinschaft Friesland (1 Sitz) Freie Bürger (1 Sitz)
<b>Landrat</b>	SPD

Tabelle 31: Überblick über die wichtigsten Indikatoren des Landkreises Friesland

### 7.4.1 Planungs- und Einführungsphase

Die kommunalen Entscheidungsträger im Landkreis Friesland hatten eine aufgeschlossene Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung, wenngleich es unterschiedliche Vorstellungen davon gab, wie Bürger an politischen Entscheidungen beteiligt werden sollten. Eine vergleichsweise zurückhaltende Haltung vertrat die FDP. Ein Mandatsträger betonte, dass die Bürger sich jederzeit mit ihren Anliegen an die gewählten Mandatsträger und die Verwaltung wenden oder in den

<sup>255</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2018)

<sup>256</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 08.01.2020)

<sup>257</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2017)

<sup>258</sup> Haushalt des Landkreises Friesland (Stand: 19.12.2018)

<sup>259</sup> Die letzte Kommunalwahl fand am 11.09.2016 statt. Mit einem Stern markiert die Fraktionen, die der Mehrheitsgruppe angehören.

Parteien engagieren könnten (Interview 015-253, 015-255). Kritik äußerte der FDP-Mandatsträger daran, dass sich Bürger seiner Meinung nach oftmals nur dann beteiligen, wenn sie direkt von einer Maßnahme – insbesondere, wenn sie finanzielle Auswirkungen auf die Bürger haben – betroffen sind (Interview 015-269). Als Grund für die Passivität der Bürger vermutete der FDP-Mandatsträger fehlende Bildung und Desinteresse an kommunalpolitischen Prozessen. Anlass zu Selbstkritik sah er nicht. Aus seiner Sicht hätten Bürger die Verantwortung, sich aktiver in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubringen:

*„Da wird zwar dann immer gesagt: ‚Ja, Ihr müsstet mal nicht nur im Wahlkampf euch zeigen, sondern auch dazwischen und so weiter.‘ Aber der Bürger kann sich ja auch zwischendurch mal zeigen. Also ich glaube da ist schon ein großes, solange alles gut läuft auch, ein großes politisches Desinteresse da.“ (Interview 015-269)*

Die Linke vertrat eine gegensätzliche Position. Nach Meinung eines Mandatsträgers der Linken sollten Bürgerentscheide häufiger eingesetzt werden, um den Bürgern mehr Mitspracherechte einzuräumen und die Möglichkeit zu geben, auf gebrochene Wahlversprechen zu reagieren (Interview 018-71). Seiner Auffassung nach, unternimmt die Politik nicht genug, um Bürger über bestehende Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren und wirkmächtigere Beteiligungsmöglichkeiten einzuräumen (Interview 018-69, 018-71). Demnach führte er das Desinteresse der Bürger an politischen Prozessen auf mangelnde Angebote von Seiten der Politik zurück (Interview 018-9, 018-73). Die Position der SPD lässt sich zwischen diesen beiden Polen einordnen. Laut eines SPD-Mandatsträgers bestünden die Vorzüge von Bürgerbeteiligungsverfahren darin, dass sie politische Entscheidungen stärker legitimieren und den Bürgern die Möglichkeiten geben, Anregungen an die Politik heranzutragen (Interview 016-14). In diesem Zusammenhang betonte er, dass die Entscheidungskompetenz jedoch weiterhin bei den gewählten Mandatsträgern verbleiben müsse, da diese das Gemeinwohl im Blick hätten und nicht aus Eigennutz heraus politische Entscheidungen treffen (Interview 016-262, 016-246). In diesem Zusammenhang bezeichnete er LiquidFeedback als ein Beteiligungsverfahren, bei dem es sich lohne es auszuprobieren (Interview 016-42). Ähnlich wie der Mandatsträger der FDP kritisierte er auch, dass sich viele Bürger aufgrund mangelnder Bildung oder Desinteresses an kommu-

nalpolitischen Prozessen nicht politisch beteiligen (Interview 016-262). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es in Friesland aus Sicht der interviewten Experten zwar keinen akuten Bedarf an Bürgerbeteiligung gab, jedoch von vielen Fraktionen der Wunsch geäußert wurde, die Bürger verstärkt an den politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Der Landrat des Landkreises Friesland griff diese positive Haltung der Mandatsträger gegenüber Bürgerbeteiligung auf und unterbreitete der SPD-Fraktion den Vorschlag, LiquidFeedback einzuführen. Seine Fraktion befürwortete seinen Vorschlag, weshalb er das Projekt anschließend in der Mehrheitsgruppe (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) im Kreistag einbrachte. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen unterstützten seinen Vorschlag, wodurch eine Mehrheit für einen entsprechenden Antrag in den politischen Gremien vorhanden war (Interview 016-32, 015-163, 016-20, 015-83). Dass der Landrat die Initiative ergriffen hatte, hatte zwei Gründe: Zum einen pflegte die Verwaltung ihre Öffentlichkeitsarbeitskanäle intensiv, sodass es, aus Sicht eines Verwaltungsmitarbeiters, die „logische Konsequenz“ (Interview 017-50) war, einen direkten Kanal zu den Bürgern zu etablieren (Interview 016-56). Zum anderen fand der Landrat die Idee interessant, LiquidFeedback, das zum damaligen Zeitpunkt von der Piratenpartei zur innerparteilichen Entscheidungsvorbereitung eingesetzt wurde, auf kommunalpolitischer Ebene zu erproben (vgl. Bieber 2013: 162; Interview 019-75).

Auf Initiative des Landrats und mit der Unterstützung der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschloss der Kreistag in seiner Sitzung vom 11.07.2012 einstimmig die Einführung von LiquidFeedback mit einer einjährigen Probezeit und kontinuierlicher Evaluation (vgl. Landkreis Friesland 2012c). Im Vorfeld hatte ein überfraktionell besetzter Arbeitskreis die Rahmenbedingungen erarbeitet. Dort wurde im Konsens beschlossen, dass sich die Mandatsträger des Kreistages selbst dazu verpflichten, nicht an LiquidFeedback teilzunehmen. Hintergrund war die Befürchtung, dass die Mandatsträger als Vorbild für die Parteimitglieder dienen könnten, indem sie dort eigene Initiativen einstellen, die von den Parteimitgliedern entsprechend unterstützt werden (Interview 015-219, 016-116). Vor allem die FDP, die über vergleichsweise wenige Mitglieder verfügte, befürchtete, dass LiquidFeedback dazu genutzt werden könnte, um für die politischen Projekte der eigenen oder gegen die der anderen Fraktionen zu mobilisieren und sich außerhalb der gewählten politischen Gremien Mehrheiten zu organisieren (Interview 015-173, 015-205, 015-207). In diesem Fall hätten Anliegen von

größeren Parteien wie der SPD und CDU eine größere Chance gehabt, in die politischen Gremien zu gelangen und dort beraten zu werden. Diese Befürchtungen hatten sich jedoch nicht bewahrheitet, wie ein FDP-Mandatsträger erläuterte (Interview 015-181). In einigen Fällen nahmen Mandatsträger, trotz der Selbstverpflichtung an LiquidFeedback teil, jedoch ohne spürbaren Effekt auf die politischen Beratungen in den Gremien (Interview 015-219). Ein weiteres Ergebnis der Vorbereitungen des Arbeitskreises war der erzielte Konsens, dass LiquidFeedback zwar ein Element direkter Demokratie sei, jedoch nicht „die Kompetenz der gewählten politischen Vertreter der Bürgerinnen und Bürger“ (Landkreis Friesland 2012a) berühre. Dieser Punkt findet sich auch in dem finalen Beschlussvorschlag wieder, der dem Kreistag zur Abstimmung vorgelegt wurde.

Die Fraktionen von CDU und FDP brachten in dem Arbeitskreis ihre Kritik an dem Verfahren vor und verwiesen dabei insbesondere auf die aus deren Sicht hohen Kosten, die angesichts der bereits vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten unnötig gewesen seien (Interview 015-93, 016-50). Dazu zählten sie die Möglichkeiten, dass Bürger die gewählten Mandatsträger auf Probleme ansprechen und sich in Parteien engagieren könnten (Interview 015-253, 015-255). Die beiden Fraktionen versuchten jedoch nicht, die Einführung zu verhindern, was damit zusammenhängen könnte, dass sie sich bewusst waren, dass „man ja nicht gegen Bürgerbeteiligung sein [kann]“ (Interview 015-139). Sie befürchteten, sich für ihre kritische und ablehnende Haltung in der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen, wenn sie versucht hätten, LiquidFeedback zu verhindern, was aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ohnehin nicht möglich war. Wie vorsichtig die Kritiker in der Vorbereitungsphase agiert hatten, wird daran deutlich, dass die SPD-Mandatsträger keine Kritik an LiquidFeedback, abgesehen von der Frage nach dem Kosten-Nutzen-Effekt, wahrgenommen hatten (Interview 016-40).

Die Einführung von LiquidFeedback hatte aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger den Charakter eines Experimentes, weshalb es sich als schwierig herausstellte, innerhalb des vorbereitenden Arbeitskreises Erfolgskriterien zu bestimmen und konkrete gemeinsame Ziele zu definieren, in denen sich alle Fraktionen wiederfanden (Interview 019-75). Die Vorstellung der Verwaltung bestand darin, mit LiquidFeedback einen demokratischen Prozess zu ermöglichen, über den die Bürger ihre Anliegen kommunizieren und Unterstützer dafür sammeln können. Ob sie mit ihrem Anliegen Erfolg haben oder nicht, spielte aus Sicht der Verwaltung keine Rolle (Interview 019-75). Gleichzeitig waren der Verwaltung

die Grenzen des Beteiligungsverfahrens bewusst. Ein Verwaltungsmitarbeiter betonte, dass die Verwaltung bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase nicht damit gerechnet hatte, mit LiquidFeedback eine Möglichkeit zur Bekämpfung von Politikverdrossenheit und zur Erhöhung der Wahlbeteiligung gefunden zu haben (Interview 019-69). Ein SPD-Mandatsträger formulierte das Ziel seiner Fraktion auf ähnliche Weise, was damit erklärt werden kann, dass sich Landrat und SPD-Fraktion im Vorfeld auf gemeinsame Ziele geeinigt haben könnten. Die SPD-Fraktion wollte mit LiquidFeedback den Bürgern die Möglichkeit geben, sich politisch zu beteiligen und wies eine von der Opposition geforderte Erfolgsmessung, die eine kontinuierliche Beteiligung von mindestens 100 Teilnehmern forderte, zurück (vgl. Behrens 2014: 36). Dennoch gab ein SPD-Mandatsträger zu, dass seine Fraktion nach der Einführungsphase enttäuscht über die aus seiner Sicht niedrigen Teilnahmezahlen war (Interview 016-184). Ein weiteres Ziel der SPD-Fraktion bestand darin, mit einem Online-Beteiligungsverfahren wie LiquidFeedback insbesondere auch junge Menschen, die keine klassischen Medien wie Zeitungen mehr lesen, an politischen Prozessen zu beteiligen (Interview 016-194). Die FDP-Fraktion formulierte keine konkreten Ziele, zeigte sich aber angesichts der tatsächlichen Beteiligungsquote als enttäuscht, obwohl sie im Vorhinein keine Beteiligungsquote als Zielgröße formulierte (Interview 015-1). Ein Verwaltungsmitarbeiter vermutete hinter den von Kritikern veranschlagte Erfolgsmessung anhand quantitativer Kriterien den Versuch, damit Argumente für die Einstellung von LiquidFeedback zu sammeln (Interview 019-28, 019-87). Diese Bewertung lässt sich anhand der Verhandlungen des Kreistages (25.06.2013) um die Fortführung von LiquidFeedback belegen (vgl. Landkreis Friesland 2013c). In dieser Sitzung schlug ein CDU-Mandatsträger vor, die einjährige Probephase um ein weiteres Jahr zu verlängern und anschließend über die Fortführung abzustimmen. Als Argumente führte er die aus seiner Sicht niedrige Beteiligungsquote und die seiner Meinung nach zu hohen Kosten an (vgl. Landkreis Friesland 2013c).

Während der Planungs- und Vorbereitungsphase wurde kein Bedarf an wissenschaftlicher Expertise oder Politikberatung gesehen oder gesucht, was zu erwarten gewesen wäre, da es zum einen im Landkreis Friesland keine Erfahrungen im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung gab und zum anderen LiquidFeedback vorher noch nicht auf Kommunalebene eingesetzt wurde. Der mit der Einrichtung und Inbetriebnahme der Software LiquidFeedback beauftragte Verein brachte keine fachliche Expertise in diesem Bereich mit ein und übernahm nur bei techni-



schen Fragen eine konsultative Funktion (Interview 016-68). Trotz fehlender Expertise gab es in der Verwaltung ein Bewusstsein für die mit der Einführung von LiquidFeedback verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System. Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter verstand LiquidFeedback so, dass es versucht einen demokratischen Prozess zu organisieren, „der fair ist, der transparent ist, der keine übervorteilt“ (Interview 019-109) und der den Bürgern die Möglichkeit gibt, von den politischen Gremien abgeschlossene Projekte wieder auf die Agenda zu setzen. Diese Beschreibung ist gemäß der theoretischen Auseinandersetzung zutreffend (vgl. Abschnitt 3.1). Interessanterweise griff der Verwaltungsmitarbeiter ein Argument der Kritiker auf, das die Beeinflussbarkeit politischer Gremien durch die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback adressiert. Aus seiner Sicht sei es ein normaler Vorgang in der Kommunalpolitik, dass Mandatsträger und Amtsinhaber mit Forderungen von Interessengruppen konfrontiert und davon beeinflusst werden. Diese Forderungen würden jedoch oftmals intransparent an Mandatsträger und Amtsinhaber herangetragen werden, da die Vertreter von Interessengruppen hierfür ihren direkten Zugang nutzen und damit an den politischen Gremien vorbeikommen. In dieser Hinsicht erweise sich LiquidFeedback als vorteilhaft, da die Initiativen öffentlich und transparent diskutiert werden bevor die Teilnehmer, zu denen grundsätzlich jeder Wahlberechtigte zählt, darüber abstimmen (Interview 019-121, 019-123). Ein weiterer Hinweis darauf, dass die Verwaltung über ein Grundverständnis von Bürgerbeteiligung verfügte, lässt sich den von der Verwaltung angefertigten Evaluierungsberichten entnehmen. In diesen wird deutlich, dass sie sich mit wissenschaftlichen Erklärkonzepten von Bürgerbeteiligung beschäftigt hatte (vgl. Landkreis Friesland 2013b).

Die Öffentlichkeitsarbeit im Landkreis Friesland zur Einführung von LiquidFeedback lief hauptsächlich über die bestehenden Kanäle und Formate statt. Die reichweitenstärkste Maßnahme war die Informierung der lokalen Presse (Interview 016-80). Das Presseecho bescherte dem Landkreis Friesland eine Aufmerksamkeit, die sogar bis nach Österreich drang, da sogar überregionale Tages- und Wochenzeitungen die Einführung aufgriffen und über Monate hinweg thematisierten (vgl. Reinbold 2012; Baumann 2013; Bewarder 2013; Biermann 2012; Kreuzträger 2012). Die Mandatsträger bewerteten das Presseecho als ausgesprochen positiv und wohlwollend (Interview 015-209, 016-86). Besondere Aufmerksamkeit erfuhr dabei der Landrat, der immer wieder im Zentrum der Berichterstattung stand. Neben der Pressearbeit wurden Informationsabende veranstaltet, zu denen einige Fraktionen ihre Parteimitglieder eingeladen hatten (Interview 016-106).

Zudem wurde auf der Webseite des Landkreises Friesland über die Einführung informiert (Interview 016-80). Der einzige Versuch, der unternommen wurde, um gezielt junge Menschen zu LiquidFeedback zu informieren, wurde von der Verwaltung unternommen. Sie bot weiterführenden Schulen an, in den Schulklassen Einführungspräsentationen zu veranstalten, woran die Schulen jedoch kein Interesse hatten (Interview 019-159). Die SPD-Fraktion, die mit LiquidFeedback junge Menschen an den politischen Prozessen des Landkreises beteiligen wollte, zeigte in diesem Zusammenhang keine Eigeninitiative (Interview 016-194). Kritik erfuhr die Öffentlichkeitsarbeit zu LiquidFeedback von einem Mandatsträger der Linken. Er forderte im Nachhinein, dass die Bürger per Brief über die neue Beteiligungsmöglichkeit hätten aufmerksam gemacht werden müssen (Interview 018-111). Während der Durchführung des Beteiligungsverfahrens wurde keine Kritik an der Öffentlichkeitsarbeit geäußert.

#### 7.4.2 Durchführungsphase

Die Einführung von LiquidFeedback wirkte sich unmittelbar auf die Abläufe im politisch-administrativen System aus. Alle Initiativen, die in LiquidFeedback positiv abgestimmt wurden, wurden von der Verwaltung an die zuständigen politischen Gremien zur Beratung und Entscheidung weitergeleitet, woraus geschlossen werden kann, dass dieser Prozess institutionalisiert ablief (Interview 015-39). Grundlage für die Entscheidung in den politischen Gremien bildete ein Beschlussvorschlag der Verwaltung mit relevanten Informationen wie den zu erwartenden Kosten, Realisierungsvorschlägen und der rechtlichen Durchführbarkeit (Interview 016-130). Im ersten Jahr nach der Einführung wurden neben dem Text der Initiative auch die genauen Abstimmungsergebnisse den politischen Gremien vorgelegt. Nach Beratungen im Kreisausschuss verständigten sich Politik und Verwaltung darauf, die Abstimmungsergebnisse nicht mehr weiterzuleiten, da diese irreführend seien. Gleichwohl waren die Ergebnisse in Liquid-Feedback für jeden einsehbar (vgl. Landkreis Friesland 2013c). In allen dokumentierten Fällen folgten die Mandatsträger den Beschlussvorlagen der Verwaltung, woraus die Schlussfolgerung gezogen werden kann, dass die Mandatsträger nach der Heuristik „Verwaltung als Experte“ (Neunecker 2016: 77ff; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308) handelten. In 1 von 42 analysierten Fällen, konnten keine Informationen zur Beratung und Entscheidung in den politischen Gremien gefunden werden. Dies betrifft die von Bürgern eingestellte Bürgerinitiative 85 („Beschilderung der Radwege reinigen“ kein Datum bekannt).

Einige Mandatsträger verfolgten die Prozesse in LiquidFeedback zeitweise regelmäßig (Interview 016-122).

In Bezug auf die Policy-Wirkung der in LiquidFeedback abgestimmten Initiativen begrüßte die SPD-Fraktion das Beteiligungsverfahren, weil sie sich davon erhoffte, dass kommunalpolitische Entscheidungen dadurch stärker legitimiert werden und Bürger die Möglichkeit bekommen, Anregungen an die Politik heranzutragen (Interview 016-14). Ein SPD-Mandatsträger wies darauf hin, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse an Voraussetzungen geknüpft ist, die erfüllt sein müssen, damit die jeweilige Initiative umgesetzt werden kann (Interview 016-146, 016-148). In den politischen Gremien habe es geholfen, dass die SPD in der Mehrheitsgruppe gewesen ist und dadurch einen großen Einfluss auf die Entscheidung im Kreistag ausüben konnte (Interview 016-152).

Fraktionen, die eine kritische bis ablehnende Haltung gegenüber LiquidFeedback eingenommen hatten, hielten sich in der Durchführungsphase mit ihrer Kritik zurück (Interview 015-1). Erst als in der Kreistagsitzung vom 25.06.2013 über die Fortführung von LiquidFeedback beraten und entschieden wurde, brachten sie ihre Kritik zum Ausdruck. Die CDU-Fraktion schlug vor, die einjährige Probephase um ein weiteres Jahr zu verlängern und danach über die Fortführung abzustimmen. Aus Sicht der CDU-Fraktion waren die Nutzerzahlen nicht zufriedenstellend (vgl. Landkreis Friesland 2013c). Die FDP-Fraktion ging mit ihren Forderungen deutlich weiter und sprach sich dafür aus, LiquidFeedback sofort einzustellen, da die Kosten den Nutzen nicht rechtfertigen würden (vgl. Landkreis Friesland 2013c).<sup>260</sup> Die FDP-Fraktion argumentierte dabei mit der, aus ihrer Sicht, niedrigen Beteiligungsquote, die es nicht rechtfertigte, dass sich die politischen Gremien zu den Beteiligungsergebnissen beraten (Interview 015-1).

Weitere Argumente für die Kritiker lieferte die Evaluation von LiquidFeedback, die auf Bitten der Politik von der Verwaltung erstellt wurde. Darin wurden detailliert die Nutzerzahlen je Initiative ausgewiesen (vgl. Landkreis Friesland 2013b). Die Verwaltung argumentierte, dass die niedrige Beteiligungsquote nicht ungewöhnlich sei und verwies hierzu auf die 90-9-1-Regel von Jakob Nielsen, jedoch wurde dieses Argument von den Kritikern nicht aufgegriffen (vgl. Nielsen

---

<sup>260</sup> Diese Forderung wurde von der Kreistagsgruppe, der die FDP angehörte, gestellt. Zu der Gruppe gehörten: Soziale Wählergruppe Jever und Friesland (SWG), Unabhängige Wählergemeinschaft Friesland (UWG), Bürgerbündnis Varel/Friesland (BBV/F) (vgl. Landkreis Friesland 2013c).

2006; Kersting 2012b: 41). Auch in den darauffolgenden jährlichen Evaluierungsberichten konzentrierte sich die Verwaltung weiterhin auf die Beteiligungsquote und die Anzahl der abgeschlossenen Initiativen (vgl. Landkreis Friesland 2015a, 2015b). Diese Fokussierung auf die Nutzerzahlen und abgeschlossenen Initiativen dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Verwaltung mangels definierter Ziele keine anderen Kriterien hatte, anhand derer sie LiquidFeedback evaluieren konnte. Die Verwaltung nahm im gesamten Projektverlauf eine unterstützende Rolle ein, indem sie verschiedentlich versuchte zwischen Kritikern und Unterstützern des Verfahrens zu vermitteln. Deutlich wird das an der differenzierten Position, die der für LiquidFeedback zuständige Verwaltungsmitarbeiter anlässlich einer Podiumsdiskussion mit Stephan Eisel, Politikwissenschaftler und Referent der Konrad-Adenauer-Stiftung, vertrat (vgl. o.V. 2014). Dieser Podiumsdiskussion ging ein offener Brief des Landrats voraus, der damit wiederum auf Eisels Kritik an LiquidFeedback reagierte. Eisel attestierte LiquidFeedback aufgrund der aus seiner Sicht niedrigen Nutzerzahlen eine „kaum messbare Akzeptanz“ (Eisel 2014) bei den Bürgern, weswegen er LiquidFeedback als gescheitertes Experiment bezeichnete. In der Antwort an Eisel verteidigte der Landrat das von ihm initiierte LiquidFeedback:

*„Beteiligung ist ein Angebot. Eine Möglichkeit. Wir wollen solche Möglichkeiten schaffen, LiquidFriesland ist dafür nur ein Ausdruck. Über LiquidFriesland können Bürgerinnen und Bürger in unserem Landkreis demokratische Grundrechte ausüben. Jeder Einzelne!“  
(Ambrosy und Klug 2014)*

Daran wird deutlich, dass sich der Landrat, trotz seiner zunehmenden Zurückhaltung nach dem abklingenden Medieninteresse, nach wie vor für LiquidFeedback aussprach und daran festhielt. Trotz der Kritik an LiquidFeedback, herrschte zwischen den Fraktionen Konsens in der Frage des Umgangs mit den Beteiligungsergebnissen. Bereits in der Vorbereitungsphase hatten sich die beteiligten Mandatsträger dafür entschieden, dass ungeachtet der genauen Abstimmungsergebnisse, die Entscheidungskompetenz der Mandatsträger unangetastet bleiben sollte (vgl. Landkreis Friesland 2012a). Ein SPD-Mandatsträger begründete dies damit, dass die Verantwortung für getroffene Entscheidungen bei den Mandatsträgern liege (Interview 016-148, 016-248).

In der Durchführungsphase konnte nicht bei allen kommunalen Entscheidungsträgern ein Lernprozess beobachtet werden. Die SPD-Fraktion erkannte das

Problem, dass es nicht gelang, mit LiquidFeedback junge Menschen an politischen Prozessen zu beteiligen, jedoch ergriff sie keine Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen (Interview 016-194). Allenfalls die FDP-Fraktion stellte fest, dass sich ihre Befürchtung, dass die Parteien LiquidFeedback für parteipolitische Ziele nutzen könnten, nicht bewahrheitet hatte (Interview 015-207). Ein differenziertes Bild hinsichtlich des Lernprozesses ergibt sich mit Blick auf die Verwaltung. Sie bewertete die Erwartungshaltungen, die die Fraktionen im Vorhinein an LiquidFeedback gerichtet hatten, als unrealistisch (Interview 019-87). Bereits in der Vorbereitungsphase hatte die Verwaltung Zweifel daran geäußert, mit einem Beteiligungsverfahren Politikverdrossenheit bekämpfen und die Wahlbeteiligung erhöhen zu können (Interview 019-69). Aus dem weiter vorne zitierten offenen Brief des Landrats geht zudem hervor, dass die Verwaltung von Beginn an nicht das Ziel verfolgte, möglichst viele Bürger als aktive Nutzer von LiquidFeedback zu gewinnen (vgl. Ambrosy und Klug 2014). Das erklärt, weshalb sie auch zu einem Zeitpunkt, zu dem die Nutzerzahlen und abgeschlossenen Initiativen spürbar zurückgingen, keine Vorschläge unterbreitete, LiquidFeedback stärker zu bewerben. Die einzige von der Verwaltung vorgeschlagene Maßnahme zur besseren Bekanntmachung bestand darin, eine Multiplikatoren-Veranstaltung für Lehrerinnen und Lehrer zu organisieren (vgl. Landkreis Friesland 2013b). Diese Maßnahme wurde im Rahmen des ersten Evaluierungsberichtes (Juni 2013) vorgeschlagen. Darüber hinaus wurden in den folgenden Evaluierungsberichten keine weiteren Vorschläge zur Verbesserung von LiquidFeedback gemacht (vgl. Landkreis Friesland 2015a, 2015b).

Interessant ist der Blick, den die Verwaltung auf die CDU- und FDP-Fraktion hatte. Sie verstand die Kritik der beiden Fraktionen an LiquidFeedback als Lernprozess, den sie selbst auch durchlaufen hatte. Dies kann beispielsweise an den Befürchtungen, dass die Beteiligungsergebnisse die politischen Gremien auf unerwünschte Weise beeinflussen, aufgezeigt werden. Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter bewertete es als normalen Vorgang in der Kommunalpolitik, dass Interessengruppen Forderungen an Mandatsträger und Amtsinhaber adressieren und sie damit beeinflussen. Diese Forderungen werden jedoch im informellen Politikraum an Mandatsträger und Amtsinhaber herangetragen, da meist ein direkter Zugang der Interessengruppen zum politisch-administrativen System besteht. In LiquidFeedback geschehe dies auf eine ähnliche Weise, so der Verwaltungsmitarbeiter. Der Unterschied bestehe darin, dass die Initiativen öffentlich und für alle

Bürger transparent diskutiert werden bevor die Teilnehmer, zu denen grundsätzlich jeder Wahlberechtigte zählt, darüber abstimmen (Interview 019-121, 019-123). Ein anderes Beispiel für den durchlaufenen Lernprozess der Verwaltung bezieht sich auf Eisels Kritik an den, aus seiner Sicht, niedrigen Nutzerzahlen. Nach Ansicht des zuständigen Verwaltungsmitarbeiters sei es zwar nachvollziehbar, die Nutzerzahlen als zu niedrig zu bewerten, jedoch verwies er gleichzeitig darauf, dass vor der Einführung von LiquidFeedback, die Möglichkeit eine Anregung einzureichen, von den Bürgern nicht genutzt wurde. Mit LiquidFeedback hatte der Landkreis einen Kanal geschaffen, der den Bürgern eine Möglichkeit gab, von den Beteiligungsrechten, die das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz einräumte, auch tatsächlich Gebrauch zu machen (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014; Interview 019-67).

### 7.4.3 Einstellungs-/Evaluationsphase

Mit stagnierenden Nutzerzahlen und einer sinkenden Anzahl abgeschlossener Initiativen stieg gleichzeitig der Begründungsdruck für die Unterstützer von LiquidFeedback. Ein SPD-Mandatsträger fasst das wie folgt zusammen:

*„Kritische Momente waren im Grunde genommen immer die Diskussionen Quantität gegen Kosten. Das war eigentlich das Problem, gegen das wir uns sehr lange gewehrt haben und irgendwann (...) wurde es zunehmend schwieriger zu verteidigen, dass man, (...) sieben, acht Leute mit 10.000 Euro pro Jahr an der Partizipation beteiligt. Das ist natürlich ganz schwer.“ (Interview 016-154)*

Sowohl SPD als auch die Verwaltung wiesen seit der Einführungsphase quantitative Erfolgskriterien stets zurück, zeigten sich jedoch enttäuscht angesichts der nachlassenden Aktivitäten (vgl. Ambrosy und Klug 2014; Interview 016-70, 016-184, 019-155). Die vergleichsweise hohe Aktivität in dem ersten Jahr nach der Einführung war nach der Einschätzung des zuständigen Verwaltungsmitarbeiters unrealistisch im Hinblick für den weiteren Verlauf. Politik und Verwaltung verfolgten die Entwicklung der Aktivitäten und warteten darauf, dass diese ein Niveau erreichen würden, auf dem sich die Aktivitäten normalisieren (Interview 019-97). Das Niveau, auf dem sich die Anzahl abgeschlossener Initiativen zuletzt bewegte, lag bei ein bis drei Initiativen pro Quartal. Für den Zeitraum

September 2015 bis zur Einstellung im April/Mai 2016 liegen keine Daten vor. Abbildung 11 verdeutlicht die Entwicklung der positiv abgestimmten Initiativen.

Die von der Verwaltung angefertigten Evaluierungsberichte, die auf die Teilnehmerzahlen und Anzahl abgeschlossener Initiativen fokussierten, verstärkten den Druck, der auf den Unterstützern lastete (vgl. Landkreis Friesland 2013b, 2015a, 2015b). Angesichts dieser Entwicklung entschied sich die SPD-Fraktion nach der Kommunalwahl 2016 dafür, LiquidFeedback nicht mehr fortzuführen, da ihr die Argumente für eine Fortführung fehlten (Interview 016-238, 016-158, 015-107). Somit waren die rückläufigen Aktivitäten der ausschlaggebende Grund für die Einstellung, obwohl sich Landrat, Verwaltung sowie SPD und Bündnis 90/Die Grünen von Anfang an gegen quantitative Erfolgskriterien ausgesprochen hatten. Da aber kein fraktionsübergreifender Konsens zu gemeinsamen Zielen oder zur Frage der Erfolgsmessung erzielt wurde, gab es eine stillschweigende Einigung dahingehend, sich an quantitativen Erfolgskriterien zu orientieren.

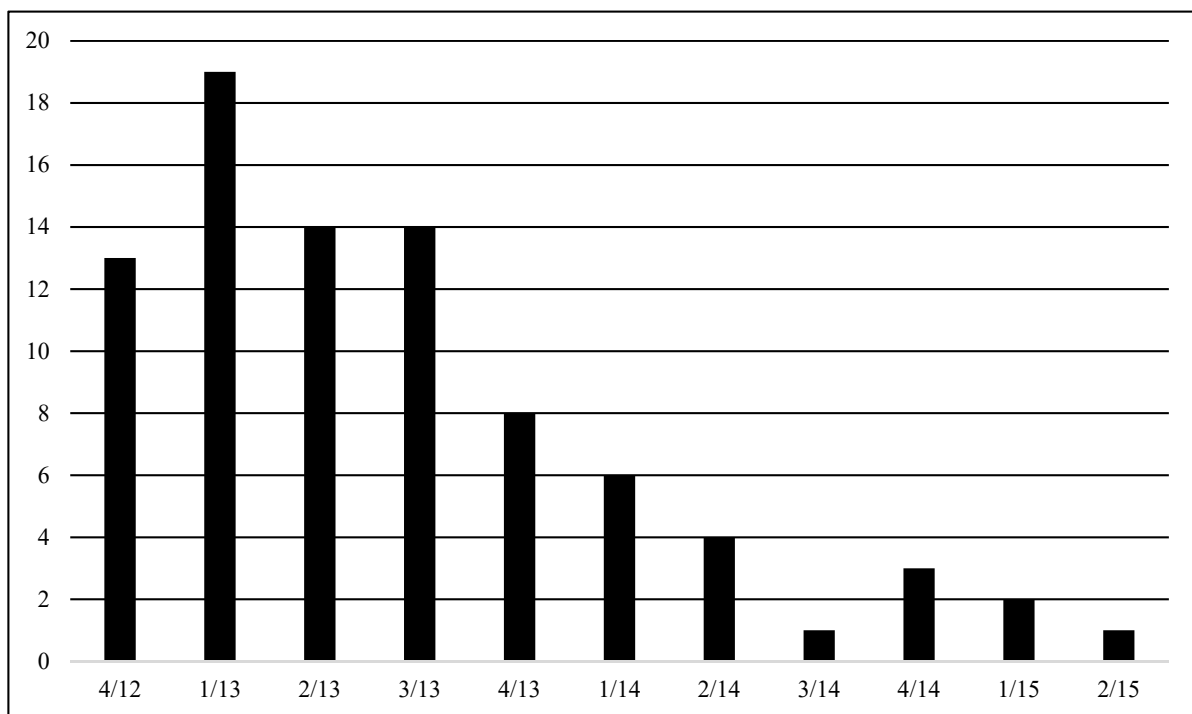


Abbildung 11: Positiv abgestimmte Initiativen nach Quartal/Jahr

Ein unmittelbar mit der Frage nach gemeinsamen Zielen verbundenes Problem bestand darin, dass Unterstützer und Kritiker ein unterschiedliches Verständnis für die Policy-Wirkung von LiquidFeedback entwickelten. Die SPD-Fraktion verstand LiquidFeedback als Möglichkeit für die Bürger, eigene Anregungen an die Politik heranzutragen (Interview 016-14). Gleichzeitig sollte die Entscheidungskompetenz bei den gewählten Mandatsträgern verbleiben (Interview 016-246).

Demnach verstand die SPD-Fraktion LiquidFeedback als konsultativ-dialogisches Beteiligungsverfahren. Demgegenüber bewertete ein Mandatsträger des Bürgerbündnis Varel/Friesland die den politischen Gremien vorgelegte Initiativen danach, wie viel Prozent der Bürger dafür abgestimmt hatten (vgl. Landkreis Friesland 2013c). Dieser Bewertung liegt demnach ein direktdemokratisches Verständnis zugrunde.

Die interviewten Experten äußerten verschiedene Kritikpunkte an dem Verfahren und der Software. Die häufigsten Kritikpunkte betrafen das aufwändige Anmeldeverfahren, die nicht eingängige Bedienung der Software und die komplizierten Prozesse in LiquidFeedback (Interview 016-44, 019-97, 019-109). Ein Mandatsträger der Wählergemeinschaft Freie Friesländer kritisierte das Verfahren als elitär, da es niedrigschwelligere Angebote geben würde, Eingaben gemäß dem Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (an den Landkreis zu richten (vgl. Landkreis Friesland 2013c; vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Diese Möglichkeiten wurden jedoch in keinem dokumentierten Fall tatsächlich genutzt (Interview 019-67). Ein Kritikpunkt, der von dem zuständigen Verwaltungsmitarbeiter geäußert wurde, bezieht sich auf die seiner Meinung nach nur geringen Einflussmöglichkeiten der Bürger, die sich darin erschöpfe, dass Bürger mit LiquidFeedback allenfalls Agenda Setting betreiben könnten (Interview 019-129). Seiner Einschätzung nach wäre die Ausweitung der Einflussmöglichkeiten eine Möglichkeit gewesen, „Bedeutung in diese Plattform“ (Interview 019-137) zu bekommen. Im ersten Evaluierungsbericht vom Juni 2013 findet sich eine entsprechende Forderung, wonach sich der Landkreis Friesland dafür einsetzen möge, dass bei einer Neufassung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes „Online-Beteiligung stärker als bisher berücksichtigt wird“ (Landkreis Friesland 2013b).

Eine detaillierte Analyse zu den möglichen Gründen für die rückläufigen Aktivitäten fand nicht statt. Es wurde auch kein Prozess eingeleitet, der auf die Verbesserung des Verfahrens hin ausgerichtet war. Die SPD-Fraktion als größter Unterstützer unter den im Kreistag vertretenen Fraktionen erarbeitete keine Maßnahmen, um die identifizierten Probleme zu beheben (Interview 016-184). Aus Sicht der SPD-Fraktion lag die Verantwortung und Kompetenz dafür bei der Verwaltung, die seit der Planungs- und Einführungsphase maßgeblich für LiquidFeedback verantwortlich war und regelmäßig Evaluierungsberichte erarbeitete. Im ersten Evaluierungsbericht unterbreitete sie auch Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens, in den darauffolgenden Evaluierungsberichten wurden jedoch keine weiteren Maßnahmen mehr vorgestellt (vgl. Landkreis Friesland



2013b, 2015a, 2015b). Aus Sicht der Verwaltung fehlten geeignete Themen, die einen direkten Betroffenheitsbezug zu den Bürgern herstellen und sie dazu zu motivieren würden, sich politisch zu beteiligen (Interview 019-97).

Unter den Fraktionen bestand Konsens darin, dass der Hauptgrund für die sinkende Beteiligungsquote bei dem mangelnden Interesse der Bürger an kommunalpolitischen Prozessen zu finden war. Nach Einschätzung eines FDP-Mandats-trägers beteiligen sich Bürger nur, wenn sie direkt betroffen sind (Interview 015-269). Die Einschätzung eines SPD-Mandatsträgers fiel in diesem Punkt etwas differenzierter aus. Er vermutete, dass sich die Bürger weniger für Themen, die den Landkreis betreffen, interessieren, als vielmehr für Themen, die in ihrer Gemeinde oder Stadt zur Debatte stehen (Interview 016-58). Zudem vermutete er, dass die Bürger keinen Anlass sehen, sich zu beteiligen, da es ihnen gut ginge (Interview 016-256). Daran wird deutlich, dass die Fraktionen die Verantwortung für die sinkende Beteiligungsquote in LiquidFeedback an die Bürger auslagerten.

Im Rahmen der Beratungen zur Einstellung von LiquidFeedback schlug die Verwaltung vor, die Plattform durch eine andere zu ersetzen, die im Vergleich zu LiquidFeedback über deutlich weniger Funktionen verfügte (Interview 015-239). Mit dem Beschluss des Kreisausschusses im ersten Quartal 2016 wurde die alte LiquidFeedback-Plattform eingestellt. Gleichzeitig beschloss der Kreisausschuss die Einführung der neuen LiquidFeedback-Plattform (Interview 017). Die neue Plattform wurde in die Webseite des Landkreises integriert und bot den Bürgern die Möglichkeit, Anregungen an die Verwaltung zu schicken, die diese in die Fachbereiche weiterleitet und je nach Einschätzung einen Beschlussvorschlag in die politischen Gremien gibt (Interview 017-134).<sup>261</sup> An diesem Verfahren können nur friesländische Bürger teilnehmen. Hierbei prüft die Verwaltung in einem ersten Schritt anhand der von den Nutzern angegebenen personenbezogenen Daten, ob die Anregung tatsächlich von einem friesländischen Bürger kommt, bevor im Anschluss die Anregungen auf der Webseite anonym veröffentlicht werden (Interview 017-108). Interessierte Bürger können sich dort dann auch über den aktuellen Bearbeitungsstand informieren (Interview 017-134). Die neue Plattform heißt ebenfalls LiquidFriesland, hat aber mit den Prinzipien der Liquid Democracy nichts mehr zu tun. Dass die Verwaltung LiquidFeedback durch die neue Plattform ersetzt hat, kann als Lernprozess verstanden werden. Die Funktionalitäten

---

<sup>261</sup> Die Webseite kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://www.liquid-friesland.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

wurden soweit reduziert, dass die Bürger nur noch eine online verfügbare Anlaufstelle für deren Anregungen und Ideen zur Verfügung steht. Weggefallen sind der Diskussions- und Abstimmungsprozess, die, gemessen an den Diskussionsbeiträgen und den einseitig verlaufenden Abstimmungen, ohnehin eher obligatorischen Charakter hatten. Jedoch stellten diese Prozesse das deliberative Kernelement von LiquidFeedback dar. Bezogen den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit wird die neue Plattform seit ihrer Einführung regelmäßig genutzt. Aus Sicht der Fraktionen, die LiquidFeedback kritisch verfolgt hatten, stellte die neue Plattform einen guten Kompromiss dar.

Ein FDP-Mandatsträger, der nach der Kommunalwahl 2016 wieder Teil der Mehrheitsgruppe zusammen mit der SPD und Bündnis 90/Die Grünen war, beschreibt diesen Kompromiss wie folgt:

*„Wir wollten das jetzt nicht einfach in der Versenkung verschwinden lassen, sondern wir haben gesagt: ‚Okay, das ist vor allem irgendein Angebot, was (...) in Ordnung ist (...). Warum sollen wir's ganz abschaffen, wenn wir das für wenig Geld und in abgespeckter Form weiterführen können?‘“ (Interview 015-107)*

## 7.5 Landkreis Rotenburg (Wümme)

<b>Einwohneranzahl</b> <sup>262</sup>	163.455
<b>Arbeitslosenquote</b> <sup>263</sup>	3,4 Prozent
<b>Wirtschaftskraft (BIP)</b> <sup>264</sup>	33.448 Euro je Einwohner
<b>Schuldenstand</b> <sup>265</sup>	38.563.000 Euro
<b>Kreistagszusammensetzung</b> <sup>266</sup>	SPD (17 Sitze) CDU* (24 Sitze) Bündnis 90/Die Grünen (4 Sitze) FDP* (3 Sitze) Wählergemeinschaft Freier Bürger* (3 Sitze) AfD (1 Sitze) Parteilose (2 Sitze)
<b>Landrat</b>	CDU

Tabelle 32: Überblick über die wichtigsten Indikatoren des Landkreises Rotenburg (Wümme)

### 7.5.1 Planungs- und Einführungsphase

Die kommunalen Entscheidungsträger im Landkreis Rotenburg (Wümme) vertraten eine unterschiedliche Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung. Die SPD-Fraktion war gegenüber Bürgerbeteiligung vergleichsweise am positivsten eingestellt. Sie wollte zum einen den Bürgern die Möglichkeit geben, sich über die Teilnahme an Wahlen hinaus an politischen Prozessen zu beteiligen, und zum anderen die Transparenz politischer Prozesse zu erhöhen (Interview 008-2, 008-6, 006-46). Sie verfolgte damit das übergeordnete Ziel, auf die aus ihrer Sicht zunehmende Politikverdrossenheit zu reagieren (Interview 008-122). Eine kritische und differenzierte Haltung nahm die CDU-Fraktion ein. Ein CDU-Mandats-träger betonte, dass Bürgerbeteiligung zu mehr Transparenz führen und Kommunalpolitik lebendiger machen könnte (Interview 006-8, 006-10). Zudem

<sup>262</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2018)

<sup>263</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 08.01.2020)

<sup>264</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (Stand: 31.12.2017)

<sup>265</sup> Haushalt des Landkreises Rotenburg (Wümme) (Stand: 13.12.2019)

<sup>266</sup> Die letzte Kommunalwahl fand am 11.09.2016 statt. Mit einem Stern markiert die Fraktionen, die der Mehrheitsgruppe angehören.

könnten über Bürgerbeteiligungsverfahren Anregungen in das politisch-administrative System getragen werden, die dort aufgrund von „professional deformation[s]“ (Merton 1940: 562) nicht thematisiert würden (Interview 006-14).<sup>267</sup> Der CDU-Mandatsträger betonte jedoch auch die Nachteile, die sich seiner Einschätzung nach aus Bürgerbeteiligungsverfahren ergeben. Er kritisierte, dass sich Bürger oftmals nur für ihre eigenen Interessen einsetzen und im Hinblick auf die Entscheidungsfindung zu schlecht informiert seien (Interview 006-16, 006-14). Außerdem bestehe die Gefahr, dass wenn Bürgerbeteiligung nicht rechtzeitig initiiert wird und im politisch-administrativen System alle relevanten Vorentscheidungen getroffen wurden, die Bürger keinen Einfluss auf das Ergebnis haben, was zu Frustrationen führen kann (Interview 006-24).

Ein eher funktionales Verständnis von Bürgerbeteiligung vertrat ein Mandatsträger der Wählergemeinschaft Freier Bürger (kurz: WFB). Da dessen Fraktion aus nur drei Mandatsträgern bestehe, die alle direkt gewählt werden, pflegt er einen direkten Kontakt zu den Bürgern und benötige daher kein Bürgerbeteiligungsverfahren. Beteiligungsergebnisse könnten als ergänzende Information in die Entscheidungs-vorbereitung miteinfließen und dienten demnach mehr den Mandatsträgern als den Bürgern. Zudem betonte er, dass Mandatsträger in ihren Entscheidungen nicht durch Beteiligungsverfahren eingeschränkt werden dürften (Interview 009-1). Eine ablehnende Haltung vertrat der Landrat (CDU) des Landkreises Rotenburg (Wümme). Seiner Meinung nach sei Bürgerbeteiligung ein Trend, der von kurzer Dauer sein würde. Zudem würden sich Bürger nur dann beteiligen, wenn sie direkt betroffen sind, was, seiner Meinung nach, dringende Entscheidungen gefährde (Interview 005-23). Er bezeichnete sich selbst als „überzeugte[n] Anhänger des Parlamentarismus“ (Interview 005-202), was einen Gegensatz zu Bürgerbeteiligung darstellen würde. Trotzdem sperre er sich nicht gegenüber Bürgerbeteiligung (Interview 005-202).

Die ablehnende Haltung des Landrats und die kritische Haltung der CDU-Fraktion, die Teil der Mehrheitsgruppe im Kreistag war (mit einer Unterbrechung von 2011 bis 2016), lässt sich auf die durchwachsenen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung zurückführen. In einem Fall wurde auf der Plattform openPetition eine

---

<sup>267</sup> Im betreffenden Interview nutzt der Experte den Ausdruck „Betriebsblindheit“ (Interview 006-16). In der Organisationsforschung wird der Begriff der professionellen Deformation genutzt.

Petition zum Erhalt eines Krankenhauses gestartet. Ein CDU-Mandatsträger erläuterte hierzu, dass der Druck auf die Politik hoch und das Verfahren fehleranfällig war, da auch Menschen, die nicht im Landkreis Rotenburg (Wümme) wohnten, an der Petition teilnehmen konnten (Interview 006-154, 006-158). In einem anderen Fall ging es um den Bau von Windenergieanlagen. Im Zuge dessen kam es zu einem Bürgerentscheid, bei dem, nach Einschätzung des Landrates, fachunkundige Bürger keine rationale Entscheidung treffen konnten (Interview 005-25). Zu einem positiven Urteil kam er bei der Bewertung einer von seinem CDU-Stadtverband initiierten Veranstaltungsreihe, die gute Ergebnisse hervorgebracht hätte (Interview 006-112).

Trotz der teils unterschiedlichen Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung, verband CDU und SPD die gleiche Sorge um die Erosion der Parteienlandschaft in Deutschland einerseits und das abnehmende Interesse der Bürger an Kommunalpolitik andererseits (Interview 006-8, 008-272, 006-94). Ein CDU-Mandatsträger machte diese Erosion daran fest, dass die „Autoritätshörigkeit“ (Interview 006-8) der Bürger abnehme und gleichzeitig die Forderung nach mehr Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen erhoben werde (Interview 006-8). Zudem ging er davon aus, dass sich die Mehrheit der Bürger nicht beteiligen möchte, was die Beteiligungsergebnisse verzerre, und es keinen Kanal gebe, über den sich die Bürger auf geordnete Weise am Meinungsbildungsprozess beteiligen könnten (Interview 006-94, 006-100). Ein SPD-Mandatsträger nannte für die Erosion zwar keinen genauen Grund, erläuterte aber, dass seiner Fraktion ein Kanal fehle, über den sie ihre Politik kommunizieren und mit Bürgern aktuelle politische Diskussionen führen kann (Interview 006-272, 006-334).

Daran wird deutlich, dass es bei den großen Fraktionen ein Problembewusstsein für den zunehmenden Anspruch der Bürger auf Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen gegeben hat. Aus diesem Grund ergriff die SPD-Fraktion die Initiative zur Einführung von LiquidFeedback. Unterstützt wurde sie dabei von Bündnis 90/Die Grünen und der Wählergemeinschaft Freie Bürger, mit der die SPD-Fraktion nach der Kommunalwahl 2011 die Mehrheitsgruppe bildete (Interview 006-32, 008-16). Zuvor gehörte die CDU der Mehrheitsgruppe an oder stellte die alleinige Mehrheit. Die Idee zur Einführung von LiquidFeedback als Beteiligungsverfahren stammte von einem bundesweiten Treffen der SPD-Digitalpolitiker, bei dem die Software als Verfahren für die innerparteiliche Entscheidungsvorbereitung vorgestellt wurde. Nach der Einführung im Landkreis Friesland interessierte sich die SPD-Fraktion für LiquidFeedback und ließ sich vor Ort

von dem zuständigen Verwaltungsmitarbeiter die Funktionsweise erklären (Interview 008-18). Mit der Unterstützung von Bündnis 90/Die Grünen und der Wählergemeinschaft Freie Bürger beschloss der Kreistag in seiner Sitzung vom 18.12.2013 bei zwei Enthaltungen einstimmig die Einführung von LiquidFeedback (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2013). Gleichzeitig wurde die Bildung eines Arbeitskreises beschlossen, dem je ein Mandatsträger der Fraktionen angehörte (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2013). Zusätzlich wurde ein Verwaltungsmitarbeiter daran beteiligt, dessen Aufgabenfeld im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung angesiedelt war und Interesse daran hatte, das Beteiligungsverfahren zu begleiten (Interview 005-52, 005-54, 008-156). Die Aufgabe des Arbeitskreises bestand darin, die Rahmenbedingungen für die Einführung von LiquidFeedback auszuarbeiten. Dabei einigten sich die Fraktionen darauf, dass Mandatsträger zwar in den Diskussionsphasen an LiquidFeedback teilnehmen konnten, jedoch keine eigenen Initiativen einstellen sollten (Interview 005-112, 006-94). Ein CDU-Mandatsträger erklärte diese Entscheidung wie folgt:

*„Jetzt stellen Sie sich mal vor, wir hätten 'nen Antrag geschrieben als CDU, hätten gesagt: ‚Den stellen wir jetzt nicht gleich im Fachausschuss, sondern bevor wir den einbringen in den Kreistag, stellen wir den auf der Bürgerplattform zur Abstimmung.‘ Jetzt mal angenommen, wir wären uns unserer Sache sehr sicher und wollen dieses Programm auch durchkriegen oder dieses Projekt, was wir beantragen. Jetzt kriegen wir plötzlich 85 Prozent Nein-Stimmen auf der Bürgerplattform, was machen wir denn dann? Also man gibt ein Stück Autorität, ein Stück Selbstbestimmtheit auf mit ungewissem Ausgang. Und ich glaube, dass sich unsere Leute deswegen bequem auf den Standpunkt zurückziehen und sagen: ‚Wir nehmen die Wege, die seit Jahrzehnten bewährt sind, die im Gesetz stehen, die demokratisch legitimiert sind, alles andere kann nebenbei laufen, aber ist für uns nicht maßgeblich.‘“ (Interview 006-94)*

Trotz der beschlossenen Einführung mussten in dem Arbeitskreis Kritiker, zu denen die CDU-Fraktion gehörte, von dem Verfahren überzeugt werden (Interview 006-56, 008-62). Einige Kritikpunkte, die beispielsweise die Sicherheit der Plattform, die Mechanismen zum Schutz gegen Partikularinteressen oder den Schutz von Minderheiten betrafen, konnten im Laufe der Vorbereitung ausgeräumt werden. Einige Kritikpunkte blieben jedoch ungelöst, wie beispielsweise

die generelle Infragestellung von LiquidFeedback durch einige Fraktionen. So befürchtete beispielsweise die CDU-Fraktion, dass LiquidFeedback Beteiligungsergebnisse hervorbringen könnte, die nicht im Sinne der Fraktionslinie waren (Interview 008-64). Am Ende des Vorbereitungsprozesses signalisierte die CDU-Fraktion nicht dagegen stimmen zu wollen, vermutlich aus dem Kalkül heraus, dass das Verhindern der Einführung angesichts der Mehrheitsverhältnisse nicht möglich war und es der Fraktion als nicht opportun erschien sich gegen Bürgerbeteiligung zu positionieren (Interview 006-54, 006-56, 008-68).

Im Arbeitskreis fand keine Diskussion darüber statt, wie die Politik mit den Beteiligungsergebnissen umgehen sollte. Die SPD-Fraktion einigte sich intern auf die vage formulierte Selbstverpflichtung, die Ergebnisse zu akzeptieren und „entsprechend in [deren] Entscheidung einfließen [zu] lassen“ (Interview 008-224) ohne genau festzulegen, wie die Ergebnisse in die Entscheidung mit einfließen sollten. Die CDU-Fraktion hatte Vorbehalte gegen die Beteiligungsergebnisse und befürchtete, dass die Ergebnisse Druck auf die Mandatsträger aufbauen könnte, was zur Folge hätte, dass die Mandatsträger im Sinne der Ergebnisse und nicht der Fraktionslinie abstimmen würden (Interview 008-64). Zudem wurden keine gemeinsamen Ziele benannt und Erfolgskriterien definiert. Deutlich wird das an einer Pressemitteilung des Kreisvorsitzenden der Linken, in der er kritisiert, dass die Beteiligungsquote im Landkreis Friesland seiner Meinung nach gering ist. Seiner Meinung nach seien „hohen Kosten für dieses erfolglose Programm“ besser an anderen Stellen im Landkreis angelegt (vgl. Kreisverband Rotenburg (Wümme) (Die Linke)). Daraus ist zu schlussfolgern, dass es zwar eine Erwartungshaltung gegeben hatte, die jedoch nicht schriftlich fixiert wurde. Ein SPD-Mandatsträger erkannte im Nachhinein, dass dieser fehlende Konsens über gemeinsame Ziele und Erfolgskriterien ein Problem für den Erfolg von LiquidFeedback darstellte (Interview 008-62). Aus den Experteninterviews wird deutlich, dass es keine Auseinandersetzung mit der Einführung von LiquidFeedback verbundenen Auswirkungen auf das kommunalpolitische System gab. Der Arbeitskreis fokussierte auf die Ausarbeitung der Rahmenbedingungen und Teilnahmeregeln für die Mandatsträger, sodass andere Aspekte, vermutlich mangels Zeit, keine Berücksichtigung fanden.

Der Landrat hielt sich aus dem Planungs- und Vorbereitungsprozess heraus (Interview 005-31). Seiner Auffassung nach war die Planung und Vorbereitung der Einführung von LiquidFeedback Aufgabe der Politik, obwohl die Verwaltung maßgeblich für die Einführung und Durchführung von LiquidFeedback zuständig

war (Interview 005-33). Für diese Zurückhaltung gibt es zwei Gründe: Zum einen hatte der Landrat eine ablehnende Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung (Interview 005-23). Zum anderen ließ er sich bereits im Vorhinein durch Verwaltungsmitarbeiter darüber informieren, ob LiquidFeedback aus deren Sicht sinnvoll sei – mit negativem Ergebnis (Interview 005-29). Demnach erwartete der Landrat, dass LiquidFeedback, wie andere Beteiligungsverfahren auch, nicht erfolgreich sein würde. Trotzdem veranlasste er, dass alle notwendigen Schritte von Seiten der Verwaltung „ordentlich abgearbeitet“ (Interview 005-45) werden, damit ihm im Nachhinein nicht vorgeworfen werden könnte, er hätte versucht das Projekt zu blockieren oder zu verhindern.

Der Verein, der für die technische Umsetzung von LiquidFeedback und den Serverbetrieb verantwortlich war, war verschiedentlich in die Vorbereitungsphase eingebunden. Neben der Einrichtung der Software und des Betriebes der Server stellte er den Mandatsträgern das Verfahren in mehreren Workshops vor (Interview 008-48). Zudem stand er bei technischen Fragen dem zuständigen Verwaltungsmitarbeiter zur Verfügung (Interview 008-94). Alle Fragen rund um Werbung und Pressearbeit mussten jedoch allein von der Verwaltung gelöst werden (Interview 008-54, 008-56). Diese nutzte zur Einführung bereits bestehende Kanäle, wie beispielsweise Pressemitteilungen, Flyer und Informationsabende in den drei größten Städten des Landkreises, die jedoch kaum besucht wurden (vgl. Schnepel 2015; Interview 005-68, 005-64, 006-62). Das Presseecho wurde von den interviewten Experten als angemessen empfunden (Interview 006-86). Jedoch gab es in der Einführungsphase auch Negativ-Schlagzeilen, da die Informationsabende im Allgemeinen nicht gut besucht waren. Zudem kritisierten viele Mitglieder der Linken während eines Informationsabend die Einführung von LiquidFeedback (vgl. Schnepel 2015; Interview 008-72, 006-62). Innerhalb der Verwaltung wurde darüber beraten, wie junge Menschen erreicht werden könnten, die nicht mehr klassische Medien wie beispielsweise Zeitungen lesen (Interview 005-134). Die Idee über Facebook zu werben, wurde jedoch angesichts der damit verbundenen Personal- und Werbekosten wieder verworfen (Interview 005-136). Neben der zentral von der Verwaltung organisierten Öffentlichkeitsarbeit warb die SPD-Fraktion bei ihren Mitgliedern um Teilnahme, was jedoch ohne Resonanz blieb (Interview 008-80, 008-86). Die CDU-Fraktion informierte ihre Mitglieder nicht (Interview 006-86).



## 7.5.2 Durchführungsphase

Die Implementierung von LiquidFeedback hatte nur eingeschränkt Auswirkungen auf die Abläufe innerhalb des politisch-administrativen Systems. Die Verwaltung erstellte nur in einem Fall eine Verwaltungsvorlage zu einer in LiquidFeedback positiv abgestimmten Initiative. Bei dieser von der Verwaltung eingestellten Verwaltungsvorlage 8 („Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ eingestellt am 20.01.2016) folgten die Mandatsträger der Verwaltungsvorlage nicht und entschieden im Sinne früher getroffener Entscheidungen. Im Fall der positiv abgestimmten Bürgerinitiative 3 („Antrag auf Senkung der Kreisumlage um 1,5 Prozentpunkte auf 49%“ eingestellt am 18.03.2015), die von einem Bürger eingestellt wurde, erstellte die Verwaltung keine Verwaltungsvorlage. In der Sitzung des Kreistages vom 09.07.2015 erklärte der Landrat unter Berufung auf einen Kreistagsbeschluss vom 11.05.2015, dass die Initiative als erledigt zu betrachten sei (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015a). Zwei weitere Initiativen fielen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Landkreises und wurden an die entsprechenden Gremien weitergeleitet. Es lagen jedoch keine Informationen vor, ob die zuständigen Gremien über die Beteiligungsergebnisse beraten hatten. Dies betrifft die von Bürgern eingestellten Bürgerinitiative 1 („Zufahrt zum Ahestadion/Sportplatz verschönern“ eingestellt am 10.03.2015) und Bürgerinitiative 2 („Tempolimit Vahlder Weg Scheeßel“ eingestellt am 18.03.2015). Hieraus kann geschlossen werden, dass die Anbindung an das politisch-administrative System nur dann funktioniert, wenn es sich um die politischen Gremien handelt, die die Einführung von LiquidFeedback beschlossen hatten. Insgesamt hatte sich kein institutionalisierter Prozess zur Beratung und Entscheidung über die Beteiligungsergebnisse eingestellt. Anhand der Interviews konnte nachgewiesen werden, dass die Mandatsträger keine eigenen Initiativen in LiquidFeedback eingestellt hatten (Interview 005-114, 006-92, 009-1). Ein Mandatsträger der CDU-Fraktion erklärte das damit, dass seine Fraktion befürchtet hatte, dass Projekte der Fraktion durch ein negatives Abstimmungsergebnis in LiquidFeedback politisch nicht mehr durchsetzbar gewesen wären (Interview 006-94).

Hinsichtlich der Policy-Wirkung bestand unter den Fraktionen Konsens, dass die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback als nicht repräsentativ zu betrachten waren. Ein CDU-Mandatsträger betonte, dass die abgegebenen Stimmen

in keinem repräsentativen Verhältnis zu der Gesamteinwohnerzahl des Landkreises Rotenburg (Wümme) ständen (Interview 006-40). Damit folgte die CDU ihrer kritischen Linie, die sie bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase verfolgt hatte. In der SPD-Fraktion gab es eine Mehrheit, die sich dafür aussprach, Entscheidungen nicht „von den paar Leuten, die sich beteiligt haben“ (Interview 008-116) abhängig zu machen. Es gab zwar auch SPD-Mandatsträger, die forderten, dass sich die Fraktion bei der Entscheidungsfindung an den Beteiligungsergebnissen orientiert, jedoch konnten sie sich mit dieser Position innerhalb der Fraktion nicht durchsetzen (Interview 008-112). Daran wird deutlich, dass die in der Planungs- und Vorbereitungsphase vage formulierte Selbstverpflichtung, die Ergebnisse zu akzeptieren und „entsprechend in [deren] Entscheidung einfließen [zu] lassen“ (Interview 008-224), zu unkonkret formuliert wurde. In konkreten Entscheidungssituationen bot die Formulierung keine Orientierung für die SPD-Mandatsträger. In diesem Zusammenhang betonte ein Mandatsträger der Fraktion Wählergemeinschaft Freie Bürger, dass Mandatsträger von den Entscheidungen abweichen müssten, wenn die Sachzwänge das erforderten (Interview 009-1).

Aufgrund dieser Positionierungen wurden alle positiv abgestimmten Initiativen in den politischen Gremien abgelehnt. Dies lässt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen. Der Landrat berichtete in der Sitzung des Kreistages vom 11.12.2015, dass die einmal jährlich stattfindende Sperrmüllstraßensammlung nicht abgeschafft werden sollte. Gleichzeitig schlug er vor, für die zukünftige Gestaltung der Sperrmüllabfuhr ein Meinungsbild der Bürger des Landkreises über LiquidFeedback einzuholen (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Die Verwaltung stellte dazu am 20.01.2016 die Verwaltungsinitiative 8 („Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“) ein. Die Verwaltungsinitiative sah vor, die einmal jährlich stattfindende Sperrmüllsammlung einzustellen. Stattdessen sollten Bürger individuell die Sperrmüllentsorgung beantragen können. Dies widersprach jedoch der Position von Politik und Verwaltung, die sich in der Kreistagssitzung vom 11.12.2015 für die Beibehaltung des alten Systems ausgesprochen hatten (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Damit stand von vornherein fest, dass die Beteiligungsergebnisse keine Auswirkungen auf die Beschlüsse der politischen Gremien haben würden. Die Verwaltungsinitiative setzte sich gegen eine Bürgerinitiative 9 („Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr“ eingestellt am 20.01.2016) durch, die die Beibehaltung der jährlichen Sperrmüllabfuhr forderte.

Der Ausschuss für Abfallwirtschaft beschloss in seiner Sitzung vom 26.04.2016 am bisherigen System festzuhalten und ignorierte somit die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2016b; Oertel 2018). An diesem Beispiel wird deutlich, dass Politik und Verwaltung wenig Sensibilität für den Umgang mit dem Beteiligungsverfahren entwickelt hatten. Zum einen stand bereits vor der Einbindung der Bürger über LiquidFeedback die Entscheidung der politischen Gremien fest. Zum anderen wird an diesem Beispiel deutlich, dass Politik und Verwaltung LiquidFeedback als Umfrageinstrument verstanden hatten, dessen Ergebnisse keinerlei Einfluss auf politische Beratungen haben würde (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2015b). Ob die Bürger LiquidFeedback aber auch als Umfrageinstrument verstanden haben, darf bezweifelt werden. Aufgrund der Formulierung könnten die Bürger davon ausgegangen sein, dass sie über die zukünftige Sperrmüllabfuhr-Regelung mitentscheiden dürfen. Dass Politik und Verwaltung bereits beschlossen hatten, am bisherigen System festzuhalten, ist der Initiative nicht zu entnehmen. Dass es aus Sicht von Politik und Verwaltung nur um die Erhebung eines Meinungsbildes ging, geht jedoch nicht aus der von der Verwaltung eingestellten Initiative hervor:

*„Die Landkreisverwaltung stellt deshalb zur Diskussion, ab 2017 auf Straßensammlungen zu verzichten und die bisherige Regelung durch ein reines Anforderungssystem zu ersetzen. Sperrmüll würde also nur noch auf Anforderung abgeholt.“ (Verwaltungsinitiative 8 „Sperrmüllabfuhr im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ eingestellt am 20.01.2016)*

In Politik und Verwaltung hatte keine Diskussion über Verbesserungsmöglichkeiten stattgefunden, trotz des Umstands, dass die Beteiligungsquote in LiquidFeedback niedrig ausfiel. Zwar identifizierten einzelne Akteure Probleme und entwickelten Problemlösungsansätze, jedoch wurden diese in den Fraktionen nicht kommuniziert oder sie wurden wieder verworfen. Ein SPD-Mandatsträger kritisierte die Verfahrensweise im Falle der Sperrmüllabfuhr-Regelung, was jedoch zu keinem Umdenkprozess innerhalb seiner Fraktion geführt hatte (Interview 008-112). Derselbe Mandatsträger identifizierte ebenfalls das Problem, dass die Presseberichterstattung kurz nach der Einführung von LiquidFeedback wieder abflaute (Interview 008-164). Ein CDU-Mandatsträger identifizierte die aus seiner Sicht unzureichende Informationslage der Bürger, anhand der sie im Rahmen von Beteiligungsverfahren Entscheidungen treffen, stieß jedoch keinen

Problemlösungsprozess an (Interview 006-14). Zudem hatte er die Idee, Initiativen zu Themenfeldern, die für die Bürger von besonderem Interesse sind, in LiquidFeedback einzustellen. Die Identifizierung dieser Themenfelder und das Einstellen als Initiative sollten jedoch von der Verwaltung übernommen werden. Diesen Vorschlag brachte er jedoch nicht in seiner Fraktion und den politischen Gremien ein. Auch von Seiten der Verwaltung, die mit der Durchführung beauftragt war, wurden, neben der kontinuierlichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, keine dokumentierten Anläufe unternommen, um die Nutzerzahlen zu erhöhen oder das Verfahren zu verbessern (Interview 008-164).

Eine mögliche Erklärung für das fehlende Interesse an der Verbesserung des Verfahrens und die schnell sinkende Unterstützung für das Beteiligungsverfahren ist womöglich auf die niedrige Beteiligungsquote in der Einführungsphase zurückzuführen. Die von der Verwaltung organisierten Informationsabende in den drei großen Städten des Landkreises wurden kaum besucht (Interview 005-68, 006-62). Stattdessen nutzten Mitglieder der Linken die Gelegenheit dazu, ihre Kritik an dem Verfahren vorzutragen, was von der Presse entsprechend aufgegriffen wurde (vgl. Schnepel 2015). Für die Unterstützer des Verfahrens, zu denen die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Wählergemeinschaft Freie Bürger gehörten, wäre eine verstärkte Unterstützung des Verfahrens in dieser Situation mit dem Risiko verbunden gewesen, politische Verantwortung für den möglichen Misserfolg übernehmen zu müssen. Zudem stellte sich in der Einführungsphase heraus, dass es in allen Fraktionen keine Bereitschaft gab, die Beteiligungsergebnisse in irgendeiner Weise in den politischen Beratungen zu berücksichtigen (Interview 006-40, 008-116, 009-1). Dass insbesondere von der Verwaltung, die für die Durchführung von LiquidFeedback zuständig war, keine Impulse kamen, lässt sich damit erklären, dass der Landrat, wie bereits weiter vorne beschrieben, eine ablehnende Haltung gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren und LiquidFeedback hatte. Demnach war nicht zu erwarten, dass er die zuständigen Mitarbeiter anweist, mehr Ressourcen auf diesen Bereich zu verwenden.

### 7.5.3 Einstellungs-/Evaluationsphase

Politik und Verwaltung hatten sich in der Planungs- und Vorbereitungsphase auf keine Erfolgskriterien geeinigt, weswegen die Nutzerzahlen und die Anzahl an abgeschlossenen Initiativen aus Mangel an Alternativen als Erfolgskriterium genutzt wurden. Auch die zwei Evaluierungsberichte, die die Verwaltung erstellt

hatte, konzentrierten sich ausschließlich auf quantitative Kriterien (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2016c, 2017a). Die letzten positiv abgestimmten Initiativen wurden im Monat der Einführung in LiquidFeedback eingestellt. Gleichzeitig stagnierten die Nutzer-zahlen und stiegen mit der von der Verwaltung eingestellten Initiative zur Sperrmüll-Regelung noch einmal kurzfristig an (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2017a). Abbildung 12 verdeutlicht die Entwicklung der positiv abgestimmten Initiativen.

Diese Entwicklungen erzeugten jedoch keinen dokumentierten Druck auf die Unterstützer von LiquidFeedback auf. Im Gegenteil: Die SPD- und CDU-Fraktion teilten ihre Kritik am Verfahren. Aus Sicht beider Fraktionen waren die in LiquidFeedback stattfindenden Prozesse zu kompliziert (Interview 008-26, 006-66, 006-76). Nach Meinung eines CDU-Mandatsträgers war die Bedienung nicht eingängig gestaltet und die Teilnahmehürden zu hoch angelegt, da die Verwaltung nach der Registrierung erst prüfen musste, ob es sich tatsächlich auch um im Landkreis ansässige Bürger handelte (Interview 006-66, 006-76, 006-64). Außerdem hätte es unter den Bürgern kein Identifikationsgefühl mit dem Landkreis gegeben, weshalb sich die Bürger nicht für Themen, die in die Zuständigkeit des Landkreises fallen, interessieren würden (Interview 006-64). Neben dieser Kritik am Verfahren wurde auch Kritik an den Bürgern geübt. Ein CDU-Mandatsträger kritisierte, dass sich die Bürger nicht für Landkreisthemen interessieren würden und deshalb nicht die Beteiligungsmöglichkeit wahrgenommen hätten (Interview 006-64). Er führt dies auf das Problem zurück, dass Bürger sich nicht mehr „auf geordnete Art und Weise [...] in die Meinungsbildung einbringen könn[t]en“ (Interview 006-100).

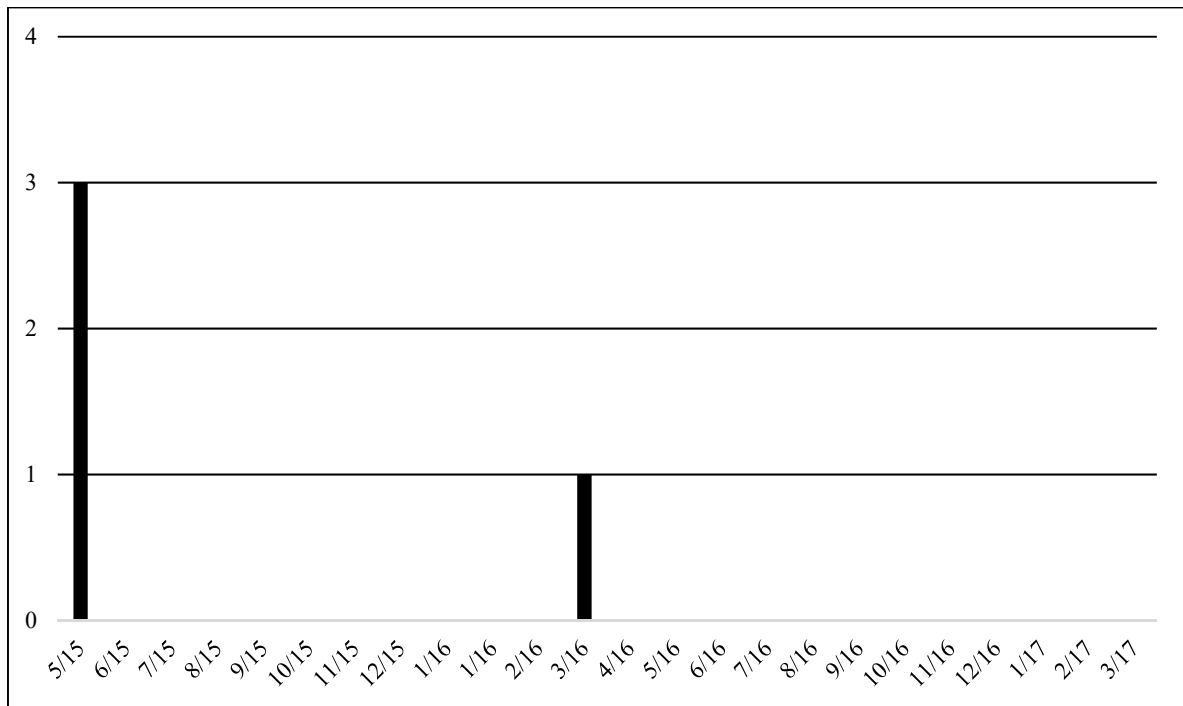


Abbildung 12: Positiv abgestimmte Initiativen nach Monat/Jahr

Obwohl sich sowohl die SPD-Fraktion, auf deren Initiative LiquidFeedback eingeführt wurde, als auch die CDU-Fraktion, die das Beteiligungsverfahren von Anfang an kritisch begleiteten, in ihrer Kritik grundsätzlich einig waren, gab es keine dokumentierten Versuche, das Verfahren oder die damit verbundenen Prozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems zu verbessern. Auch die nach kurzer Zeit stagnierenden Nutzerzahlen und die Anzahl an positiv abgestimmten Initiativen bauten keinen Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger auf. Zudem enthielten die von der Verwaltung erstellten Evaluierungsberichte keine Vorschläge für Maßnahmen, um auf die geringe Beteiligungsquote zu reagieren. Insgesamt verstärkte sich der Eindruck, dass die SPD-Fraktion aufgrund der Entwicklungen nicht mehr weiter LiquidFeedback unterstützte, jedoch auch nicht einstellen wollte. Der CDU-Fraktion dürfte es an politischer Entschlossenheit gefehlt haben, einen Vorstoß zur Einstellung von LiquidFeedback zu unternehmen. Erst als nach der Kommunalwahl 2016 die SPD-Fraktion nicht mehr Teil der Mehrheitsgruppe im Kreistag war, schlugen CDU-Mandatsträgern anlässlich der jährlichen Evaluation von LiquidFeedback im Ausschuss für Personal- und Organisationsentwicklung (07.03.2017) vor, LiquidFeedback so bald wie möglich einzustellen. Die Mehrheit der anwesenden Mandatsträger folgte dieser Forderung, die als Beschlussempfehlung dem Kreisausschuss zum Beschluss vorgelegt wurde (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2017b). Der

Kreisausschuss entsprach der Beschlussempfehlung, wonach LiquidFeedback im Landkreis Rotenburg (Wümme) kurz darauf offline ging.

Der Landkreis Rotenburg (Wümme) führte bereits vor Liquid-Feedback ein Online-Formular ein, über das Anregungen und Kritik an die Kreisverwaltung herangetragen werden können.<sup>268</sup> Laut Niederschrift der Sitzung des Ausschusses für Personal- und Organisationsentwicklung (07.03.2017), werden über dieses Formular jährlich 30 bis 50 Eingaben zu verschiedenen Themen eingereicht (vgl. Landkreis Rotenburg (Wümme) 2017b). Weitere Beteiligungsverfahren standen zum Zeitpunkt der Datenerhebung nicht in Aussicht und erscheinen vor dem Hintergrund der mit LiquidFeedback gemachten Erfahrungen und der Aussagen der interviewten Experten als unwahrscheinlich.

## 7.6 Identifizierte Kausalmechanismen

Die Prozessanalyse hat gezeigt, dass es nicht *den einen* Kausalmechanismus gibt, auf den die unterschiedliche Ausprägung der Policy-Wirkung zurückzuführen ist. Vielmehr handelt es sich um ein Zusammenwirken verschiedener Kausalmechanismen, die die Policy-Wirkung beeinflussen. In diesem Abschnitt werden die identifizierten Kausalmechanismen erläutert und in einen theoretischen Bezugsrahmen gesetzt.

### 7.6.1 Handlungsrelevanz, Ziele und Erfolgskriterien

In dieser Arbeit wird die Einführung von LiquidFeedback als Policy verstanden. Damit stellt das Beteiligungsverfahren eine politische Maßnahme dar, mit der auf durch das politisch-administrative System identifizierte Probleme reagiert wird (vgl. Blum und Schubert 2018: 10, 117, 165f). Anhand der Analyse der Experteninterviews wird deutlich, dass bei den Mandatsträgern Einigkeit bei dem zu lösenden politischen Problem besteht. In allen untersuchten Kommunen problematisieren die interviewten Experten das zunehmende politische Desinteresse der Bürger. Zudem kritisierten sie, dass sich die Bürger nur dann an politischen Prozessen beteiligen, wenn sie von einer Maßnahme direkt betroffen sind. Diese Einschätzungen lässt sich besser nachvollziehen, wenn die sinkende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen hinzugezogen wird. Im Zeitraum von 1990 bis

---

<sup>268</sup> Die Webseite ist unter folgendem Link zu erreichen: <https://www.lk-row.de/portal/seiten/ideen-anregungen-und-beschwerden-1206-23700.html?rubrik=1001> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

2005 ist diese deutschlandweit im Schnitt von 71 auf 48,8 Prozentpunkte gesunken, während die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen in gleichen Zeitraum konstant geblieben ist (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 74).

Darüber hinaus problematisieren vor allem CDU-Mandatsträger die sinkende Bereitschaft der Bürger, sich in Parteien zu engagieren. Tatsächlich verlieren Parteien an Bindekraft in der Bevölkerung, was sich an den sinkenden Mitgliederzahlen zeigt, auch wenn diese Entwicklung nicht auf die sogenannte Parteienverdrossenheit zurückzuführen ist wie oftmals behauptet wird (vgl. Wiesendahl 2013: 36f; Niedermayer 2013c). Diese Gründe führen zu einem schleichenden Legitimationsverlust der kommunalpolitischen Entscheidungssysteme, worauf oftmals mit einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten reagiert wird (vgl. Kersting 2004a: 123–126).

In den untersuchten Fällen leiteten nur ein Teil der kommunalpolitischen Akteure eine unmittelbare Handlungsrelevanz aus dieser Problemanalyse ab. Vor allem CDU- und FDP-Mandatsträger forderten oftmals, dass sich Bürger verstärkt in Parteien einbringen sollten, ohne jedoch auf einen möglichen Reformbedarf innerhalb der Parteien einzugehen, um die Anreizstrukturen für Nicht-Mitglieder zu verbessern. Auch die Verwaltungschefs (mit Ausnahme des friesländischen Landrats) sahen keinen Handlungsbedarf.

Die Frage nach der Initiative zur Einführung muss zusammen mit der Frage nach den damit verfolgten Zielen betrachtet werden. In der Regel waren es die SPD-Fraktionen, unter Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen und in einem Fall der Wählergemeinschaft Freie Bürger, die die Partizipationsmöglichkeiten ausbauen wollten. Damit sollte ein zusätzlicher Kommunikationskanal zu den Bürgern geschaffen werden, über den die Bürger Probleme und Ideen an das politisch-administrative System adressieren können. Die SPD-Fraktion der Stadt Wunstorf stach hierbei heraus, da sie vorrangig das Ziel verfolgte, über Bürgerbeteiligungsverfahren die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu erhöhen. Die CDU-Fraktionen nahmen stets eine kritische und in einigen Fällen ablehnende Haltung ein. In einem Fall versuchte die CDU-Fraktion bereits in der Planungsphase die Einführung zu verhindern, in anderen Fällen arbeitete sie nach der Einführung auf die Einstellung von LiquidFeedback hin. Damit versuchte sie zu verhindern, dass sich Partizipationsmöglichkeiten, die eine Konkurrenz zu den Parteien darstellen, etablieren konnten. Gemessen an ihrer Fraktionsgröße stellten die CDU-Fraktionen die größten Gegenspieler in den politischen Gremien dar.



In den Städten Achim und Wunstorf kam die Initiative zur Einführung von LiquidFeedback auch von Seiten der Verwaltung. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung maßgeblich an den politischen Entscheidungen beteiligt war. Dabei können auch eigene Bewertungen, beispielsweise im Auswahlprozess des Beteiligungsverfahrens, mit in die Entscheidung eingeflossen sein (vgl. Bogumil und Jann 2009: 187). Sehr deutlich ist das zum Beispiel in der Stadt Wunstorf geworden. In der Stadt Seelze und dem Landkreis Rotenburg (Wümme) kann von einer strikten funktionalen Abgrenzung ausgegangen werden, da die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter fast ausschließlich für die Ausführung von getroffenen Entscheidungen zuständig waren (vgl. Bogumil und Jann 2009: 186f).

Vor dem Hintergrund der Erwartungen von Politik und Verwaltung an LiquidFeedback und den damit verbundenen Zielen, kann nun danach gefragt werden, ob LiquidFeedback aus Sicht der Entwickler überhaupt das richtige Verfahren darstellte, um die teils diffusen und nicht operationalisierten Ziele tatsächlich auch zu erreichen. LiquidFeedback wurde ursprünglich für den Einsatz in Parteien und Organisationen entwickelt. Die Entwickler konzipierten LiquidFeedback als Verfahren zur Stärkung der innerparteilichen Demokratie. Sie distanzieren sich an verschiedenen Stellen davon, eine Alternative zur repräsentativen Demokratie zu entwickeln (vgl. Biermann 2013). Jedoch kann LiquidFeedback, laut der Entwickler, auch im zivilen Bereich als zusätzlicher Kommunikationskanal zwischen Bürgern und Verwaltung genutzt werden (vgl. Behrens 2014: 36). Die Entwickler verfolgten den Einsatz auf Kommunalebene mit Interesse, betonten jedoch, dass es sich hierbei nur um einen zusätzlichen Kanal handelt. Über diesen können Bürger ihre Anregungen und Ideen in das politisch-administrative System hineinbringen, ohne dabei bindende Entscheidungen zu produzieren (vgl. Behrens 2014: 36). Damit decken sich die Ziele der Entwickler mit denen der Unterstützer in den Kommunen.

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass sich die Fraktionen sowie die Verwaltung nicht auf gemeinsame Ziele einigen konnten. Es ist nachgewiesen, dass im Zuge einer Professionalisierung der Kommunalpolitik die Parteipolitisierung in größeren Kommunen zunimmt, wodurch eine konsensuale Entscheidungsfindung unwahrscheinlicher wird (vgl. Tausendpfund und Vetter 2017: 28). Da es sich bei den untersuchten Fällen um kleine Kommunen handelt, kann dies nicht der Grund für den fehlenden Konsens bei den verfolgten Zielen sein. Entscheidender ist das den Parteien zugrundeliegende Demokratieverständnis. Heinelt (2013: 119f)

geht davon aus, dass Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen, der Linken und der SPD aufgrund ihres Demokratieverständnisses stärker eine partizipative Demokratie unterstützen, während die Präferenz CDU/CSU bei der repräsentativen Demokratie liegt.<sup>269</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Kersting und Schneider (2016: 332). Die Autoren haben nachgewiesen, dass SPD und Bündnis 90/Die Grünen Policies im sozialen und kulturellen Bereich priorisieren. Dies macht sich auch bei Einführung von LiquidFeedback bemerkbar (vgl. Krapp und Egner 2013: 78ff). Auch die Rolle der CDU-Fraktionen lässt sich mit diesen Befunden erklären. Alle interviewten CDU-Mandatsträger bevorzugten Bürgerbeteiligung, die über die gewählten Repräsentanten und die Parteien stattfindet.

Jedoch hat die Analyse der Experteninterviews gezeigt, dass sich weniger die fehlenden gemeinsamen Ziele der Fraktionen kritisch auf den Erfolg von LiquidFeedback ausgewirkt haben, sondern vielmehr der Mangel an geeigneten Kriterien zur Messung des Erfolgs. In den meisten Fällen wurde in der Einführungsphase keine Diskussion über Erfolgskriterien geführt. In den Fällen, in denen Kriterien zur Messung des Erfolgs im Vorfeld der Einführung diskutiert wurden, stellten sich die Kriterien während der Durchführung als nicht operationalisierbar oder unrealistisch heraus. Oftmals wiesen die SPD-Fraktionen quantitative Kriterien zurück ohne eine praktikable Alternative vorzuschlagen. In diesem Zusammenhang stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die vage formulierten Ziele der SPD-Fraktionen, den Bürgern eine Möglichkeit zu geben, Probleme und Ideen an das politisch-administrative System zu adressieren, überhaupt operationalisiert werden können. Demgegenüber versuchten die CDU-Fraktionen, sofern sie sich überhaupt mit der Formulierung von Erfolgskriterien beschäftigten, den Erfolg von LiquidFeedback anhand quantitativer Kriterien zu bewerten und zogen hierzu, wie beispielsweise im Landkreis Friesland und in der Stadt Achim, dazu die Nutzerzahlen heran.

Die fehlende Einigung zwischen den Fraktionen und die nicht operationalisierbaren Kriterien der SPD-Fraktionen hatten zur Folge, dass sich auch jene Fraktionen an quantitativen Kriterien orientierten, die diese zunächst ablehnten. In zwei untersuchten Kommunen wurde dies durch die von der Verwaltung erstellten

---

<sup>269</sup> Wagschal et al. (2018) weisen in ihrem Beitrag nach, dass Bürgermeister unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit repräsentative Beteiligungsmöglichkeiten bevorzugen. Für die Untersuchung wurden 383 baden-württembergische Bürgermeister befragt.

Evaluierungsberichte, die ebenfalls quantitative Kriterien zur Bewertung heranzogen, verstärkt. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung durch das *NSM* geprägt ist, das sich an quantitativen, der Betriebswirtschaft entlehnten, Erfolgskriterien orientiert (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 82). Obwohl die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter in allen Kommunen behaupteten, keine eigenen Ziele mit LiquidFeedback zu verfolgen, wird daran deutlich, dass es implizite Erwartungen an LiquidFeedback gab. Für Verwaltungshandeln ist dies nicht ungewöhnlich, wie ein Beitrag von Wewer (1998: 228f) belegt. Dies wiederum hatte zur Folge, dass die nicht explizit artikulierten Erwartungshaltungen der Unterstützer enttäuscht wurde, da die Beteiligungsquote nicht deren Erwartungen entsprach. Diese Enttäuschung führte zu einer nachlassenden Bereitschaft, LiquidFeedback in den politischen Gremien zu unterstützen und Maßnahmen zu ergreifen, um dem aus ihrer Sicht zu niedrigen Beteiligungsniveau entgegenzuwirken. In fast allen untersuchten Fällen ist die Einstellung von LiquidFeedback auf die ausbleibende Unterstützung derjenigen zurückzuführen, auf deren Initiative das Beteiligungsverfahren eingeführt oder maßgeblich unterstützt wurde.

Für diejenigen kommunalen Entscheidungsträger, die die Einführung von LiquidFeedback verhindern wollten oder auf eine Einstellung hinarbeiteten, bot die aus deren Sicht niedrige Beteiligungsquote der Bürger die Möglichkeit, auf die Einstellung hinzuwirken. Dabei wurde in allen untersuchten Fällen auf die Kosten hingewiesen, die in keinem gerechtfertigten Verhältnis zu dem Nutzen stehen würden. Bei einem Vergleich der Kosten von LiquidFeedback mit anderen demokratischen Innovationen, so liegt die Vermutung nahe, dass es sich bei der Kritik an den Kosten nur um den Versuch handeln könnte, Entscheidungsdruck bei den Unterstützern aufzubauen. Laut der Projektbeschreibung für die Einführung von Liquid-Feedback im Landkreis Friesland wurden im ersten Jahr mit Netto-Kosten von 9.550 Euro gerechnet, worunter auch einmalige Einrichtungskosten fallen (vgl. Landkreis Friesland o.D.). Diese Kosten fallen jedoch deutlich geringer aus als beispielsweise die Kosten, die ein Bürgerentscheid kosten kann. So kostete der Bürgerentscheid in der Stadt Münster über die Umbenennung des Hindenburgplatzes zu Schlossplatz 285.000 Euro – ohne die mit dem Ergebnis verbundenen Folgekosten (vgl. Goebel 2016).

An dieser Stelle sei auf den Haushalt des Landkreises Friesland hingewiesen, der im Jahr 2012 ein Volumen von circa 150 Millionen Euro umfasste (vgl. Landkreis Friesland 2011). Angesichts dieser Größenordnungen liegt die Schluss-

folgerung auf der Hand, dass es sich bei der Bewertung der Kosten und des Nutzens um eine politische Frage handelt. Dennoch kann eine Evaluation bei der Entscheidung helfen, ob die mit der Einführung verbundenen Kosten durch den dadurch entstandenen Nutzen gerechtfertigt sind (vgl. Vetter 2008: 17). Hierzu müssten jedoch Erfolgskriterien gefunden werden, die zudem operationalisierbar sind.

Lässt man die politischen Auseinandersetzungen um das Beteiligungs-niveau außer Acht und nimmt die Erfolgsmessung anhand quantitativer Kriterien ernst, so stellt sich diese Verengung aus Sicht der Partizipationsforschung als problematisch dar. Aufgrund fehlender systematischer Evaluationen von Beteiligungsprojekten, gibt es keine Kausalanalysen, die anhand vergleichbarer Kriterien analysiert werden können. Folglich orientieren sich Evaluationen häufig an der Anzahl der beteiligten Teilnehmer (vgl. Kubicek et al. 2011: 25f). Ohne an dieser Stelle allzu tief in die laufende wissenschaftliche Diskussion über Erfolgskriterien und Evaluationsmodelle einzusteigen, soll anhand von drei Argumenten aufgezeigt werden, dass eine Auseinandersetzung mit Erfolgskriterien notwendig ist, um eine realistische Erwartungshaltung die Beteiligungsquote betreffend einzunehmen.

Erstens: Zunächst stellt sich die Frage, welches Ziel mit einem Beteiligungsverfahren verfolgt wird. Die Auflistung von Kersting (2008b: 282f) verschiedener Ziele und demokratietheoretischer Kriterien macht deutlich, dass die Verengung auf eine möglichst breite Einbindung der Bürger kein primäres Ziel von Beteiligungsverfahren darstellen kann.<sup>270</sup> Eine Vollinklusion, wie sie beispielsweise Wahlen anstreben, steht zwar im Vordergrund vieler Demokratietheorien, dient jedoch nur dazu, die Legitimation einer Regierung herzustellen oder zu festigen (vgl. Kersting 2008e: 9f). Erfolgskriterien sind also an Ziele gebunden, deren Erreichen maßgeblich durch Erfolgsfaktoren beeinflusst werden (vgl. Kubicek et al. 2011: 26). In der Literatur finden sich viele Erfolgsfaktoren, von denen an dieser Stelle einige genannt werden sollen, auf die sich häufig bezogen wird. Dazu zählen: Transparenz, Responsivität, Offenheit, politische Gleichheit, Rationalität, Machtkontrolle, Effektivität, Effizienz (vgl. Kubicek et al. 2011: 26; Kersting 2008e: 283–286).

---

<sup>270</sup> Eine andere Auffassung vertritt beispielsweise Schuster (2013: 340).

Zweitens: Hat die theoretische Reflexion zum Ergebnis, dass quantitative Erfolgskriterien zur Messung geeignet sind, etwa, weil damit eine bestehende Planung legitimiert oder die Akzeptanz für eine politische Maßnahme gesteigert werden soll, stellt sich die praktische Frage, *was* gemessen werden soll. Behrens (2014: 41f) zeigt, dass es mindestens vier Methoden gibt, das Beteiligungsniveau in LiquidFeedback zu messen: die Anzahl der durchschnittlichen Teilnehmer pro Initiative, die maximale Anzahl der Teilnehmer pro Initiative, die Anzahl aller aktiven Teilnehmer und die insgesamt abgegebene Anzahl an Stimmen. Jede dieser Methoden ist mit Vor- und Nachteilen verbunden, weshalb die Entscheidung für eine Methode begründungspflichtig ist.

Drittens: Zuletzt ist danach zu fragen, was als Referenzwert für erfolgreiche Bürgerbeteiligung herangezogen werden kann. Planungszellen binden nur eine Hand voll Bürger ein und somit deutlich weniger als LiquidFeedback. Zwar ist dies im Sinne des Konzeptes von Planungszellen, trotzdem bilden sie damit hinsichtlich des Beteiligungsniveaus die Talsohle (vgl. Dienel 2002). Am anderen Ende dieses Kontinuums bewegen sich Bürgerentscheide. Bei diesen liegt die durchschnittliche Beteiligung bei 50,4 Prozent und somit um ein Vielfaches über der Beteiligungsquote in LiquidFeedback (vgl. Rehmet und Mittendorf 2008: 28). Hinsichtlich der Beteiligungsquote lässt sich LiquidFeedback mit E-Petitionen vergleichen. Behrens (2014: 41f) hat dazu die Anzahl an aktiven Nutzern im friesischen LiquidFeedback mit den Unterstützern von Online-Petitionen verglichen. Das Ergebnis: Beide Verfahren bewegen sich im Promillebereich. Daran wird deutlich, dass die Beteiligungsquote von Bürgerbeteiligungsverfahren teils erheblich voneinander abweichen. Aufgrund des bislang einzigartigen Demokratiekonzeptes gestaltet es sich als schwierig, LiquidFeedback mit anderen Verfahren zu vergleichen. Somit hängen die Erwartungen an die Beteiligungsquote vom Referenzwert desjenigen Verfahrens ab, das aus Sicht des Betrachters mit LiquidFeedback vergleichbar ist.<sup>271</sup> Die Interviews lassen den Schluss zu, dass LiquidFeedback mit Bürgerbegehren und -entscheiden verglichen wurde, was die Enttäuschung vieler Mandatsträger angesichts der Beteiligungsquote erklärt.

---

<sup>271</sup> Aus diesem Grund wurde in dieser Arbeit darauf geachtet, deutlich zu machen, dass die Wertung der Beteiligungsquote von den Erwartungshaltungen der jeweiligen interviewten Experten abhängt.

In dieser Diskussion wurde bislang nicht weiter hinterfragt, ob ein höheres Beteiligungsniveau tatsächlich auch im Sinne von Politik und Verwaltung gewesen wäre. In der Stadt Achim erwartete die CDU-Fraktion Nutzerzahlen im niedrigen vierstelligen Bereich. Zum Stichtag der Datenerhebung waren knapp 200 Bürger in LiquidFeedback der Stadt Achim angemeldet. Davon ausgehend, dass mit steigender Anzahl der angemeldeten Nutzer die Anzahl der eingestellten Initiativen proportional ansteigt, würde sich die Anzahl der Initiativen um den Faktor 5 vervielfachen. Allein im März 2018 wären dann 10 anstatt 2 Initiativen positiv abgestimmt und in den politischen Beratungsprozess überführt worden. Es ist zu bezweifeln, dass Beteiligungsergebnisse in diesem Umfang in den monatlich stattfindenden Ratssitzungen sinnvoll bearbeitet werden können. Dass ab einer bestimmten Anzahl die Beteiligungsergebnisse nicht mehr in ein konsistentes Planungskonzept integriert werden kann, lässt sich beispielsweise an der Ideenplattform der Stadt Frankfurt „FFM – Frankfurt fragt mich“ aufzeigen.<sup>272</sup> Auf der Plattform, die sich an dem Prinzip von E-Petitionen orientiert, wurden seit 2014 über 700 Ideen eingestellt, die in den politischen Gremien aufgrund des Umfangs nicht berücksichtigt werden konnten.

Die fehlende Einigung auf gemeinsame Ziele oder die Festlegung konkreter Erfolgskriterien führte dazu, dass keine Maßnahmen definiert werden konnten, um die Ziele zu erreichen oder die Erfolgswahrscheinlichkeit zu erhöhen. Andererseits garantiert ein Konsens über gemeinsame Ziele auch nicht, dass zweckmäßige Maßnahmen ergriffen werden, um diese Ziele zu erreichen. Dies lässt sich an folgendem Beispiel illustrieren. Alle Fraktionen wollten mit LiquidFeedback jungen Menschen eine onlinegestützte und somit zeitgemäße Möglichkeit der politischen Partizipation anbieten. Die Öffentlichkeitsarbeit fand in allen untersuchten Kommunen über bereits bestehende Kanäle und Formate statt. Als Hauptkanal diente die lokale Presse, deren Berichterstattung aus Sicht der interviewten Experten als angemessen bewertet wurde. Jedoch eignen sich Lokalzeitungen nicht dazu, junge Menschen zu informieren, da sich zwischen 1980 und 2008 die Zahl der 14- bis 29-Jährigen, die eine regionale Tageszeitung lesen, halbiert hat (vgl. Walter und Rentsch 2013: 61; Süper 2013: 106). Mit Ausnahme des Landkreises Rotenburg (Wümme) wurden in den Kommunen keine Maßnahmen ergriffen, um diesem Problem zu begegnen. Im Landkreis Rotenburg (Wümme) wurden Überlegungen

---

<sup>272</sup> Die Webseite der Ideenplattform ist unter folgendem Link zu erreichen: <https://www.ffm.de/> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

angestrengt, Facebook zu nutzen, um junge Bevölkerungsgruppen über die Einführung von LiquidFeedback zu informieren. Die Idee wurde angesichts der damit verbundenen Personal- und Werbekosten wieder verworfen.

Abschließend zeigt die Analyse, dass die Unterstützer von LiquidFeedback dort, wo deren implizite Erwartungen an das Beteiligungsniveau enttäuscht wurden, nach relativ kurzer Zeit nicht mehr dazu bereit sind, das Beteiligungsverfahren in den politischen Gremien zu unterstützen oder geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um der, aus ihrer Sicht, zu niedrigen Beteiligungsquote entgegenzuwirken. Somit stellt eine realistische Erwartungshaltung hinsichtlich der Beteiligungsquote eine notwendige Bedingung für eine auf Dauer angelegte Durchführung von LiquidFeedback dar. Die Formulierung fraktionsübergreifend anerkannter Ziele und Kriterien, anhand derer sich der Erfolg messen lässt und die als Grundlage zum Ergreifen von Maßnahmen zur Steigerung des Beteiligungsniveaus dienen, dürfte sich positiv auf eine dauerhafte Durchführung von LiquidFeedback auswirken. In den untersuchten Kommunen entwickelten nur einzelne interviewte Experten ein Problembewusstsein für die hier diskutierten Frage- und Problemstellungen, was damit zusammenhängt, dass es in den Kommunen kaum oder überhaupt keine Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung gab und keine wissenschaftliche Expertise eingeholt oder eine Politikberatung konsultiert wurden.

### 7.6.2 Angst vor Machtverlust?

Als das zentrale Nadelöhr zur Umsetzung von den Ergebnissen von Beteiligungsverfahren gelten die politischen Mandatsträger, die darüber entscheiden, ob, wie im Falle von LiquidFeedback, eine positiv abgestimmte Initiative nicht, teilweise oder ganz umgesetzt wird (vgl. Lowndes et al. 2006: 559f). Wissenschaftliche Befunde legen nahe, dass die Berücksichtigung von Beteiligungsergebnissen auf den Widerstand von kommunalen Mandatsträgern stößt (vgl. Kersting und Schneider 2016: 331–334; Holtkamp und Bogumil 2007: 241f). Eine Befragung von kommunalen Mandatsträgern hat gezeigt, dass sie der Wirtschaftsförderung, sozialer Gerechtigkeit, ehrenamtlichem Engagement, der Sicherung eines hohen Lebensstandards in der Kommune sowie der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung einen Vorrang gegenüber der Förderung von Bürgerbeteiligung einräumen (vgl. Holtkamp und Friedhoff 2014: 1f). Erklärungsansätze, die den Mandatsträgern deswegen eine „Angst vor dem ‚Willen des Volkes‘“ (Embacher 2012: 362; Klages 2014: 130) unterstellen, werden den teils komplexen Entscheidungen, die Mandatsträger zu treffen haben, nicht gerecht.

Ein differenzierteres Bild zeichnen die Ergebnisse der Partizipationsforschung, die sich in den letzten Jahren wieder verstärkt der Frage nach den Handlungsmotivationen von Mandatsträgern gewidmet hat. Die größte Rolle spielen Wertorientierungen, wie beispielsweise das Demokratieverständnis (vgl. Vetter 2017: 438). Je partizipativer das Demokratieverständnis geprägt ist, desto geringer fallen die Vorbehalte gegenüber Bürgerbeteiligung aus. Außerdem bewerten Parteien aus dem linken Politikspektrum (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) direktdemokratische und deliberative Beteiligung positiver als Vertreter des bürgerlichen, rechten Lagers (CDU und FDP). Diese Ergebnisse werden durch eine Studie von Kersting und Schneider (2016: 332) bestätigt und schlagen sich auch in den Ergebnissen dieser Arbeit nieder. Als statistisch insignifikant erweisen sich die Faktoren Alter, Bildung und Einkommen (vgl. Vetter 2017: 438).

Diese Ergebnisse sagen jedoch nichts über die Einflussfaktoren aus, die bei der Bewertung von Beteiligungsergebnissen und anschließenden Entscheidung für die Mandatsträger relevant sind. Neunecker (2016: 197–224) hat hierzu am Beispiel des Bürgerhaushalts mehrere Einflussfaktoren auf die Policy-Wirkung theoretisch hergeleitet und in einer Studie geprüft. Einen großen Einfluss auf die Policy-Wirkung haben die Stellungnahmen der Verwaltung, die als maßgebliche Entscheidungsvorlage für die Mandatsträger bei deren Entscheidung dienen (vgl. Neunecker 2016: 210f; Naßmacher und Naßmacher 1999: 308). Einen geringeren Einfluss auf die Policy-Wirkung hat das Bedürfnis der Mandatsträger, sich bei deren Entscheidungen möglichst am Erhalt des Status Quo zu orientieren, da Kommunalpolitik – insbesondere Haushaltspolitik – in inkrementellem Stil stattfindet (vgl. Neunecker 2016: 211). Ebenfalls gering wirkt sich das Selbstverständnis der Mandatsträger als Volksvertreter auf die Policy-Wirkung aus. Keinen Einfluss auf die Policy-Wirkung haben parteipolitische Positionen sowie das Motiv durch die Annahme möglichst vieler Bürgervorschläge die Chance auf eine Wiederwahl zu steigern (vgl. Neunecker 2016: 215f, 222, 200).

Neben diesen Erklärungskomplexen zum Entscheidungsverhalten der Mandatsträger treten eine Reihe weiterer Befunde hinzu, die zur Erklärung dienen. Zum einen reichen die zeitlichen Ressourcen der ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträger nicht aus, um die Beteiligungsergebnisse mit der gebotenen Sorgfalt zu behandeln. Darüber hinaus verfügen kommunale Mandatsträger aufgrund ihrer Tätigkeit über eine höhere Sachkompetenz und können Einzelplanungen in einen größeren Gesamtkontext aktuell laufender Planungen einordnen. Zu-



dem verweisen Mandatsträger auf deren politische Verantwortung für Entscheidungen und Legitimation durch Wahlen, was sie, in deren Augen, dazu befähigt Entscheidungen zu treffen, die im Interesse aller Bürger sind (vgl. Neunecker 2016: 223f).

Diese Einordnung in aktuelle theoretische und empirische Befunde macht deutlich, dass die Entscheidungen über Beteiligungsergebnisse, die Mandatsträger treffen, deutlich komplexer ausfallen als es manche Diskutanten wahrhaben möchten (vgl. Embacher 2012; Klages 2014). Die Ergebnisse der Analyse dieser Arbeit bestätigen im Wesentlichen die Befunde von Neunecker (2016). Darüber hinaus hat diese Arbeit weitere Erklärungsfaktoren gefunden, die zum tieferen Verständnis des Entscheidungsverhalten von kommunalen Mandatsträgern im Zusammenhang mit Beteiligungsergebnissen beitragen.

Wie bereits erläutert reichen die zeitlichen Ressourcen der ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträger nicht aus, um die Beteiligungsergebnisse in den politischen Gremien angemessen zu behandeln (vgl. Neunecker 2016: 223). Es hat sich in der Analyse gezeigt, dass die Mandatsträger in vielen Fällen keinen geeigneten Verarbeitungsmodus gefunden haben, um die Beteiligungsergebnisse in bestehende Planungen zu integrieren. In fast allen Kommunen wurde die Policy-Wirkung der analysierten Initiativen aus LiquidFeedback mehrheitlich in die Kategorie *unklar* eingeordnet. Besonders auffällig ist, dass die meisten dieser als *unklar* kategorisierten Initiativen in die Sub-Kategorien *wird berücksichtigt* und *zur Kenntnis genommen* eingeordnet wurden. Es konnte in dieser Arbeit nicht ermittelt werden, ob die Mandatsträger bewusst oder unbewusst zwischen diesen beiden Sub-Kategorien unterscheiden und an welche Bedingungen diese Unterscheidung geknüpft sind. Es ist möglich, dass diese Sub-Kategorien immer dann gewählt wurden, wenn die Mandatsträger die Beteiligungsergebnisse inhaltlich zwar unterstützen, diese jedoch kurz- oder mittelfristig nicht umsetzen können oder die Umsetzung im Rahmen eines größeren Planungsprozesses stattfindet, bei dem nicht gewährleistet werden kann, dass die Beteiligungsergebnisse angemessen berücksichtigt werden.

Trotz fehlender empirischer Daten lohnt eine Betrachtung auf theoretischer Ebene, um daraus angemessene Schlussfolgerungen für die Policy-Wirkung von Beteiligungsverfahren zu ziehen. Nach Bourdieu konstituieren sich Repräsentanten und Gruppen im politischen Feld über einen bestimmten Mechanismus zueinander. Dieser Mechanismus ist durch die Formulierung von Problemen, Pro-

grammen, Analysen usw. gekennzeichnet (vgl. Janning 2009: 342f). Dabei verleihen die Repräsentanten den Gruppen Sichtbarkeit und Existenz, die sie ohne die Repräsentanten, die die Interessen dieser Gruppen vertreten, nicht erhalten würden (vgl. Bourdieu et al. 2010: 25). Demnach können die Sub-Kategorien *zur Kenntnis genommen* und *wird berücksichtigt* wie folgt bewertet werden: Erstens machen die Mandatsträger mit diesem Akt die Interessen der Bürger sichtbar, denn ohne das Beteiligungsverfahren wären die Interessen nicht zum Gegenstand politischer Beratungen geworden. Zweitens signalisieren die Mandatsträger damit, dass sie die von den Bürgern artikulierten Interessen vertreten möchten – andernfalls hätten sie die positiv abgestimmten Initiativen ablehnen können.

Einschränkend sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass sich Bourdieus Aussagen auf das politische Feld der „politischen Ideologieproduktion“ (Janning 2009: 343) bezieht. Kommunalpolitik hingegen steht häufig im Verdacht, mehr von Sachfragen als von ideologischen Grabenkämpfen geprägt zu sein (vgl. Holtmann et al. 2017: 123f; Naßmacher und Naßmacher 1999: 34). Trotzdem zeigen jüngere Forschungsergebnisse, dass die Parteipolitisierung mit steigender Gemeindegröße zunimmt und von institutionellen Rahmenbedingungen und der lokalen politischen Kultur beeinflusst wird (vgl. Holtmann et al. 2017: 150). Es ist also möglich, dass die beteiligten Akteure Kommunalpolitik durchaus als politisches Feld wahrnehmen. Es hängt maßgeblich von den Bürgern ab, ob sie sich dieser Repräsentationsakte bewusstwerden und die Durchsetzung ihrer per LiquidFeedback angemeldeten Interessen im Vorfeld von Kommunalwahlen aktiv einfordern – zumindest solcher Interessen, die *zur Kenntnis genommen* wurden oder *berücksichtigt* werden sollen (*wird berücksichtigt*).

Darüber hinaus liefern die Ergebnisse der Analyse Hinweise darauf, dass von Seiten der Politik grundsätzlich keine Regelung zur Integration der Beteiligungsergebnisse vorbereitet oder fest institutionalisiert wurde. Weder in der Vorbereitungsphase noch in der Durchführungsphase wurden Handlungsabläufe festgelegt oder Strategien entwickelt, wie mit den Beteiligungsergebnissen umgegangen werden soll. Die Fraktionen setzten sich nicht mit möglichen Szenarien auseinander, die im Zusammenhang mit LiquidFeedback entstehen könnten.

Fragt man nach den Gründen, weshalb die Politik keine Handlungsabläufe und Strategien im Zusammenhang mit LiquidFeedback entwickelt hatte, so wird deutlich, dass dies darauf zurückzuführen ist, dass sich die Politik im Vorhinein darauf geeinigt hatte, LiquidFeedback nicht für parteipolitische Zwecke zu nutzen, woran sich die Mandatsträger, abgesehen von einigen Ausnahmen, auch gehalten

hatten. Als unmittelbare Folge dieser Vereinbarung hielten sich die Mandatsträger aus dem gesamten Gestaltungs- und Verbesserungsprozess rund um LiquidFeedback heraus und begründeten dieses Verhalten damit, dass LiquidFeedback „für die Bürger“ (z.B. Interview 003-60) sei und sie sich nicht einmischen wollten. Das ist insofern problematisch als dass die Verwaltung in den meisten Kommunen praktisch nicht eigeninitiativ tätig wurde, um an Verbesserungen zu arbeiten, während die Politik ihre Rolle als treibende Kraft nicht wahrnahm.

Gleichzeitig problematisierten die interviewten Mandatsträger das geringe Informationsniveau der Bürger. Erkenntnisse der Partizipationsforschung belegen, dass die Teilnahme an Beteiligungsverfahren ein hohes Maß an fachlichem Wissen voraussetzt, damit rationale Entscheidungen getroffen werden können. Die Aufgabe des politisch-administrativen Systems besteht folglich darin, sicherzustellen, dass die Teilnehmer mit relevanten Informationen versorgt werden (vgl. Hebestreit 2013: 84). Jedoch unternahm die Politik keine Anstrengungen dahingehend, relevante Informationen oder Stellungnahmen der Fraktionen in LiquidFeedback zur Verfügung zu stellen, damit die Bürger besser informiert sind. Einige Mandatsträger begründeten dies damit, dass eine durch die Politik getroffene Auswahl der zur Verfügung gestellten Informationen zu einer Polarisierung geführt und sich negativ auf die Diskussionskultur ausgewirkt hätte. Diese Zurückhaltung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Politik die Richtungsentscheidung getroffen hatte, LiquidFeedback nicht für parteipolitische Zwecke zu nutzen (vgl. Abschnitt 7.6.5).

Zudem wurde LiquidFeedback nicht dazu genutzt, um die Teilnehmer darüber zu informieren, in welchen Gremien über die positiv abgestimmten Initiativen beraten und entschieden wird, wann die Sitzungen stattfinden und welche Entscheidungen dort getroffen wurden. Stattdessen mussten sich die Bürger über die Webseiten der Kommunen informieren, was angesichts der unübersichtlichen Struktur einen erheblichen Mehraufwand bedeutet.<sup>273</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass die Entscheidungen zum Teil in nicht öffentlich tagenden Gremien gefällt wurde und es dazu praktisch keine Informationen gab. Über den tatsächlichen

---

<sup>273</sup> Eine Analyse der Webseiten von Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg unter partizipationstheoretischen Gesichtspunkten führte zum Ergebnis, dass die Hälfte der untersuchten Webseiten nicht dem von dem Autor entworfenen Idealmodell entsprechen (vgl. Kuhn 2006). Auch wenn die Ergebnisse von 2006 sind, so kann anhand der Webseiten der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Kommunen die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Ergebnisse von 2006 nach wie vor aktuell sind.

Umsetzungsstand gab es in keinem Fall Informationen. An diesen Beispielen wird deutlich, dass es einen Zielkonflikt zwischen dem Schutz vor einem Interessendurchgriff durch Politik und Verwaltung und der Informierung der Bürger mit relevanten Informationen gab. Abschließend kann festgestellt werden, dass LiquidFeedback nur in wenigen Fällen als „Konkurrenzveranstaltung“ (Holtkamp und Bogumil 2007: 241) verstanden wurde, woraus geschlossen werden kann, dass der Umgang der Mandatsträger mit LiquidFeedback nicht vorrangig durch Angst vor Machtverlust geleitet wird.

### 7.6.3 Verwaltungsbürokratie und Innovation

Neben den Mandatsträgern nimmt die Verwaltung eine zentrale Rolle bei der Implementation und Durchführung von Beteiligungsverfahren ein. Dies wird beispielsweise bei sozialen Innovationen deutlich, bei denen die Verwaltung als *Change Agent* fungiert, um soziale und wirtschaftliche Herausforderungen, mit denen Kommunen zunehmend konfrontiert werden, zu bewältigen (vgl. Walter und Zimmer 2017: 58, 75). Auch bei demokratischen Innovationen, zu denen Bürgerbeteiligungsverfahren gehören, kommt den Kommunalverwaltungen und insbesondere ihren Führungskräften eine Schlüsselrolle bei der Erreichung der mit Bürgerbeteiligung verfolgten Ziele zu (vgl. Hellmann und Hollmann 2017: 191). Dabei nimmt die Verwaltung eine Scharnierfunktion zwischen Politik und Bürgern ein, da sie einerseits in der deutschen Kommunaltradition eng mit der kommunalen Vertretungskörperschaft zusammenarbeitet, die – streng genommen – Teil der Exekutive ist; und andererseits die Angelegenheiten der Bürger regelt und dabei Einfluss auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse nimmt, die die Bürger unmittelbar betreffen (vgl. Bogumil und Jann 2009: 192; Hellmann und Hollmann 2017: 1). Letzteres lässt sich auch an den Veränderungsprozessen hinsichtlich des Aufgabenprofils und Selbstverständnisses der Kommunalverwaltung verfolgen, was zu mehr Bürgernähe und Offenheit gegenüber kooperativen und partizipativen Regelungs- und Steuerungsformen geführt hat (vgl. Bogumil und Jann 2009: 228–237). Die Analyse hat gezeigt, dass die Verwaltung Einfluss auf das Entscheidungsverhalten und die Unterstützung der Mandatsträger von LiquidFeedback hat. In diesem Abschnitt werden die Analyseergebnisse zusammengefasst, die sich in dem Erklärungskomplex „Verwaltungsbürokratie und Innovation“ zusammenfassen lassen.

Zunächst fällt auf, dass nicht in allen untersuchten Kommunen die Verwaltung die Einführung von LiquidFeedback als Innovation bewertet hatte. In den

betreffenden Kommunen waren die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter und Verwaltungschefs der Auffassung, dass LiquidFeedback ein Projekt der Politik gewesen sei, weshalb sich die Verwaltung in der Vorbereitungsphase aus dem Zielvereinbarungsprozess weitgehend herausgehalten hatte. Unklar ist, ob die am Vorbereitungsprozess beteiligten Mandatsträger ebenfalls darauf hinwirkten. In diesen Fällen kann nicht von einer administrativen Innovation gesprochen werden, da diese eine Erneuerung der Organisationsziele voraussetzt. Es handelt sich vielmehr um Veränderungen, die lediglich mit einer Anpassung einzelner Prozesse einhergingen, sodass an den bisherigen Zielen festgehalten wurde (vgl. Banner et al. 2017: 123). Allerdings zeigt sich, dass selbst in den Kommunen, in denen die Verwaltung LiquidFeedback als Innovation betrachtet hatte, dies keine Erneuerung der Organisationsziele zur Folge hatte. Wird LiquidFeedback nicht als Innovation, sondern nur als Veränderung betrachtet, hat dies eine Reihe von Problemen zur Folge. Diese treffen auf die untersuchten Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß zu.

Wie bereits verschiedentlich erläutert, konnte sich die Politik nicht auf gemeinsame Ziele einigen (vgl. Abschnitt 7.6.1). Die Fraktionen verfolgten mit LiquidFeedback Ziele, die sich nicht operationalisieren ließen. Das wirkte sich auch auf das Verwaltungshandeln aus, denn ohne konkrete Ziele konnte die Verwaltung keine Maßnahmen ergreifen, mit denen diese erreicht werden konnten. Dies betrifft in ganz entscheidendem Maße die Bekanntmachung von LiquidFeedback unter den Bürgern. Die Einführung von Bürgerbeteiligungsverfahren setzt eine detaillierte Planung verschiedener Kommunikationsmaßnahmen voraus, um die einzelnen Bevölkerungsgruppen gezielt anzusprechen, über das Beteiligungsverfahren zu informieren und zur Teilnahme zu motivieren (vgl. Hellmann und Hollmann 2017: 137). Angesichts der finanziell eng bemessenen Ressourcen und der fehlenden Zielvorgaben wurden ausschließlich bereits bestehende Kanäle und Formate genutzt. Jedoch eignen sich die genutzten Kanäle und Formate nur bedingt dazu, LiquidFeedback in der Breite der Bevölkerung bekanntzumachen. In Behörden ausgelegte Flyer und die Hinweise auf den Webseiten der Verwaltungen wurden vermutlich kaum von den Bürgern registriert und stellten folglich kein probates Mittel dazu dar, Innovationen zu bewerben, die – wie im Fall von Liquid-Feedback – ein hohes Maß an Eigeninitiative und Engagement der Bürger voraussetzen. Die größte Reichweite dürfte die Bewerbung über Pressemitteilungen an die Lokalzeitungen gehabt haben. Jedoch können insbesondere junge Menschen kaum

noch über Print-Zeitungen erreicht werden (vgl. Walter und Rentsch 2013: 61). Zudem wurde darauf verzichtet, die eigenen Parteimitglieder zu mobilisieren, obwohl sich darunter viele Multiplikatoren befinden, die auch in anderen Vereinen und Gruppen innerhalb der Zivilgesellschaft aktiv sind (vgl. Gabriel 1981: 210f).

Die Analyse zeigt, dass die kommunalen Entscheidungsträger das Problem der mangelhaften Öffentlichkeitsarbeit unterschätzt hatten. Während der Einführungsphase ging die Zahl der Neuregistrierungen zunächst nach oben, was von Politik und Verwaltung zunächst als Erfolg gewertet wurde. Parallel zu der nachlassenden Berichterstattung ging die Zahl jedoch schon nach einigen Wochen deutlich zurück. Von Politik und Verwaltung wurden keine Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass es einen kontinuierlichen Zuwachs an Neuregistrierungen gibt. Dies dürfte mit der Verantwortungsdiffusion zwischen Politik und Verwaltung zusammenhängen, auf die in Abschnitt 7.6.5 weiter eingegangen wird.

Eine weitere Problematik betrifft die Voraussetzungen für (administrative) Innovationen innerhalb der Verwaltung. Innovationen verlaufen als Prozess, da eine plötzliche Neuausrichtung der Ziele und den damit verbundenen Arbeitsprozessen innerhalb von Organisationen unwahrscheinlich ist (vgl. Banner et al. 2017: 124). Neben Überzeugungsarbeit benötigen solche Innovationsprozesse auch Zeit, um erfolgreich abzulaufen. In einigen der untersuchten Kommunen waren die zeitlichen Ressourcen knapp. LiquidFeedback wurde zunächst im Probetrieb durchgeführt, der in der Regel auf ein Jahr befristet war. Danach sollte entschieden werden, ob LiquidFeedback in den Regelbetrieb überführt wird. Aufgrund der hohen und teils diffusen Erwartungshaltung der Politik an LiquidFeedback schmolz schon kurze Zeit nach der Einführung die Unterstützung in der Politik in einigen Kommunen ab (vgl. Abschnitt 7.6.1). Damit erhöhte sich der Erfolgsdruck auf Politik und Verwaltung. Die Verwaltung hätte darauf reagieren können, indem sie Verbesserungsvorschläge erarbeitet und Überzeugungsarbeit bei den relevanten Entscheidungsträgern leistet. Dass sie dies nur in wenigen Ausnahmen tat, lässt sich jedoch nur zum Teil durch die bereits erwähnte Verantwortungsdiffusion erklären (vgl. Abschnitt 7.6.5).

Hinzu kam, dass die für LiquidFeedback zuständigen Verwaltungsmitarbeiter – überspitzt formuliert – Einzelkämpfer waren. Fast alle Verwaltungschefs hielten sich bewusst aus den Vorbereitungs- und Planungsprozessen rund um LiquidFeedback heraus. Somit verzichteten sie darauf, ihre Führungsstärke einzusetzen, um das Beteiligungsverfahren zu unterstützen, und übertrugen stattdessen die Aufgaben an einen Mitarbeiter, der selbst keine Führungskraft war und somit

keine Möglichkeit hatte, um innerhalb des politisch-administrativen Systems Überzeugungsarbeit zu leisten. Das Verhalten der Verwaltungschefs kann damit erklärt werden, dass sie in ihrer Funktion als politische Beamte das Ziel verfolgen, wiedergewählt zu werden. Die Analyse hat gezeigt, dass sich die Verwaltungschefs von der Einführung von LiquidFeedback nicht versprochen, dass sich das positiv auf deren Chance auf Wiederwahl auswirkte. Daher verzichteten die meisten darauf, in der Öffentlichkeit mit LiquidFeedback in Verbindung gebracht zu werden.

Demgegenüber hat die Analyse gezeigt, dass Verwaltungsmitarbeiter, die über Führungsverantwortung verfügten, diese auch nutzten, um eigeninitiativ tätig zu werden. Ein Verwaltungsmitarbeiter schlug beispielsweise vor, gezielt Themen in LiquidFeedback einzustellen, die für Bürger besonders wichtig sind. Dies erfordere jedoch im Vorfeld eine entsprechende Rücksprache mit den zuständigen Fachbereichen, die potenziell von der Entscheidung in diesem Themenbereich betroffen sind. Bis zum Stichtag der Datenerhebung wurde dieses Vorhaben nicht umgesetzt, jedoch zeigt sich, dass je mehr Führungsverantwortung die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter haben, diese auch eigeninitiativ tätig werden und Verbesserungen anregen. Die Analyse machte jedoch auch deutlich, dass dies nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter das Ziel verfolgen, das Beteiligungsverfahren zu unterstützen.

Abschließend soll noch ein weiteres Problem erläutert werden, das die Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren innerhalb der Verwaltung betrifft. In den meisten Kommunen gab es keine praktischen Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren, insbesondere nicht mit solchen, die hinsichtlich ihrer Komplexität mit LiquidFeedback vergleichbar sind. Zudem hatten die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter eine von den administrativen Anforderungen der Verwaltung geprägte Sichtweise auf Bürgerbeteiligung, da sie aufgrund ihrer Ausbildung und ihrer bisherigen Berufserfahrung keine fachlichen Kompetenzen im Bereich Bürgerbeteiligung hatten. Aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen bestand keine Möglichkeit, eine wissenschaftliche Expertise einzuholen oder eine Politikberatung hinzuzuziehen. Die beteiligten Akteure sahen hierfür keinen Bedarf.

Trotz der erläuterten Probleme hat sich auch gezeigt, dass einige der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter hinsichtlich der Logik und Funktionsweise von LiquidFeedback Lernprozesse durchlaufen hatten. Zudem zeichnen sich die von der Verwaltung erstellten Vorlagen grundsätzlich durch lösungsorientierte Ansätze

aus, was als Beleg für das kooperative Selbstverständnis in den untersuchten Kommunalverwaltungen gelten kann. Diese Befunde machen deutlich, dass die Verwaltungen einen Spielraum bei der Durchführung von LiquidFeedback hatten, der so genutzt werden kann, dass er positive Effekte auf das Entscheidungsverhalten und somit auf die Policy-Wirkung der Beteiligungsergebnisse hatte. Ob dieses Potenzial tatsächlich genutzt wurde, hängt davon ab, ob die Verwaltung LiquidFeedback als Innovationsprozess begreift oder nicht. Die Untersuchung zeigt, dass dort, wo LiquidFeedback als Veränderung betrachtet wurde, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens lediglich im Sinne eines bürokratischen Vorgangs abgearbeitet wurden. Damit einhergehend fiel die Policy-Wirkung in den betreffenden Kommunen vergleichsweise geringer aus und es schwanden schon nach kurzer Zeit die politischen Unterstützungskräfte für das Beteiligungsverfahren.

#### 7.6.4 Kein dauerhafter Konsens

Wie die Analyse gezeigt hat, ist die Planungs- und Einführungsphase durch einen intensiven Austausch von Argumenten seitens der Unterstützer und Kritiker von LiquidFeedback gekennzeichnet. Die dabei ausgetauschten Argumente weisen darauf hin, dass die Mandatsträger vorwiegend vor dem Hintergrund ihrer ideologischen Weltanschauung argumentierten. Wie bereits in Abschnitt 7.6.2 beschrieben, sind die favorisierten Demokratiekonzeptionen ausschlaggebend bei der Bewertung von LiquidFeedback. Auch wenn die interviewten Mandatsträger betonten, dass die sachpolitische Lösungsfindung im Vordergrund gestanden hätte, so muss dies angesichts der ideologischen Grundsatzfrage zumindest angezweifelt werden. In der Kommunalpolitik sind solche parteipolitischen Auseinandersetzungen eher die Ausnahme als die Regel. Kommunalpolitik ist vorwiegend durch das Lösen von Sachfragen und konsensual getroffener Entscheidungen geprägt (vgl. Holtmann et al. 2017: 123f; Naßmacher und Naßmacher 1999: 34, 316). Parteipolitische Auseinandersetzungen gewinnen erst mit steigender Gemeindegröße an Relevanz und werden von institutionellen Rahmenbedingungen und der lokalen politischen Kultur beeinflusst (vgl. Holtmann et al. 2017: 150). Da es sich in den untersuchten Fällen um kleine, ländlich geprägte Kommunen handelt, ist davon auszugehen, dass die Parteipolitisierung hier nicht besonders stark ausgeprägt ist. Gestützt wird diese Einschätzung durch die Aussagen der interviewten Experten.



Vor diesem Hintergrund stellt die Planung und Vorbereitung der Einführung von LiquidFeedback eine ungewohnte Aufgabe für die kommunalen Mandatsträger dar: Bei themenbezogener hoher Parteipolitisierung wird dennoch ein Konsens angestrebt, da dies dem kommunalpolitischen Arbeitsmodus entspricht (vgl. Naßmacher und Naßmacher 1979: 126; 1999: 316). In fast allen Kommunen wurde die Einführung in einem Arbeitskreis, einer Arbeitsgruppe oder einem bestehenden Ausschuss unter der Beteiligung je eines Mandatsträgers aus allen Fraktionen und des zuständigen Verwaltungsmitarbeiters vorbereitet. Da die kommunalen Mandatsträger ehrenamtlich tätig und im Rahmen ihrer Mandate auch mit anderen Projekten beschäftigt sind, findet die Vorbereitung unter einem gewissen Zeitdruck statt (vgl. Reiser 2006: 15). Neben der inhaltlichen Arbeit mussten sich die Arbeitseinheiten, die mit der Vorbereitung betraut sind, auch mit verfassungsrechtlichen und vertragsrechtlichen Fragen beschäftigen.

In den Interviews wurde deutlich, dass zwar im Vorfeld der Einführung in allen Kommunen ein Konsens erzielt wurde, jedoch führten die Eingeständnisse, die gegenüber den Kritikern in der Planungs- und Vorbereitungsphase gemacht wurden, nicht dazu, dass dieser Konsens von Dauer war. Die CDU war gemessen an ihrer Fraktionsgröße der größte Kritiker des Beteiligungsverfahrens. In einigen Kommunen versuchte sie direkt nach der Einführung auf die Einstellung hinzuwirken. In anderen Kommunen unternahm sie keine Schritte dahingehend, einen Verbesserungsprozess von LiquidFeedback in Gang zu setzen. Daran wird deutlich, dass der in den Vorbereitungsgruppen erzielte Konsens brüchig und nicht von Dauer war. Diese Problematik trifft grundsätzlich auf alle Beteiligungsverfahren zu.

Anders als beispielsweise ein kommunales Bauprojekt, das nach einem Beschluss umgesetzt wird und innerhalb eines gewissen Zeitraums abgeschlossen ist, handelt es sich bei Beteiligungsverfahren um Projekte, die nie abgeschlossen sind und daher kontinuierlich legitimiert werden müssen. Im Sinne einer kooperativen Demokratie handelt es sich um einen kulturellen Vorgang, der Zeit benötigt bis er gefestigt und fest institutionalisiert ist (vgl. Banner 2005: 22). Daher bietet es sich für den politischen Gegner an, einen zuvor beschlossenen Konsens aufzukündigen, um dann eigene Forderungen durchzusetzen. Daher erscheint die Empfehlung zum Partizipationsmanagement, vorab einen interfraktionellen Konsens über das Beteiligungsangebot zu erzielen, als wenig zweckmäßig (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 194). Ein solcher Konsens verhinderte in den untersuchten Fällen keine Kontinuität nach Wahlen, ungeachtet der Tatsache, ob diese Wahlen zu einem Mehrheitswechsel führten oder nicht.

Aufgrund dieser Ergebnisse erscheint es als diskussionswürdig, ob ein Dissens einer konsensualen Einigung vorzuziehen ist. In einigen Fällen hat die hohe Konsensorientierung dazu geführt, dass sich die Politik nach der Einführung weitgehend aus dem gesamten Gestaltungs- und Verbesserungsprozess heraushalten hatte. Die daraus resultierenden Nebenwirkungen wurden bereits in Abschnitt 7.6.2 beschrieben. Ein Dissens hätte womöglich zu einer Belebung des Konkurrenzverhältnisses zwischen den Fraktionen geführt. Ob und wenn ja wie sich das auf LiquidFeedback ausgewirkt hätte, bleibt nur zu vermuten. Fest steht, dass sich der brüchige Konsens nicht direkt auf die Policy-Wirkung auswirkt. Jedoch ist davon auszugehen, dass wenn sich die Unterstützer in der Planungs- und Vorbereitungsphase durchgesetzt hätten, dann ist davon auszugehen, dass sich diese veränderten Rahmenbedingungen auch auf die Policy-Wirkung auswirken würden.

### 7.6.5 Verantwortungsgefühl als Erfolgsfaktor?

Die meisten interviewten Mandatsträger betonten, dass die Entscheidungskompetenz über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback weiterhin bei den gewählten Mandatsträgern verbleiben müsste, da die Mandatsträger die Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen tragen. Diese Forderung geht jedoch an der Logik von LiquidFeedback vorbei, da das Beteiligungsverfahren ohnehin keine Übertragung der Entscheidungskompetenz an die Bürger vorsieht. Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass es die Mandatsträger mit der Verantwortung nicht immer so ernst nehmen, wie zunächst zu vermuten ist, da die Verantwortung für die Einführung und Durchführung von LiquidFeedback zwischen Politik und Verwaltung diffundierte. In den Kommunen, in denen die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter diese Diffusion zwischen Politik und Verwaltung kompensierten, wirkte sich dies positiv auf die Policy-Wirkung und stabilisierend auf die Durchführung des Beteiligungsverfahrens aus. Ausgehend von diesem Befund wurden auch die Fälle analysiert, in denen der zuständige Verwaltungsmitarbeiter diese ungeklärte Verantwortungsfrage nicht kompensieren konnte. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf alle untersuchten Kommunen mit Ausnahme der Stadt Wunstorf, auf die gesondert eingegangen wird.

Die Politik hatte in den untersuchten Kommunen ausschließlich in der Planungsphase mitgewirkt und dabei direkten Einfluss auf die Gestaltung von LiquidFeedback genommen. Die Verwaltung war für die operativen Prozesse in der Einführungs- und Durchführungsphase zuständig. In geringem Umfang brachte sie ihre Expertise in der Planungsphase mit ein. Aus Sicht der Mandatsträger lag die

Verantwortung formell bei der Verwaltung. Diese Sichtweise wird von den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern grundsätzlich geteilt, wenngleich es Probleme und offene Fragen gegeben hatte, anhand derer deutlich wird, dass die Verwaltung die Verantwortungskompetenz aus bestimmten Gründen nicht vollends erfüllen konnte und auch nicht wollte. Bei diesen Problemen und Fragen, die die Planung und Durchführung von LiquidFeedback betrafen, fühlten sich viele Verwaltungsmitarbeiter an die Vorentscheidungen der Politik gebunden. Dies betraf beispielsweise die Öffentlichkeitsarbeit, die Evaluation, die Kommunikation mit den Teilnehmern und auch etwaige Verbesserungsprozesse.

Zwecks Bewerbung musste die Verwaltung auf bestehende Kanäle und Formate zurückgreifen, die sich jedoch im Nachhinein als nicht zweckmäßig herausgestellt hatten (vgl. Abschnitt 7.6.1). Die Fraktionen, die bei der Bekanntmachung ihr Mitglieder- und Bekanntnetzwerk hätten nutzen können, waren jedoch der Auffassung, für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zuständig zu sein. Sie wiesen auch nicht darauf hin, dass die am häufigsten genannte Zielgruppe, junge Bürger, schwerpunktmäßig mit Öffentlichkeitsmaßnahmen adressiert werden sollten. Generell waren die Möglichkeiten der Verwaltung hinsichtlich der Werbemaßnahmen eingeschränkt, da die für LiquidFeedback eingestellten Haushaltsmittel knapp bemessen waren und keinen Spielraum zuließen. Da die Politik in allen untersuchten Kommunen keine gemeinsamen Ziele und Erfolgskriterien festlegte, konzentrierte sich die Verwaltung mangels Alternativen auf quantitative Erfolgskriterien, die sich nicht zur Evaluation eigneten (vgl. Abschnitt 7.6.1).

Ein weiteres Problem betrifft die Informierung von Teilnehmern und die Kommunikation mit ihnen. Zum einen wurde LiquidFeedback nicht dazu genutzt, um die Teilnehmer über die im Anschluss stattfindenden Entscheidungsprozesse zu informieren. Interessierte Teilnehmer waren darauf angewiesen, sich über die Webseiten der Kommunen informieren, was aufgrund der für Laien unübersichtlichen Struktur einen Mehraufwand bedeutete. Ergänzend kommt hinzu, dass sich die Verwaltung, trotz ihres Problembewusstseins für die Fehlentwicklungen in LiquidFeedback, an die Beschlüsse der Politik gebunden sah und nur in wenigen Ausnahmen eigene Vorstöße unternahm, Änderung herbeizuführen.

Die interviewten Mandatsträger erläuterten, dass das Erarbeiten von Lösungen für kommunalpolitische Probleme ein Mindestmaß an Sachkompetenz erfordere, die die Bürger in der Regel nicht mitbrächten. Dieses Problem hätte gelöst werden können, indem den Bürgern relevante Informationen zur Verfügung gestellt worden wäre – beispielsweise in LiquidFeedback. Jedoch befürchteten die

interviewten Mandatsträger, dass wenn sie Informationen oder Stellungnahmen in LiquidFeedback eingestellt hätten, dies zu einer Polarisierung geführt und sich negativ auf die Diskussionskultur in LiquidFeedback ausgewirkt hätte. Nach Meinung der Mandatsträger hätte die Verwaltung als vermeintlich neutraler Akteur relevante Informationen bereitstellen sollen. Dafür hätte es aber der konkreten Anweisung durch die Politik bedurft.

Ein weiteres Problem entstand immer dann, wenn eine positiv abgestimmte Initiative in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Kommune oder föderaler Ebene fiel. Zwar wurden die Beteiligungsergebnisse durch die Verwaltung weitergeleitet, jedoch konnte in keinem dieser Fälle festgestellt werden, ob die zuständigen politischen Gremien darüber beraten hatten und welchen Ausgang die Beratungen nahmen. In keiner der untersuchten Kommune gab es dokumentierte Versuche, dieses Problem zu lösen. Aus der Analyse der Interviews geht hervor, dass die Mandatsträger die Verantwortung für Verbesserungen bei der Verwaltung sahen, die wiederum nur auf explizite Anweisung der Politik geworden wäre.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass Verwaltung und Politik die verschiedenen Probleme zwar erkannt hatten, jedoch keinen Verbesserungsprozess anstießen. Aus Sicht der Mandatsträger war die Verwaltung für diese Aufgaben verantwortlich. Die angeführten Fragen und Probleme wurden jedoch in der Planungs- und Vorbereitungsphase nicht thematisiert, weil sie aufgrund fehlender Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren nicht in den Fokus der Vorbereitungen gerieten. Es wäre daher notwendig gewesen für diese Fragen und Probleme während des laufenden Verfahrens eine Zuständigkeit festzulegen. Aus den Interviews wurde jedoch deutlich, die Mandatsträger mit der Einführung von LiquidFeedback die Verantwortung für den weiteren Durchführungsprozess an die Verwaltung abgab, allerdings ohne formelle oder mündliche Absprache. Dies hatte zur Folge, dass sich die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter in nur begrenztem Maße für die neu entstandenen Fragen und Probleme zuständig fühlten, da die Politik das Verfahren maßgeblich gestaltet hatte.

Erklären lässt sich dieses Verhalten mit dem aus der Sozialpsychologie stammenden Begriff der Verantwortungsdiffusion. Nach Werth und Mayer (2008: 565) beschreibt der Begriff das sinkende Verantwortungsgefühl des Einzelnen für die Erledigung einer Aufgabe bei zunehmender Personenanzahl einer Gruppe. Dieser aus der Sozialpsychologie stammende Begriff lässt sich auch auf bestimmte politikwissenschaftliche Fragestellungen übertragen. So stellt Fürst (2004: 56) fest, dass kollektives Handeln in politischen Prozessen zu Verantwortungsdiffusion

führt. Dieser Effekt wird zum einen dadurch verstärkt, dass in den kommunalpolitischen Gremien in der Regel auf einen Mehrheitskonsens hingearbeitet wird, weil dadurch die Verantwortung in der Politik zwischen den zustimmenden Fraktionen diffundiert (vgl. Naßmacher und Naßmacher 1999: 316). Zum anderen wirkt die Verwaltung in unterschiedlicher Weise in den einzelnen Phasen des Policy Cycles mit, indem sie beispielsweise im Sinne des korporativen Verhandlungsstaats gesellschaftliche Interessen aggregiert und artikuliert, Formulierungshilfen im Rahmen der Politikformulierung bietet, maßgeblich bei der Umsetzung politischer Programme mitwirkt oder Erfolg und Misserfolg definiert und misst (vgl. Bogumil und Jann 2009: 27, 201f). Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass diese Aufgaben, die normalerweise in den Verantwortungsbereich der Verwaltung fallen, hauptsächlich von der Politik wahrgenommen wurden. Dadurch entstand für die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter der Eindruck, dass ihre Rolle im Zuge der Einführung und Durchführung von LiquidFeedback darin bestand, die Weisungen der Politik umzusetzen. Parallel dazu gab es in der Politik die Erwartungshaltung, dass die Verwaltung mit der Einführung die Verantwortung für LiquidFeedback übernimmt. Erklärt werden kann jedoch nicht, weshalb die Politik nicht ihre Aufgabe der Kontrolle der Verwaltung wahrgenommen und entsprechende Verbesserungen oder Änderungen eingefordert hatte (vgl. Bogumil und Jann 2009: 132f). In einigen Kommunen haben die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter diese Verantwortungsdiffusion kompensiert, was sich positiv auf die Policy-Wirkung und stabilisierend auf die Durchführung des Beteiligungsverfahrens auswirkte.

Abschließend wird noch auf die Stadt Wunstorf eingegangen, die einen Sonderfall hinsichtlich des hier untersuchten Kausalfaktors darstellt. Anders als in den anderen Kommunen wurde dort die Planung und Vorbereitung allein durch die Verwaltung durchgeführt, während die Politik lediglich über den aktuellen Bearbeitungsstand informiert wurde. Somit lag die Verantwortung allein bei der Verwaltung. Jedoch war die Einführung auf die Initiative des Bürgermeisters zurückzuführen, der damit verhindern wollte, dass sich die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit deren erarbeiteten Leitlinien zur Bürgerbeteiligung durchsetzen konnten (vgl. Abschnitt 7.3). Nach der Einführung nahmen Bürgermeister und Verwaltung ihre Verantwortung jedoch nicht wahr. Daher kann in diesem Fall nicht von Verantwortungsdiffusion gesprochen werden, da das sinkende Verantwortungsgefühl nicht durch gruppensdynamische Prozesse erklärt werden kann, sondern durch die politischen Entscheidungen des Bürgermeisters.

### 7.6.6 Logik und Funktionsweise von Beteiligungsverfahren

In der Partizipationsforschung klafft eine Lücke bei der Frage, welche Einflussfaktoren die Wahrnehmung von Beteiligungsverfahren durch die kommunalen Entscheidungsträger beeinflussen und inwiefern sich dies auf deren Entscheidungsverhalten auswirkt. Bisherige Forschungsanstrengungen identifizierten das Demokratieverständnis oder die Art des Beteiligungsverfahrens (direkte, deliberative oder repräsentative Beteiligung) als Einflussfaktoren (vgl. Geißel et al. 2014: 61; Heinelt 2013: 119f; Kersting und Schneider 2016: 332; Gabriel und Kersting 2014: 49). Insgesamt besteht hier noch Forschungsbedarf, da die bisherigen Erkenntnisse kein umfassendes Bild über die Entscheidungsmotive kommunaler Entscheidungsträger nachzeichnen können (vgl. Geißel et al. 2014: 61). Aufgrund der theoretischen Reflexionen wurde unterstellt, dass auch das Verständnis kommunaler Entscheidungsträger hinsichtlich der Logik und Funktionsweise von Beteiligungsverfahren Einfluss darauf hat, ob und wie sie die Beteiligungsergebnisse in den politischen Prozessen berücksichtigen. Die Ergebnisse der Analyse bestätigen diese Vermutung und werden in diesem Abschnitt näher erläutert.

Ein Erklärungskomplex bezieht sich auf den Umstand, dass es sich bei LiquidFeedback um ein Online-Beteiligungsverfahren handelt. Dies hat Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Mandatsträger und deren Unterstützung des Beteiligungsverfahrens. Das wird beispielsweise daran deutlich, dass Mandatsträger aller Parteien kritisieren, dass Liquid-Feedback die Einflussnahme durch Einzelpersonen oder Interessengruppen ermögliche. Zwar konnte in der Analyse nicht abschließend geprüft werden, ob LiquidFeedback über einen wirksamen Mechanismus gegen den Interessendurchgriff von Einzelpersonen oder Gruppen verfügt, allerdings sind Interessendurchgriffe im kommunalpolitischen Alltag kein besonderes, sondern eher ein alltägliches Phänomen (vgl. Abschnitt 6.1.1). Vereine nehmen auf verschiedene Weise Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidung, indem sie beispielsweise den Parteien Kandidaten (Inside-Lobbying) oder Stimmenpakete zuführen (vgl. Gabriel 1981: 210f). Damit leisten die Vereine einen wichtigen Beitrag zur sozialen Kontrolle und Integration, damit die kommunalen Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung ihre Aufgaben angemessen erfüllen können (vgl. Bogumil und Jann 2009: 104; Gabriel 1981: 196).

LiquidFeedback macht diese Prozesse transparent und verbessert somit die Entscheidungsgrundlage der Bürger und Mandatsträger. Die Mandatsträger haben

hierzu keine differenzierte Perspektive entwickelt, in der die Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen wurden. Zudem erkannten sie nicht, dass die in LiquidFeedback ablaufenden Prozesse eine Entsprechung in den kommunalen Politikprozessen haben. Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Kritik der Mandatsträger entsprechend auf deren Entscheidungsverhalten und auf die Unterstützung des Beteiligungsverfahrens auswirkt.

Ein weiterer Punkt, an dem deutlich wird, dass der Umstand, dass LiquidFeedback ein Online-Beteiligungsverfahren ist, Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Mandatsträger und deren Unterstützung für das Beteiligungsverfahren hatte, betrifft die Kritik der Mandatsträger aller Fraktionen an verschiedenen Aspekten rund um die Bedienung von LiquidFeedback. Ihrer Meinung nach seien die Prozesse in LiquidFeedback zu kompliziert und die Benutzeroberfläche nicht intuitiv genug, weshalb LiquidFeedback kein niedrighschwelliges Beteiligungsangebot für die Bürger darstelle. Einige Mandatsträger bewerteten LiquidFeedback im Vergleich zur formal einfacheren Möglichkeit der Anregung oder Beschwerde als elitär (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Das Recht auf Anregung oder Beschwerde wurde mit der Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts im Jahr 1996 auf Kommunalebene eingeführt (vgl. Hoffmann 2003: 188). Ob aus Sicht der Bürger die Ausübung des Rechtes auf Anregung oder Beschwerde im Vergleich zu LiquidFeedback eingängiger ist oder nicht, hängt von individuellen Faktoren ab, die in dieser Arbeit nicht weiter untersucht wurden. Fest steht jedoch, dass der formelle Weg zur Wahrnehmung dieses Rechts kaum oder überhaupt nicht genutzt wurde – anders als LiquidFeedback. Das Beteiligungsverfahren bietet Bürgern offenbar Anreize, das faktisch ungenutzte Recht auf Beschwerde oder Anregung zu nutzen. Die Mandatsträger haben diesen Umstand nicht erkannt und reduzierten LiquidFeedback auf die Faktoren Benutzerfreundlichkeit und Benutzeroberfläche – beides Kriterien, die üblicherweise bei der Bewertung von Software herangezogen werden. Dies bedeutet, dass LiquidFeedback von den Mandatsträgern unter dem Gesichtspunkt als Software und weniger als Beteiligungsverfahren bewertet wurde.

Dieser Eindruck erhärtet sich bei einer Analyse der von Mandatsträgern verwendeten Bezeichnungen für LiquidFeedback. Weit verbreitet sind die Bezeichnungen „Werkzeug“ und „Instrument“ (auch: „Instrumentarium“) oder einzeln auch „Tool“. Diese Bezeichnungen haben gemeinsam, dass ihnen die Vorstellung zugrunde liegt, dass LiquidFeedback dazu genutzt werden kann, ein konkretes Problem zu lösen. Dies ist aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen

konnten die Mandatsträger keine konkreten Ziele oder Probleme definieren, die sie mit LiquidFeedback erreichen bzw. lösen wollten. Zudem gab es zwischen den Fraktionen keinen Konsens über die verfolgten Ziele (vgl. Abschnitt 7.6.1). Daher ist zu vermuten, dass die Mandatsträger die Vorstellung hatten, dass sich Bürgerbeteiligungsverfahren wie LiquidFeedback als Instrument oder Werkzeug für verschiedene Probleme nutzen lassen – ungeachtet der Frage, ob sich LiquidFeedback dazu überhaupt eignet. Zum anderen herrscht in der Partizipationsforschung keineswegs Einigkeit darüber, welche Probleme sich mit Bürgerbeteiligung lösen lassen (vgl. Kubicek et al. 2011: 21–25). In der wissenschaftlichen Literatur gibt es zwei wiederkehrende Problembereiche, die mit Bürgerbeteiligung gelöst werden sollen: Zum einen soll Bürgerbeteiligung gemeinsame Problem-lösungen ermöglichen, die angesichts eines voranschreitenden gesellschaftlichen Differenzierungs- und Individualisierungsprozesses immer seltener stattfinden. Zum anderen sollen damit die Legitimations- und Akzeptanzprobleme moderner Demokratien adressiert werden (vgl. Vetter 2017: 415). Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass allein durch die Einführung eines Beteiligungsverfahrens diese Probleme gelöst werden können. Nicht in Abrede gestellt werden soll, dass Bürgerbeteiligung einen wichtigen Baustein bei der Lösung dieser Probleme darstellen kann.

Weniger verbreitet sind die Bezeichnungen „Meckerinstrument“ und „Beschwerde“. Diese weisen darauf hin, dass LiquidFeedback nicht als Beteiligungsverfahren, sondern als Teil des Beschwerdemanagements begriffen wurde. Da die positiv abgestimmten Initiativen gemäß § 34 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes als Anregung oder Beschwerde behandelt werden, ist diese Schlussfolgerung zwar nachvollziehbar, jedoch ignoriert sie die Logik von Beteiligungsverfahren (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Diese Bezeichnungen diskreditieren die Beteiligungsergebnisse von Beteiligungsverfahren und verstärken die Abwehrhaltung von Mandatsträgern gegenüber Beteiligungsverfahren. Zudem deuten Bezeichnungen wie „Liquid System“ oder „Liquid“ darauf hin, dass sich einige Mandatsträger nicht näher mit dem Beteiligungsverfahren auseinandergesetzt hatten. Andernfalls, so die vorsichtige Interpretation, hätten sie sich den Namen des Beteiligungsverfahrens gemerkt.

Neben dem Erklärungskomplex, der sich auf den Umstand bezieht, dass es sich bei LiquidFeedback um ein Online-Beteiligungsverfahren handelt, gibt es weitere Erklärungs komplexe zur Frage des Einflusses des Verständnisses Mandatsträger hinsichtlich der Logik und Funktionsweise von Beteiligungsverfahren



auf die Policy-Wirkung und die Unterstützung durch die Mandatsträger. Einer dieser Erklärungskomplexe betrifft die Anbindung des Beteiligungsverfahrens an das politisch-administrative System, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Transparenz. Die Analyse hat gezeigt, dass die in der wissenschaftlichen Literatur formulierten Erfordernisse hinsichtlich Transparenz nur unzureichend erfüllt werden (vgl. Kersting 2008b: 284f; Hebestreit 2013: 83). Während bei den in LiquidFeedback stattfindenden Prozesse ein hohes Maß an Transparenz erreicht wird, zeichnen die im Anschluss im politisch-administrativen System ablaufenden Prozesse ein anderes Bild (vgl. Abschnitt 6.1.1). Das Hauptproblem besteht darin, dass die Entscheidungen über die positiv abgestimmten Initiativen oftmals in Gremien getroffen werden, die nicht öffentlich tagen. Dadurch können die Bürger diese Entscheidungen nicht nachvollziehen. Die Grundlage für den Umgang mit positiv abgestimmten Initiativen bildet die Niedersächsische Landkreisordnung und das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz, wonach der nicht öffentlich tagende Kreisausschuss oder der Hauptausschuss bzw. Verwaltungsausschuss für die Entscheidung zuständig sein kann (vgl. § 51 NLO, vom 22.08.2016; § 76 NKomVG, vom 16.12.2014). Da es zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Anteils der in nicht öffentlichen Sitzungen getroffenen Entscheidungen gibt, kann davon ausgegangen werden, dass es einen Spielraum bei der Frage gibt, wann in nicht öffentlichen Sitzungen entschieden werden muss und wann nicht.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Bürger nur unter großem Aufwand darüber informieren können, welches Gremium über die positiv abgestimmten Initiativen berät, wann dieses tagt und welches Ergebnis die Beratungen hatten. Die Webseiten der Kommunalverwaltungen spiegeln die für Außenstehende nur schwer nachvollziehbare Struktur des politisch-administrativen Systems wieder, was die Suche nach relevanten Informationen erschwert.<sup>274</sup> Die genannten Probleme verschärfen sich, wenn die Initiativen in mehreren Ausschüssen vorberaten werden bevor eine Entscheidung getroffen wird. Die interviewten Mandatsträger hatten diese Transparenz-Probleme nicht erkannt. Zudem gab es aus deren Sicht

---

<sup>274</sup> Eine Analyse der Webseiten von Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg unter partizipationstheoretischen Gesichtspunkten hat zum Ergebnis gehabt, dass die Hälfte der untersuchten Webseiten nicht dem von dem Autor entworfenen Idealmodell entsprechen (vgl. Kuhn 2006). Auch wenn die Ergebnisse von 2006 sind, so kann anhand der Webseiten der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Kommunen die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Ergebnisse nach wie vor aktuell sind.

keinen Handlungsbedarf hinsichtlich einer engeren Anbindung von LiquidFeedback an das politisch-administrative System. Aus Sicht von Politik und Verwaltung stellte dieser Umstand kein Problem dar, da die Praxis den formaljuristischen Vorgaben des Gesetzgebers entsprach. Dass Beteiligungsverfahren bestimmte Erfordernisse an Transparenz stellen, war den interviewten Experten nicht bewusst.

Ein weiterer Erklärungskomplex betrifft die Abstimmungsphase in LiquidFeedback, der einige Mandatsträger eine Bedeutung zugemessen hatten, die der Logik von Beteiligungsverfahren widerspricht. Einige Mandatsträger kritisierten, dass die Abstimmungen den Charakter von direktdemokratischen Entscheidungen hätten. Jedoch werden die Beteiligungsergebnisse – rechtlich betrachtet – lediglich als Anregung, Beschwerde oder Umfrage behandelt, wodurch die Entscheidungskompetenz der Mandatsträger unangetastet bleibt (vgl. § 34 und 35 NKomVG, vom 16.12.2014; § 54, Abs. 1 NKomVG, vom 16.12.2014). Offen bleibt die Frage, ob höhere Teilnehmerzahlen den politischen Druck auf die Gremien, in denen die Entscheidungen getroffen werden, erhöht hätten. Diese Frage hatte keine Berücksichtigung in den strategischen Erwägungen der Fraktionen gefunden – weder in der Vorbereitungs- und Durchführungsphase, noch nach der Einstellung. Gerade von den CDU-Fraktionen wäre es zu erwarten gewesen, dass sie sich mit dieser Frage beschäftigen, da sie oftmals eine höhere Beteiligungsquote erhofften. Dies steht jedoch im Widerspruch zu deren Kritik, dass LiquidFeedback Beteiligungsergebnisse produziert, die aus deren Sicht die Entscheidungskompetenz von Mandatsträgern beeinträchtigt. Wäre die Beteiligungsquote höher gewesen, so ist davon auszugehen, dass die Entscheidungskompetenz noch stärker beeinträchtigt worden wäre, da – so die Logik der interviewten CDU-Mandatsträger – die Beteiligungsergebnisse einen stärkeren Charakter direktdemokratischer Entscheidungen gehabt hätten. Im Gegensatz dazu verstanden die SPD-Mandatsträger LiquidFeedback als Beteiligungsverfahren, das die Ideen der Bürger in das politisch-administrative System hineinträgt. Zwar legten einzelne SPD-Mandatsträger Wert darauf, dass die Ergebnisse für die Mandatsträger nicht bindend sein durften, jedoch befürchteten sie im Vergleich zu CDU-Mandatsträgern keinen Entscheidungsdruck.

Darüber hinaus hatten die interviewten Mandatsträger nicht das Problem erkannt, dass die Bürger negativ abgestimmte Initiativen aus LiquidFeedback trotzdem gemäß § 34 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes an die politischen Gremien richten können (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Rein rechtlich betrachtet hätten sich die politischen Gremien auch

in diesen Fällen mit den Initiativen auseinandersetzen müssen. Wenn die Bürger dieses Schlupfloch systematisch genutzt hätten, wäre der Zweck des Beteiligungsverfahrens obsolet geworden, da die Initiativen unabhängig vom Ausgang der Abstimmung in LiquidFeedback in die Beratung der politischen Gremien gelangt wären. Andererseits hätte dies auch dazu geführt, dass das Recht nach § 34 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz häufiger genutzt worden wäre (vgl. § 34 NKomVG, vom 16.12.2014). Die Analyse hat keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass dieses Schlupfloch genutzt wurde.

Ein weiterer Erklärungskomplex betrifft die Problematik, dass Beteiligungsergebnisse oftmals aufgrund des durch Inkrementalismus (*muddling through*) geprägten Arbeitsmodus des politisch-administrativen Systems nur bedingt anschlussfähig an bestehende Planungen sind (vgl. Bogumil und Jann 2009: 166–170; Lindblom 1959). Nach Lindblom zeichnet sich inkrementelle Politik durch eine Orientierung am Status Quo und kleine Verbesserungen aus, wodurch nur eine schrittweise oder annäherungsweise Problemlösung erreicht werden kann. Diesem Verständnis nach ist Politik ein kontinuierlicher Prozess der Problemlösung, bei dem der Zweck an die vorhandenen Mittel angepasst werden muss. Hinzu kommt, dass in diesem Prozess Interessen und Informationen von verschiedenen Akteuren und Gruppen in den Verhandlungen und der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden. Ein hierarchisches Zentrum, das diesen Prozess koordiniert und kontrolliert gibt es nicht (vgl. Bogumil und Jann 2009: 167f). Beteiligungsverfahren produzieren jedoch Ergebnisse, die in teils laufende Planungsprozesse integriert werden müssen, was angesichts des beschriebenen inkrementellen Arbeitsmodus des politisch-administrativen Systems nicht ohne weiteres garantiert werden kann. Wie schwer es den Mandatsträgern gefallen ist, die Ergebnisse zu integrieren, lässt sich mit Blick auf die Anzahl der als *unklar* typisierten Initiativen aufzeigen (vgl. Abschnitt 6.2). Lässt man den Landkreis Rotenburg (Wümme) außen vor, so zeigt sich, dass in allen anderen untersuchten Kommunen zwischen einem Drittel und der Hälfte der Initiativen als *unklar* typisiert wurden. Die interviewten kommunalen Entscheidungsträger auf Seiten der Politik und Verwaltung hatten dieses Problem erkannt, zogen jedoch keine Konsequenzen daraus. Aus deren Sicht verursachte LiquidFeedback dieses Problem. Dass die kommunalpolitischen Prozesse gegebenenfalls angepasst werden müssten, wurde von keinem Mandatsträger in Erwägung gezogen. Es hat jedoch auch in einigen Fällen Lernprozesse bei den verantwortlichen Verwaltungsmitarbeitern und Mandatsträgern gegeben.

Die erläuterten Erklärungskomplexe verdeutlichen, dass vor allem die Mandatsträger nicht ausreichend Verständnis für Logik und Funktionsweise von LiquidFeedback entwickelt hatten. Dies betrifft hauptsächlich CDU-Mandatsträger, in Teilen aber auch Mandatsträger der SPD. Betrachtet man die Erklärungskomplexe einzeln, so kann keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden, inwiefern sich diese auf das Entscheidungsverhalten und die Unterstützung des Beteiligungsverfahrens auswirkt. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass sich die fehlende Expertise darauf auswirkt, inwiefern die Beteiligungsergebnisse in den politischen Gremien berücksichtigt werden und die Mandatsträger dazu bereit sind, das Beteiligungsverfahren weiterhin zu unterstützen oder Verbesserungen in den Abläufen des politisch-administrativen Systems anzuregen. Insbesondere bei Kritikern des Verfahrens dürfte dies dazu führen, dass deren skeptische Haltung gegenüber dem Beteiligungsverfahren in Ablehnung umschlägt. Zudem wurde im Vorfeld der Untersuchung erwartet, dass die Fraktionen Strategien entwickeln, um auf verschiedene Szenarien (z.B. Polarisierung, hohe Teilnehmerzahlen) reagieren zu können. Dies traf jedoch nicht ein, sondern es stellte sich im Gegenteil heraus, dass der Umgang der Mandatsträger mit den Beteiligungsergebnissen in erheblichem Maße durch den für die Kommunalebene typisch inkrementellen Arbeitsmodus geprägt ist.

### 7.6.7 Die Großen sind entscheidend

Neben den bereits aufgeführten und diskutierten Erklärungskomplexen hat die Größe der Fraktion ebenfalls Einfluss darauf, ob und wenn ja wie stark die Mandatsträger LiquidFeedback unterstützen. Die Experteninterviews haben gezeigt, dass sich die kleineren Fraktionen (Bündnis 90/Die Grünen, FDP, die Linke, Wählergemeinschaften) weniger intensiv in die Vorbereitung von LiquidFeedback einbrachten. Das dürfte auf die vergleichsweise höhere Arbeitsbelastung für Mandatsträger kleinerer Fraktionen zurückzuführen sein, die dadurch zustande kommt, dass sie teilweise in doppelt so vielen Ausschüssen aktiv sein müssen als Vertreter großer Fraktionen, denen mehr Mandatsträger zum Abdecken aller Ausschüsse, Arbeitsgruppen und sonstiger Gremien zur Verfügung stehen (vgl. Reiser 2006: 85). Daher sind Mandatsträger kleinerer Fraktionen dazu gezwungen Prioritäten zu setzen angesichts ihres knappen Zeitbudgets. Einschränkungen werden, laut Reiser (2006: 224), zuerst bei der Vorbereitung

und Recherche vorgenommen. Somit wird in der Planungs- und Vorbereitungsphase die Hauptarbeit von den großen Fraktionen von SPD und CDU und der Verwaltung geleistet.

Da die CDU in dieser Phase die Oppositionsrolle einnahm, bestand für kleinere Fraktionen kein Anlass diese Rolle einzunehmen. In der Folge hatten die kleinen Fraktionen keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Einführung, Durchführung und Einstellung von LiquidFeedback, da sie allenfalls als Mehrheitsbeschaffer dienten. Zwar entwickelten sie eine eigenständige Position zu LiquidFeedback, arbeiteten jedoch nicht konkret auf die Einführung oder Einstellung hin, da sie sich auf andere Themenkomplexe konzentrierten. Mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen standen die kleinen Fraktionen LiquidFeedback eher kritisch bis ablehnend gegenüber. Im Falle der FDP lässt sich das mit deren repräsentativem Demokratieverständnis und den Vorbehalten gegenüber Bürgerbeteiligung erklären (vgl. Kersting und Schneider 2016: 332). Weshalb die Fraktionen der Linke eine kritische und teilweise ablehnende Position gegenüber LiquidFeedback einnimmt, kann in dieser Arbeit nicht erklärt werden. Laut der Befunde von Kersting und Schneider (2016: 332) wäre zu erwarten gewesen, dass sie eine positivere Haltung gegenüber LiquidFeedback einnehmen.

Gleiches gilt für Wählergemeinschaften. Diese beziehen ihre politische Schlagkraft aus dem Protestpotenzial der Wähler (vgl. Naßmacher 1997: 437). Ihr Selbstverständnis als Vertreter der Bürger ist überdurchschnittlich stark ausgeprägt und wird in Wahlkämpfen oftmals mit einer Parteienkritik flankiert (vgl. Naumann 2012: 76). Gleichzeitig werben sie für mehr direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger; darunter für mehr Bürger- und Volksentscheide und für weniger repräsentative und parlamentarische Elemente (vgl. Naumann 2012: 77). Aus diesem Grund wäre zu erwarten gewesen, dass die Wählergemeinschaften die Einführung von LiquidFeedback begrüßen. Dennoch wurde der praktische Nutzen von Bürgerbeteiligung von einem Mandatsträger einer Wählervereinigung infrage gestellt. Da eine Wählergemeinschaft in Wahlkämpfen nicht in dem Maße Orientierungspunkte bezüglich deren politischer Lösungen bietet wie es Parteien vermögen, müsste, so der Mandatsträger, die Ansprache der Wähler ohnehin persönlich erfolgen. Dies wird befördert durch den Umstand, dass Wählervereinigungen oftmals auf eine Person hin zentriert sind (vgl. Naßmacher 1997: 437). Demnach pflege er einen intensiven Austausch mit Bürgern, um über politische Erfolge zu informieren, Anregungen aufzunehmen und damit die Chancen auf Wiederwahl zu erhöhen. Diese Form der Beteiligung, die über die Parteien

bzw. die Wählergemeinschaften als Transmissionsriemen stattfindet, deckt sich mit den Vorstellungen der interviewten CDU-Mandatsträger.

Einschränkend soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Fallzahl an interviewten Mandatsträgern von Wählergemeinschaften und kleinen Parteien niedrig war, sodass keine generalisierende Aussage über deren Interessen und Entscheidungsverhalten in Bezug auf LiquidFeedback getroffen werden kann. Vor diesem Hintergrund müssen die gewonnenen Analyseergebnisse mit Bedacht behandelt werden und können als Startpunkt für weitere Forschungsanstrengungen genutzt werden.

### 7.6.8 Desinteresse der Bürger an Kommunalpolitik

Abschließend wird auf einen Erklärungskomplex eingegangen, der in der Partizipationsforschung bislang weitgehend unberücksichtigt geblieben ist. Die Mandatsträger haben vielfach die aus ihrer Sicht niedrige Beteiligungsquote kritisiert. Als Ursache dafür vermuten sie jedoch nicht ein „Übermaß an Beteiligung“ (Huntington zitiert nach Kersting 2008c: 13), das zu einer Überforderung der Bürger und einer Tyrannei der Beteiligung führt. Vielmehr vermuten die befragten Mandatsträger, dass die Bürger desinteressiert an Politik im Allgemeinen und an Kommunalpolitik im Besonderen sind. Eine Mehrheit der interviewten Mandatsträger kritisierte das Desinteresse der Bürger und, dass Bürger sich nur bei einer persönlichen Betroffenheit beteiligen. Die meisten interviewten Mandatsträger werteten das Desinteresse als ein Zeichen von Zufriedenheit, einige interpretierten das als Politikverdrossenheit. Die Fallzahlen sind zu niedrig, um zu prüfen, ob die unterschiedliche Bewertung mit der Parteizugehörigkeit korreliert. Interessanter scheint ohnehin die Frage, inwiefern sich diese Kritik am Desinteresse der Bürger auf das Entscheidungsverhalten der Mandatsträger und deren Unterstützung für das Beteiligungsverfahren auswirkt.

Dazu wurde zunächst überprüft, ob das Entscheidungsverhalten mit der unterschiedlichen Höhe der Teilnehmerzahlen pro Initiative, also die Anzahl der an einer Initiative interessierten Bürger, variiert.<sup>275</sup> Da sich die Teilnehmerzahlen auf einem konstanten Niveau ohne größere Unterschiede befinden, kann davon ausgegangen werden, dass das Entscheidungsverhalten von den Teilnehmerzahlen nicht beeinflusst wird. Kritik an dem Desinteresse der Bürger taucht häufig im Zusammenhang mit einer Entscheidung über die Fortführung oder Einstellung

---

<sup>275</sup> Dieses Vorgehen orientiert sich an Neunecker (2016: 229–332).

von LiquidFeedback auf. Aus der Perspektive der Mandatsträger stellte LiquidFeedback ein Angebot für die Bürger dar, sich an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Dieses Angebot wird jedoch nicht im erwarteten Umfang genutzt, womit sich die Mandatsträger in ihrer Vermutung, dass die Bürger an Kommunalpolitik nicht interessiert sind, bestätigt sahen. Vielen interviewten Mandatsträgern ist eine gewisse Frustration darüber anzumerken. Es ist davon auszugehen, dass sich diese enttäuschten Erwartungen und die Bestätigung der Kritik an den Bürgern auf die Unterstützung des Beteiligungsverfahrens auswirkte.

Mit Blick auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung zur Politikverdrossenheit lässt sich die Wahrnehmung der Mandatsträger nachvollziehen, wenngleich festgestellt werden muss, dass das von den Mandatsträgern genutzte Schlagwort Politikverdrossenheit eine Vielzahl von Phänomenen abdeckt (vgl. Arzheimer 2002: 293). An dieser Stelle werden nur zwei Aspekte herausgegriffen, da diese entweder von den Mandatsträgern gezielt angesprochen wurden oder davon ausgegangen wird, dass diese für die Mandatsträger besonders relevant sind. Zum einen thematisierten die Mandatsträger eine politische Legitimationskrise, die sie hauptsächlich an der Wahlbeteiligung festmachen. In Niedersachsen hatte sich die Wahlbeteiligung auf Kommunalebene bis in die 80er Jahre hinein bei 80 Prozent halten können. Anschließend erfolgte ein Einbruch, dessen vorläufiger Tiefpunkt 2006 mit 52,7 Prozent erreicht wurde und seitdem wieder leicht gestiegen ist (56,3 Prozent in 2016).<sup>276</sup> Weitere Symptome dieser Legitimationskrise sind der sozio-ökonomische Wandel, der mit einer Diversifizierung der Interessen einhergeht, sowie der Kompetenzverlust kommunalpolitischer Akteure, was von den interviewten Mandatsträgern jedoch nicht näher thematisiert wurde (vgl. Kersting 2017b: 13f).<sup>277</sup>

Zum anderen thematisierten die interviewten Mandatsträger die sinkende Bereitschaft der Bürger, sich gesellschaftlich zu engagieren. Dies betrifft vor allem das Engagement in Vereinen und in Parteien. Hier zeigt sich jedoch ein differenziertes Bild. Während vor allem Parteien und Gewerkschaften teils hohe Ver-

---

<sup>276</sup> Die Daten wurden der Webseite der Landeswahlleiterin des Landes Niedersachsen entnommen und können unter folgendem Link abgerufen werden: <https://www.landeshwahlleiter.niedersachsen.de> (Letzter Aufruf am 22.02.2019).

<sup>277</sup> Für weitere Gründe und Lösungsansätze wird auf den Beitrag von Kersting (2004c) verwiesen.

luste bei den Mitgliederzahlen verzeichnen, schaffen es Umwelt- und Sportvereine sogar Mitglieder hinzuzugewinnen (vgl. Dathe et al. 2010: 3). Als problematisch erweist sich die Entwicklung, dass der Jugendanteil in Vereinen stetig abnimmt (vgl. Dathe et al. 2010: 4). Diese Überalterung in den Vereinsstrukturen wird in Zukunft die Besetzung von Leitungspositionen in Vereinen erschweren (vgl. Alscher et al. 2013: 2). Eine ähnliche Entwicklung ist mit Blick auf die Parteien festzustellen. Die Volksparteien CDU und SPD haben seit 1990 rund die Hälfte ihrer Mitglieder verloren. Bei den kleineren im Bundestag vertretenen Parteien konnten nur Bündnis 90/Die Grünen in den vergangenen Jahren ihre Mitgliederanzahl steigern (vgl. Niedermayer 2018: 351). Damit hat die Überalterung auch die Volksparteien erreicht, was die Besetzung von Leitungspositionen in Zukunft erschweren wird, insbesondere in Regionen, in denen die Mitgliederzahlen niedrig sind (vgl. Niedermayer 2018: 357; Wiesendahl et al. 2018: 313f).

Die Ursachen für diese Entwicklungen sind vielfältig als dass sie unter den Begriff Politikverdrossenheit zusammengefasst werden könnten. Daher unterscheidet Maier (2000) zwischen Parteienverdrossenheit, Politikerverdrossenheit und Demokratieverdrossenheit. Dies macht deutlich, dass Erklärungsansätze, die das Desinteresse bzw. die Politikverdrossenheit der Bürger allein als ein Anzeichen für Zufriedenheit ansehen, zu kurz greifen (vgl. Steinbrecher 2009: 32f). Vor diesem Hintergrund erscheint es als wahrscheinlich, dass Bürgerbeteiligung nur *einen* Baustein darstellen kann, um auf spezifische Symptome von Politikverdrossenheit zu reagieren. Dies zeigt sich auch daran, dass Bürgerbeteiligung zwar zusätzliche Möglichkeiten politischen Handelns eröffnet, gleichzeitig aber mit dem Problem behaftet ist, dass die Einflussmöglichkeiten für den Einzelnen weiterhin gering sind (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013: 146f). Dieses Problem wird ebenfalls von den interviewten Mandatsträgern thematisiert. Erstaunlicherweise sehen die interviewten Mandatsträger kaum Anlass zur Selbstkritik und zu Reformbedarf innerhalb derer Parteien. Zwar werden Probleme im Zusammenhang mit der nachlassenden Rekrutierungsfunktion der Parteien benannt, jedoch sehen die Mandatsträger die Verantwortlichkeit dafür fast ausschließlich bei den Bürgern selbst. Vor allem bei CDU-Mandatsträgern nährt dies die Sorge, dass politische Beteiligung immer seltener über Parteien realisiert wird. Dass diese Sorge hauptsächlich bei den CDU-Frakturen verbreitet ist, lässt sich damit erklären, dass CDU-Mandatsträger im Vergleich zu linken Mandatsträgern stärker die repräsentative Demokratie unterstützen, in der Parteien eine wichtige Funktion bei der Willensbildung des Volkes einnehmen (vgl. Heinelt 2013: 119f; Marschall 2015: 110).



Mit Blick auf die laufende Diskussion um bisherige und aktuelle Reformprozesse, denen sich vor allem die (Noch-)Volksparteien in der Vergangenheit unterzogen hatten, wird deutlich, dass es – entgegen der Haltung der interviewten Mandatsträger – durchaus Anlass zu Selbstkritik gibt, wie verschiedene Reformvorschläge aus Wissenschaft und Praxis zeigen (vgl. Turner et al. 2013; Wiesendahl 2006). So schlägt beispielsweise Patzelt (2018b: 36f) vor, Vorwahlen auf Wahlkreisebene für alle Parlamentsmandate einzuführen, an denen auch Nicht-Mitglieder teilnehmen können, um so die Responsivität der Parteien zu erhöhen. Eine breitere Palette an Reformprozessen liefern Burmester et al. (2015), die beispielsweise eine Stärkung des innerparteilichen Diskurses und der Beteiligung, Information und Qualifizierung der Mitglieder in den Mittelpunkt stellen. Ein sehr umfassendes Bündel an Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie wurde 2004 von einer Arbeitsgruppe von Philippe Schmitter und Alexander Trechsel im Auftrag des Europarates erarbeitet. Das Green Paper schlägt Maßnahmen in den Reformbereichen Wahlen, direkte Demokratie, Empowerment und Machtkontrolle vor (vgl. Kersting et al. 2008: 50–58).

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass das Interesse der Bürger an Kommunalpolitik und die Bereitschaft, sich gesellschaftlich zu engagieren, tatsächlich rückläufig ist. Die Kritik der Mandatsträger ist jedoch angesichts der ungenutzten und unreflektierten Reformpotenzials einseitig, da sie darauf abzielt, die Verantwortung für das Desinteresse den Bürgern zuzuweisen. In Zusammenhang mit LiquidFeedback dient diese Argumentation dazu, die eigene Wahrnehmung zu zementieren und die Verantwortung für den Misserfolg von LiquidFeedback den Bürgern zuzuweisen. Daraus resultiert, dass die Unterstützung von LiquidFeedback in den politischen Gremien nachlässt, wodurch eine Einstellung des Beteiligungsverfahrens wahrscheinlicher wird.

## 8 Zusammenfassung der Ergebnisse, Fazit und Ausblick

### 8.1 Zusammenfassung der empirischen Untersuchung

Der Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten in Form von Bürgerbeteiligungsverfahren wird weitläufig als Antwort auf die vielen Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, begriffen. Die einzelnen Verfahren basieren zumeist auf den beteiligungszentrierten Demokratietheorien. Sie lassen sich, je nachdem, ob sie ihren Fokus auf deliberative oder partizipative Elemente setzen, dem direktdemokratischen oder konsultativ-dialogischen Reformbereich zuordnen. Mit dem Internet werden große Hoffnungen verbunden, was die interaktiven Beteiligungsmöglichkeiten betrifft, weswegen sich ein eigenständiger Reformbereich gebildet hat, der unter dem weit verbreiteten Schlagwort E-Demokratie diskutiert wird (vgl. Kersting 2013c). Ein neuerer Reformdiskurs bündelt die teilweise zerfasernden Reformbereiche unter dem Sammelbegriff demokratische Innovationen. Trotz der teils unterschiedlichen Konzeptionen ist diesen demokratischen Innovationen gemein, dass sie fast ausschließlich auf Kommunalebene eingesetzt werden. Das ist kein Zufall, denn Kommunen gelten als „Schule der Demokratie“ (Kost 2013: 34), da dort die Problemlagen sowie die politischen und sozialen Verhältnisse überschaubar sind. Aus diesem Grund eignet sich die Kommunalebene besonders gut dazu, dass Bürger dort ihre ersten politischen Erfahrungen machen und entsprechende Fähigkeiten erlernen können. Ein weiterer Grund, der dafür spricht demokratische Innovationen auf Kommunalebene zu erproben, besteht darin, dass sich die Herausforderungen, vor denen moderne westliche Demokratien stehen, auch auf die Kommunalebene auswirken. Demnach kann die Kommunalebene als „Demokratielabor“ (Kersting und Roth 2018: 1158) genutzt werden, in dem demokratische Innovationen getestet und bei Erfolg auf höhere politische Ebenen ausgeweitet werden (vgl. Newton 2012: 5).

Wegen der mit ihnen verbundenen Hoffnungen sind demokratische Innovationen seit geraumer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Studien, die sich vorrangig mit den Fragen beschäftigen, welche Effekte sie auf die kommunale Politik sowie auf die teilnehmenden Bürger und kommunalen Mandatsträger haben. Un-

beachtet bleibt indes die Frage nach der ausbleibenden Policy-Wirkung demokratischer Innovationen sowie der längerfristigen Verankerung in die kommunalpolitischen Prozesse. Insbesondere die Rolle kommunaler Entscheidungsträger, wozu sowohl Mandatsträger als auch Entscheidungsträger aus der Verwaltung zählen, wird in aktuellen Studien noch nicht ausreichend adressiert. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die meisten demokratischen Innovationen dem konsultativ-dialogischen Reformbereich zuzuordnen sind, dessen Fokus auf der Qualität öffentlicher Diskurse (deliberativer Demokratieansatz) liegt und weniger darauf, möglichst viele Bürger in das Verfahren einzubinden (partizipativer Demokratieansatz). Diese Arbeit soll dabei helfen, diese Lücke zu schließen, indem sie mögliche Einflussfaktoren identifiziert, die in anschließenden Studien auf ihre genaue Wirkung hin geprüft werden können.

Dazu wurde am Beispiel des Online-Beteiligungsverfahrens LiquidFeedback untersucht, welche Faktoren Einfluss auf die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger über die Beteiligungsergebnisse von LiquidFeedback haben. Bislang führen LiquidFeedback sowie das dahinterstehende Demokratiekonzept Liquid Democracy in der Politikwissenschaft eher ein Nischendasein. Das Verfahren basiert auf dem Demokratiekonzept der Liquid Democracy, das von der Piratenpartei aufgegriffen und weiterentwickelt wurde bevor sich fünf niedersächsische Kommunen dazu entschieden, es zwecks Bürgerbeteiligung einzusetzen. Der Kern des Verfahrens besteht aus einem Diskussionsprozess zu einer durch den Initiator festgelegten Frage, über die die Teilnehmer im Anschluss selbst abstimmen und dabei ihre Stimme an andere Teilnehmer delegieren können (*delegated voting* oder *proxy voting*). Dieser Delegationsmechanismus, der es den Teilnehmern erlaubt, wahlweise selbst abzustimmen oder einen Repräsentanten zu bestimmen, der für sie entscheidet, führt zu einer „Verflüssigung“ der Grenzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sowie repräsentativ-demokratischen und direktdemokratischen Entscheidungen, was die Bezeichnung Liquid Democracy („flüssige Demokratie“) erklärt. Somit handelt es sich bei Liquid Democracy um eine alternative Form der Machtausübung und Herrschaftsform (vgl. Vogelmann 2012: 42).

Diese Arbeit konzentrierte sich auf die fünf niedersächsischen Kommunen, die LiquidFeedback als Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt hatten bzw. aktuell noch einsetzen. Anders als vergleichbare Bürgerbeteiligungsverfahren gibt es zu LiquidFeedback keine praktischen Erfahrungen auf kommunaler Ebene, wes-

halb die kommunalen Entscheidungsträger dazu gezwungen sind, eigene Handlungsrou­tinen zu entwickeln. Somit stellt LiquidFeedback einen archetypischen Fall eines Beteiligungsverfahrens dar und eignet sich besonders gut zur kategorienbildenden Generierung einer Theorie (vgl. Muno 2009: 119; Wolf et al. 2015: 236f). Allerdings haben Theorien auf Mikroebene nur begrenzten Anspruch auf Gültigkeit, da das Handeln der Akteure auf Kommunalebene oftmals durch *muddling through* geprägt ist (vgl. Lindblom 1959). Daher konzentrierte sich diese Arbeit darauf, Faktoren aufzudecken, die die Entscheidung kommunaler Mandatsträger über Beteiligungsergebnisse beeinflussen und sich auf die längerfristige Integration von LiquidFeedback auf Kommunalebene auswirken. Im Zentrum dieser Arbeit steht somit die Policy-Wirkung.

Bislang liegen nur wenige Arbeiten vor, die sich ausdrücklich mit der Rolle kommunaler Entscheidungsträger beschäftigen. Die dabei aufgefundenen Einflussfaktoren können jedoch nicht die teils geringe Policy-Wirkung erklären (vgl. Font et al. 2018; Heinelt 2013; Kersting und Schneider 2016; Neunecker 2016; Gabriel und Kersting 2014; Wagschal et al. 2018). Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass es weitere Faktoren gibt, die bislang nicht entdeckt worden sind, weswegen diese Arbeit zwei Ziele verfolgte: Erstens sollten weitere Einflussfaktoren entdeckt werden. Zweitens wurde geprüft, ob es sich bei den vorgefundenen Einflussfaktoren um individuelle Faktoren handelt oder ob sie systematisch ein Problem darstellen, das der Policy-Wirkung sowie der längerfristigen Integration von LiquidFeedback in kommunalpolitische Prozesse im Weg stehen. Die methodische Vorgehensweise gliedert sich in zwei Schritte: Im ersten Schritt wurde geprüft, inwiefern die Policy-Wirkung im von dem Erfüllungsgrad gängiger Evaluationskriterien abhängt. Dazu wurden zunächst die in der Literatur gängigen Evaluationskriterien operationalisiert und auf LiquidFeedback angewandt. Zudem wurden die erfolgreich abgeschlossenen Initiativen in LiquidFeedback hinsichtlich ihrer Policy-Wirkung bewertet, damit daraufhin die Policy-Wirkung der Liquid-Feedback-Plattform je Kommune typologisiert werden konnte. Mit diesem Schritt sollte geprüft werden, ob das Design von LiquidFeedback Einfluss auf die Policy-Wirkung hat. In einem zweiten Schritt wurden Experteninterviews mit kommunalen Entscheidungsträgern aus den untersuchten Kommunen geführt, um mögliche Einflussfaktoren herauszufinden. Die Auswertung dieser Experteninterviews wurde mit einer qualitativen Inhaltsanalyse unter Zuhilfenahme der Prozessanalyse durchgeführt. Das Untersuchungsdesign dieser Arbeit hat explo-

rativen Charakter, was bedeutet, dass im Forschungsprozess – ausgehend von einigen Leithypothesen – weitere Hypothesen aufgestellt und an den untersuchten Kommunen geprüft wurden.

An dieser Stelle sollen nun die Ergebnisse dieser Arbeit dargestellt werden. Dabei werden die Ausgangshypothesen aufgegriffen und um weitere Hypothesen, die im Laufe der Untersuchung entwickelt wurden, ergänzt. Die Fallzahlen waren vergleichsweise niedrig, sodass die Ergebnisse nur mit Vorsicht auf andere Untersuchungsgegenstände übertragen werden können. Tabelle 33 gibt einen Überblick über die forschungsleitenden Hypothesen.

<b>Hypothese</b>	<b>Inhalt</b>
Hypothese 1	Der Erfüllungsgrad gängiger Evaluationskriterien hat keinen direkten Einfluss auf die Policy-Wirkung von Liquid-Feedback.
Hypothese 2	In den unterschiedlichen Durchführungsstadien von Liquid-Feedback entstehen Probleme, die sich auf die Policy-Wirkung und die langfristige Etablierung als Bürgerbeteiligungsverfahren auswirken.
Hypothese 2a	Die parteipolitischen Interessen haben Einfluss auf die Entscheidungsmotive kommunaler Mandatsträger im Umgang mit LiquidFeedback.
Hypothese 2b	Der fehlende Konsens bei der Durchführung von Liquid-Feedback vermindert die Chance auf eine dauerhafte Integration des Beteiligungsverfahrens in die kommunalpolitischen Prozesse.
Hypothese 2c	Die kommunalen Mandatsträger nehmen Liquid-Feedback als Konkurrenz zu sich und den Parteien wahr.
Hypothese 2d	Kommunale Entscheidungsträger passen ihre politischen Prozesse nicht an LiquidFeedback an.
Hypothese 2e	Kommunale Entscheidungsträger bereiten sich nur unzureichend auf die Ein- und Durchführung von LiquidFeedback vor.
Hypothese 2f	Kommunale Mandatsträger orientieren sich bei ihren Entscheidungen über positiv beschiedene Initiativen aus LiquidFeedback maßgeblich an den Verwaltungsvorlagen.
Hypothese 2g	Verwaltungschefs haben kein Interesse an einer dauerhaften Integration von Bürgerbeteiligung in die kommunalpolitischen Prozesse, weswegen kommunale Entscheidungsträger aus der Verwaltung eine passive Rolle im Planungs- und Durchführungsprozess einnehmen.

*Tabelle 33: Überblick über die forschungsleitenden Hypothesen*

Die erste Forschungsfrage fragte danach, ob die Policy-Wirkung von Liquid-Feedback durch das Design des Beteiligungsverfahrens erklärt werden kann. Der damit verbundenen Hypothese (1) lag die Annahme zugrunde, dass der unterschiedliche Erfüllungsgrad der Evaluationskriterien keinen Einfluss auf die Po-

licy-Wirkung hat. Die Analyse hat gezeigt, dass LiquidFeedback einige der zuvor theoretisch hergeleiteten Evaluationskriterien nur unzureichend oder überhaupt nicht erfüllt. Dieser Befund betrifft grundsätzlich alle Kommunen, jedoch unterschiedlich stark. Darüber hinaus wurde herausgefunden, dass LiquidFeedback nicht dazu genutzt wurde, die Initiativen zu diskutieren und zu verbessern. Nur in wenigen Fällen wurden Gegeninitiativen formuliert. Somit kam der strukturierte Diskussionsprozess, den LiquidFeedback vorsieht, praktisch nicht zum Einsatz. Auch das *delegated voting*, das die zentrale innovative Idee von LiquidFeedback darstellt, wurde nicht genutzt (vgl. Bieber 2014b: 202f).<sup>278</sup> Zudem hat die Analyse gezeigt, dass LiquidFeedback den in Abschnitt 2.3.2 erläuterten Zielkonflikt zwischen partizipativer und deliberativer Demokratietheorie nicht auflösen kann. Weder wurde LiquidFeedback für Diskussionen genutzt, noch war es möglich, möglichst viele Bürger mit in den Entscheidungsprozess einzubinden. Insgesamt zeigt sich, dass es Liquid-Feedback an inkludierenden Mechanismen fehlt (vgl. Buck 2012: 631f). Demgegenüber stehen jedoch eine Reihe von Schutzmechanismen gegen eine Übermacht von Politik, Verwaltung und Interessengruppen deren Wirkung jedoch nicht umfassend untersucht werden konnte. Zusammenfassend kann Hypothese 1 bestätigt werden.

Die zweite Forschungsfrage beschäftigte sich mit den Faktoren, die die Entscheidungen kommunaler Entscheidungsträger über die Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback beeinflussen. Sie ist mit Hypothese 2 verbunden, die aufgrund ihrer Komplexität in mehrere Subhypothesen unterteilt wurde, die im Forschungsprozess um weitere Subhypothesen erweitert wurden. Zunächst hat die Analyse der Experteninterviews gezeigt, dass parteipolitische Interessen einen großen Einfluss auf die Entscheidungsmotive kommunaler Mandatsträger haben. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese sich vermutlich aus dem unterschiedlichen Demokratieverständnis der Mandatsträger ableiten. Mandatsträger linker Parteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) bewerten direktdemokratische und deliberative Beteiligung positiver als Mandatsträger bürgerlicher Parteien (CDU/CSU, FDP) (vgl. Kersting und Schneider (2016: 331ff). Somit kann Hypothese 2a als bestätigt gelten.

---

<sup>278</sup> Außerhalb der LiquidFeedback-Plattform der Piratenpartei wurde das *delegated voting* nur in der LiquidFeedback-Software *aula* regelmäßig genutzt (vgl. politik-digital e.V. o.D.). Das auf der Liquid Democracy basierende Beteiligungskonzept wurde im Zeitraum 2016 bis 2018 an vier verschiedenen weiterführenden Schulen eingesetzt.

Als eine Folge der hohen Parteipolitisierung konnte bei der Vorbereitung und Durchführung ein Minimalkonsens zwischen den Parteien erzielt werden, der jedoch äußerst brüchig war, da einige Fraktionen, darunter oftmals CDU und FDP, die Einführung von LiquidFeedback duldeten, jedoch nicht für guthießen. Dieser Konsens geht in allen untersuchten Kommunen zulasten gemeinsam formulierter Ziele, die die Fraktionen mit Liquid-Feedback erreichen wollten. In den einzelnen Fraktionen gab es unterschiedliche Zielvorstellungen und es darf bezweifelt werden, dass sich die Fraktionen in der Vorbereitungsphase überhaupt eingehend mit dieser Frage beschäftigt hatten, da die Ziele teilweise unrealistisch oder – Sinne einer konsistenten Politikgestaltung – sogar kontraproduktiv waren. Daran schloss sich das Problem an, dass es keine Übereinkunft gab, wie der Erfolg gemessen werden sollte. Mangels entsprechender Vorbereitung wurden dafür quantitative Evaluationsmethoden gewählt, die sich fast ausschließlich auf das Beteiligungs-niveau konzentrierten. Aus methodischer Sicht erwies es sich als problematisch, dass die meisten Entscheidungsträger dazu übergingen, die Beteiligungsquote bei LiquidFeedback mit der Wahlbeteiligung zu vergleichen, da das Beteiligungs-niveau bei Beteiligungsverfahren immer deutlich niedriger als bei Wahlen oder direkt-demokratischen Abstimmungen ausfällt. Daher erwies eine solche Evaluation als un-zweckmäßig und war die Folge einer mangelhaften Reflexion über Ziele und Evaluationskriterien. Die daraus resultierende Enttäuschung unter den Befürwor-tern und Skeptikern hatte dazu geführt, dass Befürwortern von Liquid-Feedback Argumente fehlten, an dem Verfahren weiter festzuhalten. Damit brach der Kon-sens zwischen den Parteien auf, was dazu führte, dass LiquidFeedback in vier der fünf untersuchten Kommunen wieder eingestellt wurde.

Hinsichtlich der Konkurrenzsituation, die mit Einführung von LiquidFeed-back entstand, zeichnet sich ein differenziertes Bild ab. Beinahe alle Mandatsträ-ger beharren auf ihrem Letztentscheidungsrecht, das von LiquidFeedback ohnehin unberührt bleibt. Jedoch folgten die Mandatsträger in beinahe allen Entschei-dungssituationen der Verwaltungsvorlage. Unklar bleibt, weshalb sie das in die-sem Umfang tun. Möglich wäre, dass sie sich aufgrund mangelnder zeitlicher Res-sourcen an den meist inkrementellen Verwaltungsvorlagen orientieren. Oftmals ist jedoch auch zu beobachten, dass sich die befragten Mandatsträger demonstrativ nicht in das Beteiligungsverfahren einmischen wollten. Der Verwaltung kam hier-bei die Rolle als neutrale Instanz zu, deren Vorlagen in den Augen der Mandats-träger den Geist der Initiatoren widerspiegeln. Auffallend ist, dass in den Be-schlüssen oftmals die Rede davon war, dass die Ergebnisse berücksichtigt werden



oder zur Kenntnis genommen wurden. Hinter diesen Formulierungen könnte die Strategie stehen, Initiativen, denen die Mandatsträger nicht zustimmen möchten, nicht ablehnen zu müssen. Das kann den Grund haben, dass die Mandatsträger aufgrund der laufenden Planungen nicht garantieren können, dass das Anliegen berücksichtigt wird. Insgesamt ist festzustellen, dass die Mandatsträger aller Parteien kein besonderes Interesse an den Beteiligungsergebnissen gezeigt haben. Stichhaltige Nachweise dafür, dass sich die Mandatsträger in einer Konkurrenzsituation gesehen haben, gibt es jedoch keine, weshalb Hypothese 2c nicht bestätigt werden kann.

Die Analyse hat genauso gezeigt, dass die kommunalen Mandatsträger keinen Modus zur Integration der Beteiligungsergebnisse innerhalb ihrer Fraktionen vorbereitet oder gar fest institutionalisiert hatten. Entscheidungen im Zusammenhang mit LiquidFeedback wurden immer situativ getroffen und folgten keiner Strategie. Als Grund hierfür geben die Mandatsträger an, dass sie im Vorhinein vereinbart hatten, LiquidFeedback nicht für parteipolitische Zwecke zu nutzen. Daher wurden nur in Einzelfällen Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens oder der jeweiligen Verwaltungsvorlage gemacht. Allerdings nahmen die Mandatsträger verschiedene Probleme wahr, unterbreiteten aber keine entsprechenden Verbesserungsvorschläge. Dies wäre beispielsweise bei der Informierung der Bürger zu einzelnen Initiativen möglich gewesen. Hypothese 2d kann damit als bestätigt gelten.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass sich die kommunalen Entscheidungsträger nicht ausreichend auf die Ein- und Durchführung von Liquid-Feedback vorbereitet hatten. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass fast alle Mandatsträger die Auswirkungen auf das politische System nicht erkannt hatten. Die Mandatsträger nahmen LiquidFeedback vorrangig als Beteiligungsverfahren wahr und hatten ein instrumentelles Verständnis davon, woraus zwei Probleme entstanden: Zum einen konnten die Mandatsträger keine operationalisierbaren Ziele oder zu lösende Probleme definieren, die sie mit LiquidFeedback erreichen bzw. lösen wollten. Zudem gab es zwischen den Fraktionen keinen Konsens über die verfolgten Ziele (vgl. Abschnitt 7.6.1). Daher ist zu vermuten, dass die Mandatsträger die Vorstellung hatten, dass sich Bürgerbeteiligungsverfahren wie Liquid-Feedback als Instrument oder Werkzeug für verschiedene Probleme nutzen lassen – ungeachtet der Frage, ob sich LiquidFeedback dazu überhaupt eignet. Dass sich die Mandatsträger wenig mit demokratietheoretischen Voraussetzungen beschäftigt

hatten, lässt sich auch an dem intransparenten Umgang mit den Beteiligungsergebnissen beobachten. Die Entscheidungen wurden teilweise in nichtöffentlich tagenden Gremien getroffen und im Anschluss weder in LiquidFeedback noch per Pressemitteilung oder auf den Webseiten der Verwaltung bekannt gegeben. Somit kann Hypothese 2e bestätigt werden.

Ebenfalls als bestätigt gelten kann Hypothese 2f. In beinahe allen Fällen haben die kommunalen Mandatsträger die Entscheidungsvorlage der Verwaltung ohne Änderungen angenommen. Somit kam der Verwaltung eine zentrale und machtvolle Position bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aus LiquidFeedback zu. Da vordergründig die kommunalen Mandatsträger als Adressaten von Beteiligungsergebnissen gesehen werden agiert die Verwaltung weitgehend außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung. Tatsächlich aber ist die Verwaltung der Adressat von Beteiligungsergebnissen, wobei unklar bleibt, ob sie sich ihrer besonderen machtvollen Rolle und Funktion bewusst ist.

Dass LiquidFeedback in einigen Kommunen nach vergleichsweise kurzer Zeit wieder eingestellt wurde, kann nicht alleine durch die bisher skizzierten Probleme erklärt werden. Ein wesentlicher Grund dafür lässt sich bei den Entscheidungsträgern in der Verwaltung finden. Es hat sich gezeigt, dass fast alle Verwaltungschefs keinen Mehrwert in Liquid-Feedback erkannt hatten und es daher innerhalb der Verwaltung nicht unterstützten. Das wirkte sich auch auf die Mitarbeiterebene aus, weshalb die verantwortlichen Mitarbeiter in den meisten Fällen keine Verbesserungsvorschläge lieferten und den Einführungsprozess nicht über ein von den Mandatsträgern erwartete Mindestmaß hinaus unterstützten. Generell konnte in der Analyse gezeigt werden, dass LiquidFeedback nicht als Innovationsprozess verstanden wurde, sondern vielmehr als eine abzuarbeitende Verwaltungsaufgabe. Ein Innovationsprozess hätte, neben einem längeren Zeitraum zur Umsetzung und Verbesserungen, auch entsprechende Überzeugungsarbeit in der Verwaltung vorausgesetzt. Dazu hätte es eine aktivere Rolle der Verwaltungschefs, die sich und ihre Verwaltungsmitarbeiter als „change agent[s]“ (Rogers 1983: 312–315) verstehen, bedurft. Dieser Mangel an Führung konnte nur durch Verwaltungsmitarbeiter, die innerhalb der Verwaltung Führungsverantwortung trugen, kompensiert werden und wirkte sich dort, wo dies gelang, stabilisierend auf das Verfahren aus. Die kommunalen Mandatsträger verließen sich darauf, dass die Verwaltung entsprechende Schritte unternimmt, um das Verfahren zu verbessern. Zudem hatte sich die Politik darauf verständigt, nach der Einführung nicht mehr in LiquidFeedback einzugreifen. Daher liegt die Vermutung nahe, dass es

zwischen Verwaltung und Politik zu einer Verantwortungsdiffusion gekommen sein könnte, da beide Seiten von der jeweils anderen Seite erwarteten, dass sie aktiv wird. Ein Nebeneffekt ist zudem, dass die Verwaltung, die zur Evaluation keinerlei Ziele der Politik gesetzt bekam, mangels Alternativen auf quantitative Erfolgskriterien zurückgegriffen hatte. Die damit verbundenen Folgen wurden bereits weiter vorne erläutert. Genauso hätte die Verwaltung neutrale Information, die für die Bürger entscheidungsrelevant gewesen wären, in LiquidFeedback einstellen können, tat dies aber nicht, da sie keine Weisung von der Verwaltungsspitze oder der Politik bekommen hatte. Zusammengefasst kann hiermit Hypothese 2g bestätigt werden.

Ein weiteres Problem bei der Einführung bestand darin, dass es kein Kommunikationskonzept gab, um spezifische Bevölkerungsgruppen zu erreichen und zur Teilnahme zu motivieren. Es wurde vor allem auf die klassischen kommunalen Kommunikationswege gesetzt, die im Wesentlichen Pressemitteilungen und Flyer umfasste. Sowohl die Verwaltung als auch die Politik nutzten kaum bestehende Netzwerke und Kontakt zu Multiplikatoren, um für LiquidFeedback zu werben. Ebenfalls als problematisch erwies sich der kurze Evaluationszeitraum. Einige Plattformen wurden schon nach einem Jahr wieder offline genommen, da eine realistische Zielsetzung sowie eine Strategie fehlten, um das Beteiligungsverfahren erfolgreich durchzuführen. Die Mandatsträger erwiesen sich hierbei als kurzatmig und erwarteten kurzfristige Erfolge, die jedoch ausblieben.

Abschließend soll noch auf zwei Ergebnisse eingegangen werden, für die keine Hypothesen formuliert wurden. Zum einen hat die Analyse gezeigt, dass kleine Fraktionen bei der Ein- und Durchführung kaum Einfluss auf die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens und dessen nehmen. Das Thema ist ihnen nicht wichtig genug als dass sie darauf ihre ohnehin schon knappen personellen Ressourcen einsetzen würden. Damit kommt den großen Fraktionen (zumeist SPD und CDU) eine tragende Rolle bei der Planung und Durchführung hinzu. Interessanterweise haben die kleinen Fraktionen nicht erkannt, dass sie einen Vorteil davon hätten, wenn sie LiquidFeedback für die Bewerbung eigener Anträge nutzen würden. Zum anderen haben Mandatsträger aller Fraktionen kritisiert, dass sich die Bürger nur unzureichend für Politik interessieren und sich nur dann beteiligen, wenn sie direkt betroffen sind. Oftmals wird das Phänomen der Politikverdrossenheit genutzt, um Bürgern die Verantwortung für den Misserfolg von LiquidFeedback zuzuweisen. Allen interviewten Mandatsträgern ist gemein, dass sie hoffen, dass sich Bürger wieder verstärkt in Parteien engagieren.

Die Ergebnisse können in folgende drei Punkte zusammengefasst werden:

1. Die theoretisch hergeleiteten Evaluationskriterien und Zielsetzungen von Beteiligungsverfahren haben keinen nachweisbaren Einfluss auf die Policy-Wirkung von LiquidFeedback und die längerfristige Integration in kommunalpolitische Prozesse.
2. Obwohl es beim Thema Bürgerbeteiligung unterschiedliche Vorstellungen zwischen den Parteien gab, einigten sich die Parteien bei der Einführung von LiquidFeedback auf einen Minimalkonsens, der vorsah, dass die politischen Akteure LiquidFeedback nicht nutzen. Dementsprechend fühlten sich weder die politischen Entscheidungsträger, noch die Entscheidungsträger aus der Verwaltung für etwaige Verbesserungen zuständig, weswegen nur dort Verbesserungsprozesse angestoßen wurden, wo Verwaltungsmitarbeiter, die ein intrinsisches Interesse an Bürgerbeteiligung hatten und über Führungsverantwortung innerhalb der Verwaltung verfügten, für LiquidFeedback zuständig waren.
3. Die Politik einigte sich auf keine messbaren Ziele, was weitreichende Folgen für die Umsetzung des Beteiligungsverfahrens hatte. Zum einen konnten keine Maßnahmen definiert werden, die zur Umsetzung der Ziele hätten dienen können. Und zum anderen wurde sich – mangels Alternative – bei der Evaluation auf quantitative Kriterien gestützt. Diese quantitativen Kriterien eigneten sich sowohl praktisch als auch theoretisch nicht für eine Evaluation und enttäuschten die Erwartungen derjenigen Fraktionen, die LiquidFeedback eingeführt hatten. Demnach verlor Liquid-Feedback an Unterstützung und wurde oftmals schon nach kurzer Zeit wieder eingestellt. Liquid-Feedback muss, wie alle Beteiligungsverfahren, fortwährend politisch unterstützt werden, damit es seine Legitimation behält.

## 8.2 Grenzen dieser Arbeit

Die methodischen Einschränkungen der Analyse dieser Arbeit wurden bereits in Abschnitt 5.4 ausführlich dargelegt, weshalb an dieser Stelle darauf verzichtet wird, diese erneut zu erläutern. Stattdessen soll an dieser Stelle zum einen auf offen gebliebene Fragen eingegangen werden, die in der vorliegenden Arbeit nicht bearbeitet werden konnten. Zum anderen soll auf die Grenzen gängiger

Evaluationskriterien eingegangen werden. Ausgangspunkt bilden hierbei die Erfahrungen, die in der vorliegenden Arbeit mit diesen Kriterien gemacht wurden. In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, welche Lücken das Forschungsdesign hat.

Das Forschungsdesign dieser Arbeit hat explorativen Charakter, um bisher unentdeckte Einflussfaktoren, die die Policy-Wirkung der Beteiligungsergebnisse aus LiquidFeedback und dessen längerfristige Integration in die kommunalpolitischen Prozesse beeinflussen, zu finden. Ausgangspunkt der Untersuchung bildeten einige Hypothesen, die zur Orientierung dienten und im weiteren Forschungsverlauf um weitere Hypothesen ergänzt wurden. Dadurch konnten Einflussfaktoren entdeckt und auf ihre Wirkung hin getestet werden. Jedoch konnten nicht alle Hypothesen, die im Laufe des Forschungsprozesses entwickelt wurden, berücksichtigt werden. Das liegt daran, dass dafür der Fragebogen neu konstruiert und weitere Experteninterviews hätten geführt werden müssen. Dazu gehört beispielsweise die Frage, ob ein exklusiver Zugang politischer Akteure zu bestimmten Teilen der Verwaltung Einfluss auf das Entscheidungsverhalten hat (vgl. Haus et al. 2005: 259f). Eine weitere offene Frage betrifft die konkreten Entscheidungssituationen in den politischen Gremien. Viele Entscheidungen wurden dem Wortlaut des Beschlusstextes nach *zur Kenntnis genommen* oder *berücksichtigt*. Die Policy-Wirkung solcher Entscheidung wurde als diffus typologisiert, da nicht näher nachvollzogen werden konnte, ob die Entscheidungen Auswirkung auf die politischen Prozesse hatten oder nicht. Um das Entscheidungsverhalten besser zu verstehen und nachvollziehen zu können, welche konkrete Absicht verfolgt wird, hätte das Forschungsinteresse auf der Aufarbeitung der Entscheidungssituationen liegen müssen. Dazu hätten den befragten Experten bestimmte Entscheidungen vorgelegt werden können, um sie dann um eine Einschätzung der Auswirkungen ihrer Entscheidung zu bitten. Diese Fragestellung wurde erst spät im Forschungsprozess entwickelt, sodass eine Umsetzung nicht mehr möglich war. Davon abgesehen sprechen auch methodische Gründe gegen die Untersuchung dieser Frage. Zum Zeitpunkt der Befragung lag die Einstellung von LiquidFeedback in einigen Kommunen bereits mehrere Jahre zurück. Somit ist davon auszugehen, dass die Erinnerungen der Experten an einzelne Entscheidungen, die in den politischen Gremien getroffen wurden, verzerrt sind.

An dieser Stelle kann der Bogen zu der Frage nach den Problemen im Zusammenhang mit dem Forschungsdesign geschlagen werden. Bei der Frage, wie die Policy-Wirkung und die Faktoren, die sie maßgeblich beeinflussen, gemessen

werden kann, konnte sich auf die Arbeit von Neunecker (2016) gestützt werden, die diese Frage anhand des Bürgerhaushaltes bearbeitet hatte. Im Unterschied zu Neunecker (2016) flossen in dieser Arbeit in größerem Umfang die Ergebnisse der Experteninterviews mit ein, um ein tieferes Verständnis für die Policy-Wirkung und die Einflussfaktoren zu entwickeln. Jedoch hat das Forschungsdesign eine Reihe von Problemen mit sich geführt. Dies betrifft zum einen den Planungs- und Einführungsprozess von LiquidFeedback, der nicht in allen Details nachvollzogen werden konnte, da die Ereignisse bereits einige Jahre zurücklagen. Für eine detailliertere Rekonstruktion hätten die Experteninterviews kurz nach der Einführung geführt werden müssen. Da dies in dieser Arbeit aus organisatorischen Gründen nicht möglich war, wurden ergänzend Dokumente wie Projektskizzen und Protokolle hinzugezogen. Diese Dokumente können jedoch nur begrenzt Aufschluss über implizites Wissen der Experten geben. Ein weiteres Problem des Forschungsdesigns betrifft die Analyse anhand der gängigen Evaluationskriterien. Einige der Kriterien konnten im vorliegenden Fall nur unter Inkaufnahme von Messungenauigkeiten operationalisiert werden. So stellte sich beispielsweise heraus, dass die dichotome Operationalisierung des Kriteriums „Interessengruppe“ nicht dem komplizierten Entscheidungsprozess kommunaler Entscheidungsträger gerecht wird und bei Studien mit kleinen Fallzahlen die Ergebnisse verfälschen kann. Bei anderen Kriterien konnten nur plausible Vermutungen darüber angestellt werden, ob sie erfüllt wurden oder nicht. Dahinter steckt ein generelles Problem, da Evaluationskriterien oftmals zu abstrakt definiert werden und sich daher nicht immer dazu eignen, empirisch genutzt zu werden. Zudem lassen sie oftmals eine theoretische Fundierung vermissen.

Ein größerer Makel des Forschungsdesigns besteht darin, dass es nicht möglich war herauszufinden, welchen Einfluss einzelne Faktoren auf die Policy-Wirkung haben. Ferner war es nicht in allen Fällen möglich festzustellen, ob die jeweiligen Einflussfaktoren eine notwendige Bedingung für eine bestimmte Wirkung darstellen. Zudem ist es möglich, dass es weitere Faktoren gibt, die die Policy-Wirkung beeinflussen, im Rahmen dieser Untersuchung jedoch unentdeckt geblieben sind. Hinter diesen Problemen steckt das grundsätzliche Problem, dass es kaum praktikable und theoretisch fundierte Analyserahmen zur Evaluation demokratischer Innovationen gibt (vgl. Geißel 2012a: 166f). Die Literaturrecherche und die praktischen Erfahrungen im Rahmen dieser Arbeit legen nahe, dass es

keine allgemeingültige Antwort darauf gibt. Vielmehr müssen individuelle Analyserahmen entwickelt werden. Diese haben jedoch den Nachteil, dass die Vergleichbarkeit der Ergebnisse dadurch eingeschränkt wird.

Ob die Ergebnisse dieser Arbeit auf andere Untersuchungsgegenstände übertragbar sind, bleibt im Einzelfall zu klären. Viele der in dieser Arbeit geschilderten Probleme, die im Zusammenhang mit LiquidFeedback entstanden sind, scheinen allgemeiner Natur zu sein und könnten auch bei anderen Beteiligungsverfahren eintreten. Daher sind weitere Forschungsanstrengungen notwendig, um zu prüfen, inwieweit die Ergebnisse dieser Arbeit auf weitere Untersuchungsgegenstände übertragbar sind.

### 8.3 Gibt es eine Zukunft für die Liquid Democracy?

#### Normative Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen

Abschließend soll eine normative Interpretation der Ergebnisse vorgenommen und ein Aufschlag für weitere Debatten in diesem Bereich geliefert werden. Die in diesem Abschnitt diskutierten Ansätze erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ihre Wirkung kann nicht prognostiziert werden. Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass LiquidFeedback und andere Beteiligungsverfahren aufgrund der damit verbundenen Wirkungen eine Bereicherung für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auf Kommunalebene darstellt – allerdings nur unter der Prämisse, dass die Beteiligungsergebnisse im Sinne einer *bedeutsamen Policy-Wirkung* und unter Berücksichtigung demokratischer Prinzipien (z.B. Minderheitenschutz) in die politische Entscheidungsfindung mit einfließen. Abgelehnt werden hingegen Beteiligungsverfahren, die bloß auf die Integration und Stabilisierung der bestehenden Entscheidungsstrukturen abzielen, da sich diese als kontraproduktiv bei der Einbindung von Bürgern und zur Rückgewinnung verloren gegangenen Vertrauens erweisen (vgl. Kersting 2004a: 18; Brettschneider und Brohmann 2019: 16f). Aus normativer Perspektive wird sich nun auf zwei Fragen konzentriert: Wie könnten die in dieser Arbeit dargestellten Probleme bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsverfahren abgestellt oder zumindest minimiert werden? Welche Zukunftsperspektiven ergeben sich für die Liquid Democracy als Demokratiekonzept?

Zur Beantwortung der ersten Frage wird Bezug genommen auf das Ergebnis aus dem Beitrag von Font et al. (2018: 630). Laut der Autoren steigt die Policy-

Wirkung an, je mehr Ressourcen kommunale Entscheidungsträger in ein Beteiligungsverfahren investieren. Dieser Befund ist ein praktikabler Ausgangspunkt, um über Gratifikationen nachzudenken, die das Engagement kommunaler Entscheidungsträger erhöhen, was sich wiederum positiv auf die Policy-Wirkung auswirken könnte. Schließlich zeigt sich, dass die Parteien über ein hohes Mobilisierungspotenzial verfügen, das jedoch fast ausschließlich nur zu Wahlkampfzwecken eingesetzt wird (vgl. Vetter 2008: 18). Die hier erläuterten Vorschläge beziehen sich auf LiquidFeedback, könnten aber womöglich auch bei anderen Beteiligungsverfahren angewandt werden. Ein erster Schritt in Richtung mehr Engagement dürfte die Formulierung von Zielen darstellen, die von einer Mehrheit getragen werden. Damit wird sichergestellt, dass Beteiligungsverfahren nach einem Mehrheitswechsel nicht sofort eingestellt werden. Dabei ist es wichtig, vor allem die großen Fraktionen (CDU/CSU und SPD) in diesen Prozess miteinzubinden, da sie über die personelle Stärke verfügen, die Beteiligungsergebnisse in den Fraktionen vorzubereiten und Mehrheiten für eine Annahme sicherzustellen. Wie schwer es ist, geeignete Ziele zu definieren, hat der Literaturüberblick in Abschnitt 2.2 gezeigt. Auch in der Praxis zeigt sich, dass Erfolgsmessung immer mit einer bestimmten normativ geprägten Perspektive verbunden ist. Also entwickeln die an einem Beteiligungsverfahren beteiligten Akteure unterschiedliche Vorstellungen von Erfolg (vgl. Geißel 2008a: 33). Daher sollte sich auf die wichtigste Anforderung konzentriert werden, die darin besteht, dass die Ziele überprüfbar sind.

Dabei darf allerdings nicht der Fehler begangen werden, die Beteiligungsquote als Erfolgskriterium zu verwenden. Diesem Missverständnis liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Beteiligungsquoten von Partizipationsformen, die unterschiedlichen Reformbereichen zuzuordnen sind, miteinander vergleichbar sind. Geißel (2012a: 178) hat hierbei darauf hingewiesen, dass die einzelnen Reformbereiche separat voneinander analysiert werden müssen und nicht hinsichtlich einzelner Evaluationskriterien miteinander zu vergleichen sind. Zudem weisen Trénel und Fitschen (2014: 347) darauf hin, dass die Größe der Grundgesamtheit berücksichtigt werden muss, die jedoch von Thema zu Thema unterschiedlich ist, da davon ausgegangen werden muss, dass sich die Bürger nicht für alle Themen gleichermaßen interessieren.

Zudem ist zu wenig bekannt über die Lücke hinsichtlich der Forderung der Bürger nach mehr politischen Beteiligungsmöglichkeiten (81 Prozent befürworten dies), der Bereitschaft sich über Wahlen hinaus an politischen Prozessen zu betei-



ligen (60 Prozent erklären sich bereit) und der tatsächlichen Beteiligung, die beispielsweise beim Bürgerhaushalt in der Regel bei etwa 1 Prozent der wahlberechtigten Bürger liegt (vgl. Masser et al. 2013: 28; Bertelsmann Stiftung 13.06.2011; Kersting 2017a: 104). Stattdessen sollten sich die kommunalen Entscheidungsträger zum Ziel setzen, pro Quartal ein größeres Projekt als Verwaltungsinitiative einzustellen, um damit die Relevanz von LiquidFeedback in der öffentlichen Wahrnehmung zu unterstreichen und Anreize für die lokalen Medien zu schaffen, darüber zu berichten. Daneben könnte eine bestimmte Anzahl an Neuregistrierungen als Ziel definiert werden, um sicherzustellen, dass der Bekanntheitsgrad kontinuierlich wächst. Ein weiterer Vorteil von klar definierten Zielen wie den zuvor genannten, besteht darin, dass daraus Maßnahmen abgeleitet werden können, um diese Ziele zu erreichen.

Darüber hinaus sollten sich die Fraktionen auf einen sinnvollen Pilotzeitraum und eine zweckmäßige Evaluation einigen. Als Pilotzeitraum werden drei bis vier Jahre vorgeschlagen, damit Zeit für etwaige Verbesserungen des Prozesses bleiben. Am Ende des Pilotzeitraumes sollte eine Evaluation stattfinden, die die vorher festgelegten Ziele auf ihren Zielerreichungsgrad hin prüft. Spätestens bei der Frage danach, wer für die Planung und die Umsetzung dieser Maßnahmen zuständig ist, erweist es sich als sinnvoll eine klare Zuständigkeit festzulegen. Denkbar wäre beispielsweise die Gründung eines öffentlich tagenden Ausschusses, in dem sich Vertreter der Fraktionen über die Positionen ihrer Fraktion zu den Beteiligungsergebnissen austauschen und eventuell überparteiliche Positionen hierzu entwickeln, um zu verhindern, dass einzelne Fraktionen das Beteiligungsverfahren zu parteistrategischen Zwecken verwenden.<sup>279</sup> Dies erfordert jedoch entweder eine Selbstverpflichtung oder aber eine rechtliche Anpassung der jeweiligen Kommunal- bzw. Gemeindeordnung. Offen bleibt hierbei die Frage, welche Rolle die Verwaltung einnehmen soll. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Verwaltung selten Impulse zur Weiterentwicklung leisten kann. Auch der Bürgermeister, dem im Konzept der Bürgerkommune eine Schlüsselrolle zugeordnet wird, kommt angesichts der Ergebnisse dieser Arbeit nicht als Träger in Frage (vgl. Holtkamp 2007: 244f).

---

<sup>279</sup> Alternativ könnte diese Funktion auch in den vielerorts neu eingerichteten E-Government-Ausschüssen untergebracht werden.

Ein zweiter Schritt zur Steigerung des Engagements kommunaler Mandatsträger sieht eine kontinuierliche Steigerung des direkten Engagements im jeweiligen Beteiligungsverfahren vor, der inkrementell abläuft. Das hat den Hintergrund, dass eine politische Problemlösung oftmals in kleinen Schritten abläuft, um zu verhindern, dass mögliche Fehlentwicklungen in ihrer Wirkung nicht allzu gravierend ausfallen (vgl. Bogumil und Jann 2009: 166-170; Lindblom 1959). Auch bei den Verwaltungsmodernisierungen hat sich gezeigt, dass kleinste Reformelemente teils große Auswirkungen hatten und entsprechende Gegenkräfte mobilisierten (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006: 91f). Der Vorteil liegt auf der Hand: Entstehenden Probleme kann rechtzeitig begegnet werden, wodurch Skeptikern entgegengekommen wird, was sich entsprechend positiv auf deren Widerstände in den Gremien auswirken könnte. In diesem Zusammenhang dürfte die vergleichsweise niedrige Beteiligung ein Vorteil darstellen, da in der Öffentlichkeit Korrekturen seltener thematisiert werden. Zu Beginn sollte den Fraktionen die Möglichkeit gegeben werden, zu jeder Initiative (also auch zu den Gegeninitiativen) eine Stellungnahme abzugeben, die in LiquidFeedback entsprechend publiziert wird. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass es ein Interesse gibt, Initiativen zu kommentieren und Sachverhalte aus Sicht der Parteien darzustellen. Dies hat drei unmittelbare Effekte: Erstens entsteht damit ein Anreiz, sich schon früh mit den Vorschlägen der Bürger auseinanderzusetzen, was sich auf die Abstimmungsprozesse in den Fraktionen auswirken könnte. Zweitens bekommen Bürger auf diese Weise zusätzliche Informationen, die das Rationalitätsniveau der in LiquidFeedback stattfindenden Entscheidungen erhöhen könnten. Und drittens erlangen die Diskussions- und Abstimmungsprozesse in LiquidFeedback auf diese Weise eine gewisse Relevanz, was sich positiv auf das Interesse der Bürger und lokalen Medienvertretern auswirken könnte.

Davon ausgehend, dass die Fraktionen gute Erfahrungen mit diesem Modus gemacht haben, könnte den Fraktionen ein Recht auf das Einstellen eigener Initiativen eingeräumt werden. Dies dient nicht dazu, Anreize zu setzen, LiquidFeedback für parteipolitische Zwecke zu nutzen, sondern eher dazu, für Vorschläge zu werben, für die es in den Gremien eine überparteiliche Mehrheit gibt. Die Gefahr, dass diese Möglichkeit im großen Umfang für parteipolitische Zwecke genutzt wird, ist gering. In einigen der untersuchten Kommunen hatten die Fraktionen die Möglichkeit, eigene Initiativen einzustellen, nutzten diese jedoch nicht, weil sich die Fraktionen im Vorhinein darauf geeinigt hatten, LiquidFeedback nicht für par-

teipolitische Zwecke zu nutzen. In einem letzten Teilschritt sollte den kommunalen Mandatsträgern die Möglichkeit eingeräumt werden, direkt an Liquid-Feedback teilzunehmen, jedoch ohne Stimmrecht, damit die Entscheidung weiterhin bei den Bürgern liegt.<sup>280</sup> Damit verbunden sollte jedoch eine Kennzeichnung der Teilnehmer als Bürger oder Mandatsträger sowie der jeweiligen Partei sein. Dieser letzte Teilschritt erscheint als wenig realistisch, da viele befragte Mandatsträger eine direkte Einmischung in LiquidFeedback skeptisch gesehen hatten und ablehnten. Jedoch gibt es gerade im Vorfeld von Wahlen erhebliche Vorteile für die Kandidaten, sich stärker mit eigenen Vorschlägen und Ideen zu exponieren und Hintergrundwissen einzustreuen, das die Entscheidungsgrundlage der am Verfahren beteiligten Bürger verbessert. Ein ähnlicher Effekt wurde bereits durch die Einführung des Kumulierens und Panaschierens erreicht, das einen Schritt weg von programmatischen (Kommunal-)Wahlkämpfen hin zu Personenwahlkämpfen bedeutet hat (vgl. Kersting 2004a: 139). Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Mandatsträger die Rolle von Moderatoren einnehmen könnten, um in den Diskussionen verstärkt allgemeinwohlorientierte Lösungen zu diskutieren. In den Experteninterviews wurde regelmäßig kritisiert, dass Bürgerbeteiligungsverfahren in erheblichem Maße von unmittelbar betroffenen Bürgern beeinflusst werden. Womöglich kann spätestens in diesem letzten Teil-Schritt auch die Parteibasis mobilisiert werden, die wiederum ihre Netzwerke mobilisiert, was sich positiv auf die Beteiligungsquote auswirken könnte.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Lösungsansätze, mit denen das Verfahren längerfristig etabliert werden könnte. So erscheint es sinnvoll, die im Haushalt eingestellten Mittel zu erhöhen, die beispielsweise zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit abgerufen werden könnten. Zwar wurde vielfach kritisiert, dass LiquidFeedback, gemessen am Beteiligungsniveau, zu hohe Kosten verursache, jedoch sind die Ausgaben im Vergleich zu kleineren Bauvorhaben wie Verkehrsinseln oder Ampelanlagen, bei denen nicht selten allein die Kosten für entsprechende Gutachten mehrere 1.000 Euro betragen, vergleichsweise gering. Setzt man die Kosten, die beispielsweise in der Stadt Seelze mit etwa 7.200 Euro pro Jahr anfielen, in Relation zu den gesamten Aufwendungen der Stadt in Höhe von 78.886.500 Euro (Ansatz 2016), kostete SeelzeDirekt für jeden der knapp 25.000 Wahlberechtigten circa 29 Cent im Jahr. Parteien und Bürger müssen

---

<sup>280</sup> Das Grundlagenwerk zu LiquidFeedback sieht sogar ausdrücklich eine Teilnahme der Mandatsträger vor (vgl. Behrens et al. 2014a: 137).

sich angesichts dieser Kosten die Frage stellen, ob ihnen mehr Mitbestimmungsrechte 29 Cent pro Jahr wert sind.

Ein weiterer Punkt betrifft die Kommunikation zwischen Verwaltung und Mandatsträgern auf der einen und den Bürgern auf der anderen Seite. LiquidFeedback wurde nicht dazu genutzt, um die Bürger über die Beratungen und Entscheidungen der Mandatsträger zu informieren. Diese Informationen waren nur auf dem Umweg über die Webseite der Verwaltung zu erhalten, was einen Mehraufwand für die Bürger darstellte, der sich hemmend auf die Partizipationsbereitschaft auswirken kann oder zumindest nicht förderlich wirkt. Unklar blieb auch in vielen Fällen, in welcher Weise die Ergebnisse Einfluss auf die politischen Entscheidungen hatte. Hierbei sollten Mandatsträger im Eigeninteresse ihre Entscheidungen besser erklären, damit Bürger diese nachvollziehen können. Dieses Beispiel verdeutlicht noch einmal, dass es wichtig ist, politische Prozesse in Teilen neu zu ordnen, um Transparenz zu ermöglichen (vgl. Adler 2018: 195).

Zuletzt soll noch auf die von CDU- und FDP-Mandatsträgern geäußerte Befürchtung eingegangen werden, wonach Bürgerbeteiligung in Konkurrenz zu der Beteiligung in Parteien stände. Inwiefern mehr Beteiligungsangebote mit einem sinkenden Interesse an einer Parteimitgliedschaft einhergeht wurde bislang noch nicht erforscht. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass Bürger über Bürgerbeteiligungsverfahren auf Kommunalebene für politische Ämter vorbereitet werden. Da die Rekrutierung nach wie vor über die Parteien stattfindet, könnte LiquidFeedback auch als Marktplatz genutzt werden, auf dem sich Parteien nach geeigneten Kandidaten umschauchen und diese dann gezielt für die Parteiarbeit aktivieren.<sup>281</sup>

Überleitend zur zweiten Frage soll eine Prognose zur Zukunft des Beteiligungsverfahrens LiquidFeedback gewagt werden. Aktuell haben vier der fünf Kommunen LiquidFeedback eingestellt. Gegenwärtig nutzt es nur noch die Stadt Achim, die regelmäßig positiv beschiedene Initiativen verzeichnet, was optimistisch stimmen mag, wenn man dies als Zeichen für ein konstantes Interesse der

---

<sup>281</sup> In aktuellen Debatten zu Parteireformen kommt der direkten Beteiligung von Parteimitgliedern eine wachsende Bedeutung zu, wie man an den Mitgliederentscheiden in der SPD zum Eintritt in die *Große Koalition* ablesen kann (vgl. König und König 2016). Einen Überblick über verschiedene Ideen kann der Studie von Burmester et al. (2015) entnommen werden. In seinem Sammelbandbeitrag erläutert Bieber (2014c) verschiedene Online-Beteiligungsmöglichkeiten, die in den letzten Jahren erprobt wurden. Ein Überblick über bisherige Parteireformen kann dem Sammelbandbeitrag von Wiesendahl (1997) entnommen werden.

Bürger an der Beteiligung an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen bewertet. Entscheidend wird sein, wie sich das Beteiligungs-niveau in Zukunft entwickeln wird, da vor allem die sinkende Beteiligung als Hauptargument zur Einstellung der anderen LiquidFeedback-Plattformen gedient hat. Dass achim-dialog unbefristet weitergeführt wird, entlastet kurz- bis mittelfristig von politischen Auseinandersetzungen. Zudem könnte es dazu beitragen, dass in Achim eine neue, digital gestützte Kultur der Teilhabe entstehen könnte.

Aktuell scheint jedoch die Vision eines „Digital Citizenships[s]“ (Moser 2014: 31, 43) noch weit entfernt und es ist fraglich, ob Liquid-Feedback dabei das Mittel der Wahl sein wird. Hierbei stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Liquid-Feedback überhaupt die passende Software-Lösung für den Einsatz auf Kommunalebene darstellt. Sowohl der strukturierte Diskussionsprozess als auch das *delegated voting* wurden von den Bürgern faktisch nicht genutzt. Viele Initiativen er-härten den Eindruck, dass LiquidFeedback stattdessen als ein aufwändigerer Män-gelmelder genutzt wurde. Diesen kommt in Smart City Konzepten eine wichtige Funktion zu (vgl. Kersting und Zhu 2018: 262f). Soll allerdings weiterhin an der Kernidee der Liquid Democracy festgehalten werden, so kommt als Alternative Adhocracy infrage, das zwar genau genommen nicht die Kernfunktionalität der Liquid Democracy nutzt (*delegated voting*), dafür aber einen weniger strukturier-ten und somit eingängigeren Diskussionsprozess bietet, der bei den Bürgern mehr Anklang finden könnte. Die kommunalen Entscheidungsträger könnten das Des-interesse der Bürger an diesen Funktionen zum Anlass nehmen und eine Rich-tungsentscheidung dahingehend treffen, ob sie eher ein entscheidungsorientiertes Verfahren wie LiquidFeedback, das sich vor allem zum Agenda Setting eignet, oder ein dialogorientiertes Verfahren wie Adhocracy, das vor allem auf einen möglichst rationalen Austausch und umfassenden Einbezug möglichst vieler Per-spektiven, bevorzugen. Im Landkreis Friesland wurde für die Zukunft von Liquid-Feedback ein eigentümlicher Mittelweg zwischen dem ursprünglichen Konzept und der ersatzlosen Einstellung gefunden, den Kersting (2014: 81) auch schon für den Bürgerhaushalt prognostiziert hatte. Dort wurde das ursprünglich eingeführte LiquidFeedback durch ein Online-Vorschlagswesen ersetzt, das keinerlei diskur-siv-deliberativen und direktdemokratischen Elemente beinhaltet und – abgesehen vom Namen – mit Liquid Democracy nichts mehr zu tun hat.

Ähnlich durchwachsen zeichnet sich auch die Zukunft des dahinterstehen-den Konzeptes, der Liquid Democracy, ab. Nachdem die Piratenpartei in keinem

Parlament auf Landes- und Bundesebene mehr vertreten ist, hat auch das wissenschaftliche Interesse an ihr und der Liquid Democracy wieder nachgelassen, weshalb unklar ist, ob die Liquid Democracy vom Konzeptstadium in ein Theoriestadium übergehen wird. Eine demokratietheoretische Einordnung wird aktuell dadurch erschwert, dass es zwischen den beiden Software-Lösungen LiquidFeedback und Adhocracy keinen gemeinsamen Nenner mehr gibt, da die Delegationsfunktion faktisch nicht mehr Bestandteil von Adhocracy ist. Die Entwickler von Adhocracy definieren Liquid Democracy nunmehr über das Ziel, das darin besteht, „die Nutzung neuartiger Kommunikationsformen demokratische[r] Beteiligungsmöglichkeiten zu maximieren und zu flexibilisieren“. Liquid Democracy sei hierbei als Ergänzung der repräsentativen Demokratie und als Antwort auf deren Demokratie- und Legitimationsdefizit zu verstehen (vgl. Paetsch und Reichert 2013: 506f).

Aus demokratietheoretischer Sicht ist diese Entwicklung bedauerlich, da gerade das *delegated voting* eine machtvolle Funktion für die Bürger sein könnte. Denkbar wäre, dass Bürger, die keiner Partei angehören, eine große Anzahl an Delegationen auf sich vereinen und damit zu Super-Delegierten werden könnten. Dadurch entstünde eine verhandlungsdemokratische Struktur, in der diese Super-Delegierten als Stakeholdern die Interessen derjenigen, die ihre Stimmen an sie delegieren, über Liquid-Feedback hinaus im politischen Raum geltend machen könnten (vgl. Schneider und Janning 2006: 187f). Ob Liquid Democracy einen neuen Pol im demokratietheoretischen Spektrum bilden könnte, dürfte auch davon abhängen, ob das dahinterstehende Konzept in Zukunft an Relevanz gewinnen und in das Theoriestadium übergehen wird. Dazu bedarf es aber konkreter Anwendungsfälle, die das wissenschaftliche Interesse auf sich ziehen. Als konkreten Anwendungsfall sieht Merkel (2015c: 86) die Parteien. Vorausgesetzt LiquidFeedback werde dort „diszipliniert, kontrolliert und solidarisch angewandt“ (Merkel 2015c: 86) bekäme die Parteibasis umfassendere Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten, wodurch die oligarchischen Strukturen in Parteien entkräftet werden können.

Abschließend stellt sich die Frage, welche Empfehlungen gegeben werden können. Neben den im vorherigen Abschnitt erläuterten Anregungen zur Verbesserung der Methodik zur Analyse von demokratischen Innovationen, sollen in diesem Abschnitt weitere Empfehlungen ausgesprochen werden, die sich nicht nur an die Fachöffentlichkeit richten, sondern auch an Praktiker, worunter kommunale Entscheidungsträger selbst als auch Organisationen und Beratungsunternehmen

fallen, die im engeren und weiteren Sinne mit diesem Thema zu tun haben. Die vorliegende Arbeit hat ihren Fokus auf die Erforschung der Entscheidungsmotive kommunaler Entscheidungsträger gelegt, was in der Partizipationsforschung ein bislang vernachlässigtes Gebiet darstellt. Ebenso vernachlässigt wurde auch die Rolle von Lokalzeitungen, die in einigen Kommunen, der Beobachtung nach, Einfluss auf die Wahrnehmung des Beteiligungsverfahrens in der Öffentlichkeit hatten. Zu fragen wäre, weshalb teils eher negativ oder wenig darüber berichtet wird. Andere Studien verstärken den Eindruck, dass Medien gegenüber partizipativen und interaktiven Online-Anwendungen skeptisch sind (vgl. Witte et al. 2010: 256). In diesem Zusammenhang muss auch die Frage gestellt werden, die Beteiligungsverfahren beworben werden. Die vorliegende Arbeit hat hierzu herausgefunden, dass es keine Anstrengungen gab und auch kein Budget, um eine möglichst zielgruppenorientierte Bewerbung zu leisten. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, welche Probleme in diesem Kontext entstehen. Insgesamt zeigt sich, dass sich die Verengung auf die quantitative Auswertung der Einstellungsebene als der falsche Weg erwiesen haben könnte, um herauszufinden, wie die ausbleibende Policy-Wirkung zu erklären ist. Die vorliegenden Ergebnisse müssten operationalisiert und in ein quantitatives Forschungsdesign überführt werden, um herauszufinden, ob es sich bei den Ergebnissen um systematische Probleme handelt.

Praktikern sei in erster Linie dazu geraten, erstens die Verfahren zu vereinfachen, um auch Menschen, die über ein geringes Zeitbudget verfügen die Teilnahme zu ermöglichen, und zweitens inkludierende Maßnahmen einzubauen, damit die systematische Verzerrung zugunsten der Mittelschicht abgeschwächt wird. Zudem sollte der Bewerbungsprozess grundsätzlich überdacht werden. Solange nicht klar ist, weshalb das Interesse der Lokalzeitungen so gering war, sollten alternative Wege zur Ansprache und Gewinnung von neuen Teilnehmern geprüft werden. Die bisherige Forschung belegt, dass diesem Aspekt wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird wie vereinzelte Bemerkungen wie etwa zum Bürgerhaushalt belegen (vgl. (Holtkamp 2008a): 223). Diesem Aspekt gehört in Ratgebern und Handbüchern zum Thema Partizipation, wie sie beispielsweise die Stadt Berlin publiziert, mit einem eigenen Kapitel Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Robinson 2012). Unklar ist, ob die in diesem Abschnitt skizzierten Vorschläge als Motivation zur Mobilisierung der eigenen Parteibasis dienen könnten, da die Mandatsträger ein großes Interesse daran haben, am Privileg, für ihre Partei Entscheidungen treffen zu können, festhalten wollen. Dennoch sollte auch überlegt werden, inwiefern parteinahe Netzwerke einbezogen werden könnten. Darüber hinaus gilt es mit

einem Mythos aufzuräumen, die viele technikzentrierte Diskurse bestimmt. Technik wie beispielsweise Social Media sind nicht imstande soziale Probleme zu lösen, da sie, wie im Falle der Mittelschichtverzerrung, dazu neigen bestehende Ungleichheiten zu reproduzieren. Sie kann sie allenfalls abmildern. Demnach bringen einzelne Beteiligungsverfahren keine Lösung größerer Probleme wie dem rückläufigen Vertrauen in Parteien. Stattdessen müssten viele kleinere Maßnahmen beschlossen werden, mit denen eine Teilhabe-kultur im Sinne eines „Digital Citizenship[s]“ ausgebaut werden kann (vgl. Moser 2014: 43; Mossberger et al. 2008: 1ff).

Praktikern sei in erster Linie dazu geraten, die Vorschläge, die in diesem Abschnitt gemacht wurden, auf ihre Umsetzbarkeit hin zu prüfen. Dazu zählen aber auch Parteien, die auf kommunaler Ebene den Bürgern mehr Mitbestimmungsrechte einräumen möchten. Vor allem Parteien aus dem linken Politikspektrum, darunter die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, könnten die vorliegende Ergebnisse als Anlass nehmen, die Durchführungspraktiken vor Ort zu verbessern. Parteien wie die CDU/CSU und FDP, die Bürgerbeteiligung skeptisch gegenüberstehen, sollten sich die Frage stellen, ob ihre Verweigerungshaltung angesichts des Wunsches vieler Bürger, verstärkt an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung teilzunehmen, noch zeitgemäß ist. Es ließen sich die inner-parteilichen Beteiligungsangebote in den Blick nehmen, die jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind und daher ausgeklammert werden sollen.<sup>282</sup> Gerade im Hinblick auf die anstehenden Aufgaben in den Politikfeldern Umwelt und Verkehr sind schon jetzt Lösungen nur gemeinsam mit den Bürgern durchsetzbar und nicht ohne oder noch schlimmer: gegen sie (vgl. Höffe 2009: 294; Bogumil 2001: 3; Holtkamp 2018: 125f; Radtke und Schaal 2018: 152; Mai 2018: 230). Hier liegen auch die Stärken der Demokratie: Neben der legitimierungstheoretischen Überlegenheit existiert eine schon immer dagewesene „Zwischensphäre“ (Höffe 2009: 290f), die den privaten und öffentlichen Bereich verbindet und dabei öffentliche und zugleich deliberative Debatten sowie direktdemokratische Elemente zulässt. Diese Fortentwicklung zu leugnen mag in der Vergangenheit zeitweise politisch opportun gewesen sein, für die Zukunft ist es das jedoch nicht.

---

<sup>282</sup> Für eine kritische Auseinandersetzung mit aktuellen Beteiligungsreformen der SPD wird auf die Beiträge von Lechner (2018) und Gerl et al. (2016) verwiesen. In letztgenanntem Beitrag schätzen die Autoren das innerparteiliche Mobilisierungspotenzial jedoch als eher gering ein.





## Literaturverzeichnis

- Abelson, Julia; Gauvin, François-Pierre (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*. Canadian Policy Research Networks Inc.
- Adler, Anja (2013): Liquid Democracy als Social Software für Parteien. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 26 (2), S. 71–83.
- Adler, Anja (2014): Those black art magicians? Liquid Democracy programmers and their political coming of age. Paper präsentiert bei der IPSA-Konferenz 2014 auf dem Panel „E-participation, blended democracy and democratic innovation“. International Political Science Association (IPSA). Montreal, Kanada, 24.07.2014.
- Adler, Anja (2018): *Liquid Democracy in Deutschland. Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*. Bielefeld: transcript (Edition Politik, 59).
- Aichholzer, Georg; Kubicek, Herbert; Torres, Lourdes (Hg.) (2016): *Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence*. 1. Aufl. Cham, Schweiz: Springer International Publishing (Public Administration and Information Technology, 19).
- Alby, Tom (2008): *Web 2.0. Konzepte, Anwendungen, Technologien*. 3. Aufl. München: Hanser.
- Almond, Gabriel A. (1965): A Developmental Approach to Political Systems. In: *World Politics* 17 (2), S. 183–214.
- Almond, Gabriel Abraham; Verba, Sidney (1989): *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park (Kalifornien), USA: Sage Publications.
- Alscher, Mareike; Droß, Patrick J.; Priller, Eckhard; Schmeißer, Claudia (2013): *Vereine an den Grenzen der Belastbarkeit*. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZBrief Zivil-Engagement).

- Alter, Anne (2014): Partizipation und Mitbestimmung in der Piratenpartei – ein aktueller Überblick. In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 237–246.
- Ambrosy, Sven; Klug, Sönke (2014): Offener Brief an Stephan Eisel, Konrad-Adenauer-Stiftung „Ihr Beitrag für die Konrad-Adenauer-Stiftung zu LiquidFriesland“, 23.05.2014.
- Anzia, Sarah F. (2019): When Does a Group of Citizens Influence Policy? Evidence from Senior Citizen Participation in City Politics. In: *The Journal of Politics* 81 (1), S. 1–14.
- Arbter, Kerstin (2009): Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie? In: *Journal of eDemocracy* 1 (1), S. 30–39.
- ARD/ZDF (Hg.) (2018): ARD/ZDF-Onlinestudie 2018. Online verfügbar unter <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), S. 216–224.
- Arzheimer, Kai (2002): Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Åström, Joachim; Freschi, Anna Carola; Montin, Stig (2012): E-forums: Refreshing the Representative Relationship? In: Linze Schaap (Hg.): Renewal in European local democracies. Puzzles, Dilemmas and Options. Wiesbaden: Springer VS (Urban and regional research international, 13), S. 79–98.
- Bachrach, Peter (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Bächtiger, André; Niemeyer, Simon; Neblo, Michael; Steenbergen, Marco R.; Steiner, Jürg (2010): Disentangling Diversity in Deliberative Democracy. Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities. In: *The Journal of Political Philosophy* 18 (1), S. 32–63.

- Bächtiger, André; Wyss, Dominik (2013): Empirische Deliberationsforschung – eine systematische Übersicht. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (2), S. 155–181.
- Bäck, Henry (Hg.) (2006): *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Urban and regional research international, 10).
- Banner, Gerhard (2005): Bürgerbeteiligung und Kommunalverwaltung. In: Peter C. Dienel (Hg.): *Die Befreiung der Politik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21–22.
- Banner, Gerhard; Grohs, Stephan; Reiter, Renate (2017): Administrative Innovation. In: Norbert Kersting (Hg.): *Urbane Innovation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 121–150.
- Barber, Benjamin R. (2003a): *Strong Democracy*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Barber, Benjamin R. (2003b): Which Technology and Which Democracy? In: Brad Seawell, David Thorburn und Henry Jenkins (Hg.): *Democracy and new media*. Cambridge (Massachusetts), USA: MIT Press (Media in transition), S. 33–47.
- Baringhorst, Sigrid (2014): Internet und Protest. Zum Wandel von Organisationsformen und Handlungsrepertoires – Ein Überblick. In: Kathrin Voss (Hg.): *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 91–113.
- Bartels, Henning (2009): *Die Piratenpartei. Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung*. Berlin: Contumax-Verlag (Reihe Netzbürger, 1). Online verfügbar unter <http://ebooks.contumax.de/01-piratenpartei.pdf>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Bartels, Henning (2013): Die Vorgeschichte: die Urheberrechtsdebatte und die schwedische Piratpartiet. In: Oskar Niedermayer (Hg.): *Die Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer VS, S. 15–28.
- Batt, Helge (2006): Direktdemokratie im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (10), S. 10–17.

- Bauer, Andreas (2004): E-Demokratie – neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase? In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (18), S. 3–6.
- Baumann, Birgit (2013): Wie sich Friesen freien Zugang zum Meer erklicken. In: *Der Standard*, 19.01.2013. Online verfügbar unter <https://derstandard.at/1358303992669/Wie-sich-Friesen-freien-Zugang-zum-Meer-erklicken>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Baumgarten, Britta; Rucht, Dieter (2013): Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch? In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden: Springer VS, S. 97–125.
- Beetham, David (2012): Evaluating new vs old forms of citizen engagement and participation. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* London, New York: Routledge, S. 56–67.
- Behrens, Jan (2014): Liquid Democracy for Civic Participation – A View on LiquidFriesland. In: Jan Behrens, Axel Kistner, Andreas Nitsche und Björn Swierczek (Hg.): *The Liquid Democracy Journal* (2), S. 36–45.
- Behrens, Jan; Kistner, Axel; Nitsche, Andreas; Swierczek, Björn (2014): *The Principles of LiquidFeedback*. 1. Aufl. Berlin: Interaktive Demokratie e.V.
- Behrens, Jan; Kistner, Axel; Nitsche, Andreas; Swierczek, Björn (Hg.) (2018): *The Liquid Democracy Journal* (6).
- Behrens, Jan; Nitsche, Andreas; Swierczek, Björn (2011): Offener Brief: Liquid Democracy in der Piratenpartei. Online verfügbar unter <https://darkbln.wordpress.com/2011/01/03/offener-brief-liquid-democracy/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Behrens, Maria (2004): Global Governance. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance), S. 103–124.
- Bender, Steffen; Bianchi, Matthias; Hohl, Karina; Juschke, Andreas; Schoofs, Jan; Steitz, Susanne (2015): Die ideologisch-programmatischen Positionen der Parteien bei der Bundestagswahl 2013: Eine Analyse mit dem Du-

- isburger-Wahl-Index (DWI). In: Karl-Rudolf Korte (Hg.): Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 165–184.
- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance), S. 11–28.
- Berg-Schlosser, Dirk; Cronqvist, Lasse (2012): Aktuelle Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Einführung in konfigurationelle (QCA) und makro-quantitative Verfahren. Opladen: Budrich (UTB).
- Bertelsmann Stiftung (13.06.2011): Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden. Pressemitteilung der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/buerger-fordern-direkte-beteiligung/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Betz, Joachim; Kübler, Hans-Dieter (2013): Internet Governance. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bevc, Tobias (2007): Politische Theorie. 1. Aufl. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft (UTBbasics, 2908).
- Bewarder, Manuel (2013): Die Klick-Demokratie im Nordwesten. In: *Die Welt*, 27.04.2013. Online verfügbar unter [https://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article115660173/Die-Klick-Demokratie-im-Nordwesten.html](https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article115660173/Die-Klick-Demokratie-im-Nordwesten.html), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Bhatnagar, Subhash C. (2009): Unlocking E-Government potential. Concepts, Cases and Practical Insights. Los Angeles: Sage Publications.
- Bieber, Christoph (2002): „Elektronische“ oder „Interaktive“ Demokratie? In: *Kritische Justiz* 35 (2), S. 180–196.
- Bieber, Christoph (2013): Die Veränderung politischer Kommunikation im Internetzeitalter. Medien und Demokratie und die These von der Postdemokratie. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaft* 54, S. 155–180.
- Bieber, Christoph (2014a): Die Unwahrscheinlichkeit der Piratenpartei. Eine (ermunternde) Einleitung. In: Christoph Bieber und Claus Leggewie (Hg.): *Unter Piraten*. 1. Aufl. Bielefeld: transcript (Politikwissenschaft), S. 9–22.

- Bieber, Christoph (2014b): Innovation und politische Beteiligung. Von der Computer-Demokratie zur Liquid Democracy. In: Manfred Mai (Hg.): Handbuch Innovationen. Wiesbaden: Springer VS, S. 189–207.
- Bieber, Christoph (2014c): Online-Partizipation in Parteien. Ein Überblick. In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 173–191.
- Bieber, Christoph; Lewitzki, Markus (2013): Das Kommunikationsmanagement der Piraten. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden: Springer VS, S. 101–124.
- Biermann, Kai (2012): Landkreis Friesland führt Liquid Feedback ein. In: *Die Zeit*, 09.11.2012. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/digital/internet/2012-11/liquid-feedback-friesland/komplettansicht>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Biermann, Kai (2013): „Repräsentative Demokratie wollten wir gar nicht infrage stellen“. In: *Die Zeit*, 15.02.2013. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/digital/internet/2013-02/liquid-democracy-nitsche>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Blättel-Mink, Birgit (2010): Innovation und Kultur am Beispiel von Crowdsourcing. Herausforderung für die Innovationsforschung. In: Jürgen Howaldt und Heike Jacobsen (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Dortmunder Beiträge zur Sozialforschung), S. 127–142.
- Blatter, Joachim (2007): Demokratie und Legitimation. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271–284.
- Blatter, Joachim; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 44).
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2018): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS (Elemente der Politik).

- Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Boettcher, Florian (2012): Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. In: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (1), S. 65–84.
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).
- Bogumil, Jörg (2001): Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!? Vortrag auf der Fachkonferenz „Stadt und Bürger“. Deutscher Städtetag. Kassel, 01.03.2001.
- Bogumil, Jörg (Hg.) (2005): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforchung aktuell, 102).
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (4), S. 788–803.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: *Politische Vierteljahresschrift* Sonderheft 37, S. 151–184.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 36).



- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1–2), S. 18–25.
- Boulianne, Shelley (2009): Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research. In: *Political Communication* 26 (2), S. 193–211.
- Bourdieu, Pierre; Schultheis, Franz; Schmid, Roswitha (Hg.) (2010): Schriften. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Branden, Taco; Cattacin, Sandro; Evers, Adalbert; Zimmer, Annette (Hg.) (2016a): *Social Innovations in the Urban Context*. s.l.: Springer.
- Branden, Taco; Evers, Adalbert; Cattacin, Sandro; Zimmer, Annette (2016b): The Good, the Bad and the Ugly in Social Innovation. In: Taco Branden, Sandro Cattacin, Adalbert Evers und Annette Zimmer (Hg.): *Social Innovations in the Urban Context*. s.l.: Springer, S. 303–310.
- Brandt, Willy (1969): Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag. Bonn, 28.10.1969. Online verfügbar unter [https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung\\_Willy\\_Brandt\\_1969.pdf](https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Braun, Daniela; Tausendpfund, Markus (2017): Politische Unterstützung der Europäischen Union. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS, S. 179–213.
- Breindl, Yana; Francq, Pascal (2008): Can Web 2.0 applications save e-democracy? A study of how new internet applications may enhance citizen participation in the political process online. In: *International Journal Electronic Democracy* 1 (1), S. 14–31.
- Brennan, Jason (2016): *Against democracy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Brettschneider, Frank; Brohmann, Bettina (2019): *Partizipation und Kommunikation in der Energiewende*. Hg. v. Bettina Oppermann und Ortwin Renn. München.
- Breuer, Franz (1996): *Qualitative Psychologie. Grundlagen, Methoden und Anwendungen eines Forschungsstils*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Brinkmann, Ulrich; Nachtwey, Oliver (2013): Postdemokratie, Mitbestimmung und industrielle Bürgerrechte. In: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (3), S. 506–533.
- Brosius, Hans-Bernd; Koschel, Friederike; Haas, Alexander (2009): Methoden der empirischen Kommunikationsforschung. Eine Einführung. 5. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Studienbücher zur Kommunikations- und Medienwissenschaft).
- Brüggemeier, Martin; Röber, Manfred (2011): Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. In: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4 (2), S. 357–380.
- Buchstein, Hubertus (2001): Modernisierung der Demokratie durch e-Voting? In: *Leviathan* 29 (2), S. 147–155.
- Buck, Sebastian (2012): Liquid Democracy – eine Realisierung deliberativer Hoffnungen? Zum Selbstverständnis der Piratenpartei. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3), S. 626–635.
- Bühlmann, Marc; Merkel, Wolfgang; Müller, Lisa; Giebler, Heiko; Weßels, Bernhard (2012): Demokratiebarometer. Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (S1), S. 115–159.
- Bullwinkel, Bastian; Probst, Lothar (2014): Innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsprozesse durch digitale Partizipation. Ein Praxistest des Konzepts der Liquid Democracy. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2), S. 382–401.
- Burmester, Hanno; Sälhoff, Philipp; Wachinger, Marie (2015): Die Partei 2025. Impulse für zukunftsfähige politische Parteien. Hg. v. Progressives Zentrum. Online verfügbar unter [https://www.boell.de/sites/default/files/2015-09\\_die\\_partei\\_2025.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2015-09_die_partei_2025.pdf), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Burow, Olaf-Axel (2008): Zukunftskonferenz. Anspruch, Wirklichkeit und Perspektiven. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181–191.

- Bussemer, Thymian; Schwan, Gesine (2011): Die erregte Republik. Wutbürger und die Macht der Medien. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Buzogány, Aron; Kropp, Sabine (2013): Koalitionen von Parteien. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 261–293.
- Canfora, Luciano; Seuß, Rita (2007): Eine kurze Geschichte der Demokratie. Von Athen bis zur Europäischen Union. 4. Aufl. Köln: PapyRossa Verlag.
- Chess, Caron; Purcell, Kristen (1999): Public Participation and the Environment. Do We Know What Works? In: *Environmental Science & Technology* 33 (16), S. 2685–2692.
- Christensen, Henrik Serup (2012): Simply slacktivism? In: *Journal of eDemocracy* 4 (1), S. 1–23.
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Alan P. Hamlin und Philip Pettit (Hg.): *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell, S. 17–34.
- Coleman, Stephen; Blumler, Jay G. (2009): *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press (Communication, society and politics).
- Collins, Kevin; Ison, Raymond (2006): Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. Paper präsentiert bei der PATH-Konferenz. Participatory Approaches in Science & Technology. Edinburgh, United Kingdom, 04.06.2006.
- Connor, Desmond M. (1988): A new ladder of citizen participation. In: *National Civic Review* 77 (3), S. 249–257.
- Council of Europe (1985): *European Charter of Local Self-Government*, 15.10.1985. Online verfügbar unter <https://rm.coe.int/168007a088>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Czerwick, Edwin; Lorig, Wolfgang H.; Treutner, Erhard (2009): Demokratische Verwaltung im demokratischen Staat. In: Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig und Erhard Treutner (Hg.): *Die öffentliche Verwaltung in der De-*

- mokratie der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung), S. 249–269.
- Dahl, Robert Alan (1998): *On Democracy*. New Haven (Connecticut), USA: Yale University Press.
- Dalton, Russell J.; Scarrow, Susan E.; Cain, Bruce E. (2003): *New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions*. In: Bruce E. Cain, Russell J. Dalton und Susan E. Scarrow (Hg.): *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, S. 1–20.
- Dathe, Dietmar; Priller, Eckhard; Thürling, Marleen (2010): *Mitgliedschaften und Engagement in Deutschland*. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZBrief Zivil-Engagement).
- Debus, Marc; Faas, Thorsten (2013): *Die Piratenpartei in der ideologisch-programmatischen Parteienkonstellation Deutschlands*. In: Oskar Niedermayer (Hg.): *Die Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer VS, S. 189–212.
- Decker, Frank (2016a): *Die „Alternative für Deutschland“ aus der vergleichenden Sicht der Parteienforschung*. In: Alexander Häusler (Hg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–23.
- Decker, Frank (2016b): *Sinkende Wahlbeteiligung. Interpretationen und mögliche Gegenmaßnahmen*. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (40–42), S. 30–35.
- Deibert, Ronald J. (2019): *Three Painful Truths About Social Media*. In: *Journal of Democracy* 30 (1), S. 25–39.
- Della Porta, Donatella (2013): *Can Democracy Be Saved. Participation, Deliberation and Social Movements*. Hoboken: Wiley.
- Deseriis, Marco (2017): *Direct Parliamentarianism: An Analysis of the Political Values Embedded in Rousseau, the „Operating System“ of the Five Star Movement*. In: *Journal of eDemocracy and Open Government* 9 (2), S. 47–67.

- Diehl, Paula (2016): Die Krise der repräsentativen Demokratie verstehen. Ein Beitrag der politischen Theorie. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S. 327–333.
- Diekmann, Andreas (2017): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 11. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag (Rororo Rowohlts Enzyklopädie, 55678).
- Dienel, Hans-Liudger; Franzl, Kerstin; Fuhrmann, Raban D.; Lietzmann, Hans J.; Vergne, Antoine (Hg.) (2014): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten. München: Oekom (Schriftenreihe Blickwechsel, 11).
- Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. 5. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dodgson, Charles L. (1884): *The Principles of Parliamentary Representation*. London: Harrison and Sons.
- Döring, Thomas (2017): Fiskalische Innovation – Neuerungsverhalten im Bereich der Kommunal финанzen. In: Norbert Kersting (Hg.): *Urbane Innovation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 205–244.
- Dose, Nicolai; Fischer, Anne-Kathrin (2013): Mitgliederschwund und Überalterung der Parteien. Prognose der Mitgliederzahlen bis 2040. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (4), S. 892–900.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford (New York), USA: Oxford University Press (Oxford political theory).
- Dür, Andreas (2018): How interest groups influence public opinion. Arguments matter more than the sources. In: *European Journal of Political Research* 97 (1), S. 514–535.
- Dürr, Rüdiger (2017): Antrag auf Abschaltung des Internetforums „achim-dialog“. Antrag der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Wunstorf, 15.03.2017.
- Easton, David (1981): *The political system. An inquiry into the state of political science*. 2. Aufl. Chicago: University of Chicago Press.

- Eckerl, Thomas; Hahn, Oliver (2018): Die Selfie-Seite der Macht: Instagram in der politischen Kommunikation in Deutschland. In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld. Wiesbaden: Springer VS, S. 237–257.
- Egner, Björn (2013): Gemeinderäte zwischen Verwaltungsorgan und Parlamentarismus. In: Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt (Hg.): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 83–104.
- Egner, Björn; Heinelt, Hubert (2005): Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeister in Deutschland. In: Jörg Bogumil (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadt-forschung aktuell, 102), S. 143–200.
- Egner, Björn; Heinelt, Hubert (2006): European Mayors and Administrative Reforms. In: Henry Bäck (Hg.): The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Urban and regional research international, 10), S. 335–352.
- Eisel, Stephan (2011a): Die Selbstüberschätzung politischer Internet-Utopien. In: *swissfuture – Magazin für Zukunftsmonitoring* (03), S. 12–18.
- Eisel, Stephan (2011b): Internet und Demokratie. Freiburg: Herder.
- Eisel, Stephan (2014): LiquidFriesland – ein gescheitertes Experiment, 22.05.2014. Online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.37819/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Eisel, Stephan (2016): E-Petitionen beim Deutschen Bundestag. Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (4), S. 867–877.
- Eising, Rainer (2007): Politische Interessenvermittlung. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 285–296.

- Eliasoph, Nina (1998): *Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life.* Cambridge, U.K, New York: Cambridge University Press (Cambridge cultural social studies).
- Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin (2017): „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27 (2), S. 161–180.
- Embacher, Serge (2012): *Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land.* Hamburg: Körber-Stiftung (edition Körber-Stiftung).
- Emmer, Martin; Vowe, Gerhard; Wolling, Jens (2010): Ein Medium wird erwachsen: Die Entwicklung der politischen Internetnutzung der Deutschen von 2002 bis 2008. In: Jens Wolling (Hg.): *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess.* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Internet research, 38), S. 87–108.
- Emmer, Martin; Vowe, Gerhard; Wolling, Jens; Seifert, Markus (2011): *Bürger online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (1209).
- Emmer, Martin; Wolling, Jens (2010): Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. In: Wolfgang Schweiger und Klaus Beck (Hg.): *Handbuch Online-Kommunikation.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36–58.
- Enke, Nadja; Reinhardt, Isabel (2015): Akzeptanz durch Beteiligung. In: Günter Bentele, Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld und Felix Krebber (Hg.): *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation.* Wiesbaden: Springer VS, S. 57–74.
- Erb, Sebastian (2012): Einfach mal mitklicken. In: *Die Tageszeitung*, 14.12.2012. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/Liquid-Feedback-in-Friesland/!5077231/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Escher, Tobias (2010): Wi(e)der die „üblichen Verdächtigen“? Politische Beteiligung via Internet. In: Jens Wolling (Hg.): *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess.* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Internet research, 38), S. 131–150.

- Faas, Thorsten; Debus, Marc (2014): Die Piraten am Wahlomat. Programme und inhaltliche Standpunkte einer (relativ) neuen Partei. In: Christoph Bieber und Claus Leggewie (Hg.): Unter Piraten. 1. Aufl. Bielefeld: transcript (Politikwissenschaft), S. 223–232.
- Fedders, Jonas (2016): Die Wahlerfolge der „Alternative für Deutschland“ im Kontext rassistischer Hegemoniebestrebungen. In: Alexander Häusler (Hg.): Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS, S. 163–178.
- Fiket, Irena; Memoli, Vincenzo (2013): Improving the Quality of Democracy: The case of Deliberative Poll held in 2007 in Turin. In: Brigitte Geißel und Marko Joas (Hg.): Participatory democratic innovations in Europe. Improving the quality of democracy? Opladen: Barbara Budrich Publishers, S. 123–142.
- Fishkin, James S. (2009): When the People speak. 1. Aufl. New York: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (2012): Deliberative polling. Reflections on an ideal made practical. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London, New York: Routledge, S. 71–89.
- Flick, Uwe (2017): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 8. Auflage, Originalausgabe. Reinbek bei Hamburg: rowohlts enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag (Rororo Rowohlts Enzyklopädie).
- Font, Joan; Smith, Graham; Galais, Carol; Alarcon, Pau (2018): Cherry-picking participation. Explaining the fate of proposals from participatory processes. In: *European Journal of Political Research* 57 (3), S. 615–636.
- Ford, Bryan (2002): Delegative Democracy. Online verfügbar unter <http://www.brynosaurus.com/deleg/deleg.pdf>, zuletzt aktualisiert am 15.05.2002, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Franklin, Aimee L.; Ebdon, Carol (2007): Democracy, Public Participation, and Budgeting: Mutually Exclusive or Just Exhausting? In: Richard C. Box (Hg.): Democracy and public administration. Armonk (New York), USA: M.E. Sharpe, S. 84–106.



- Fuchs, Dieter (1999): The Democratic Culture of Unified Germany. In: Pippa Norris (Hg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, S. 123–145.
- Fuchs, Georg (2012): *Der Landrat. Karrierewege, Stellung, Amtsführung und Amtsverständnis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: *Public Administration Review* 66 (s1), S. 66–75.
- Fung, Archon; Wright, Erik Olin (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. In: *Politics & Society* 29 (1), S. 5–41.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance), S. 45–64.
- Fürst, Silke; Oehmer, Franziska (2018): „Twitter-Armies“, „Earned Media“ und „Big Crowds“ im US-Wahlkampf 2016: Zur wachsenden Bedeutung des Nachrichtenfaktors Öffentlichkeitsresonanz. In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld*. Wiesbaden: Springer VS, S. 35–61.
- Gabriel, Oscar W. (1981): Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik. In: *Sociologia internationalis* 19, S. 195–212.
- Gabriel, Oscar W. (1983): Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*. München: Minerva Publikation München, S. 57–103.
- Gabriel, Oscar W. (2002): Bürgerbeteiligung in den Kommunen. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hg.): *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (Enquete-Kommission), 1), S. 121–160.

- Gabriel, Oscar W. (2005): Politische Einstellungen und politische Kultur. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 459–522.
- Gabriel, Oscar W. (2008): Politische Einstellungen und politische Kultur. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181–214.
- Gabriel, Oscar W. (2013): Repräsentationsschwächen und die zweite Transformation der Demokratie. Wer will in Deutschland direkte Demokratie? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (3), S. 592–612.
- Gabriel, Oscar W.; Hoffmann-Martinot, Vincent; Savitch, Hank V. (Hg.) (2000): Urban Democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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 (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung, S. 43–181.
- Gabriel, Oscar W.; Neller, Katja (2010): Bürger und Politik in Deutschland. In: Oscar W. Gabriel und Fritz Plasser (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa. Bürger und Politik. Baden-Baden: Nomos, S. 57–146.
- Gabriel, Oscar W.; Völkl, Kerstin (2005): Politische und soziale Partizipation. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 523–573.
- Gabriel, Oscar W.; Völkl, Kerstin (2008): Politische und soziale Partizipation. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 268–298.

- Gaiser, Wolfgang; Gille, Martina; Rijke, Johann de (2016): Einstellungen junger Menschen zur Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 66 (40–42), S. 36–41.
- Geißel, Brigitte (2006): Kritische Bürgerinnen und Bürger – Gefahr für Demokratien? In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (12), S. 3–9.
- Geißel, Brigitte (2008a): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 29–48.
- Geißel, Brigitte (2008b): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 112), S. 227–248.
- Geißel, Brigitte (2009): How to improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany. In: *German Politics and Society* 27 (4).
- Geißel, Brigitte (2011): Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie? Frankfurt am Main: Campus Verlag (Studien zur Demokratieforschung, 12).
- Geißel, Brigitte (2012a): Impacts of democratic innovations in Europe. Findings and desiderata. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London, New York: Routledge, S. 163–183.
- Geißel, Brigitte (2012b): Politische (Un-) Gleichheit und die Versprechen der Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 62, S. 32–37.
- Geißel, Brigitte; Neunecker, Martina; Kolleck, Alma (2015): Dialogorientierte Beteiligungsverfahren. Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (1), S. 151–165.
- Geißel, Brigitte; Roth, Roland; Collet, Stefan; Tillmann, Christina (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demo-

- kratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkt-demokratischer Elemente? In: Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung, S. 11–39.
- GO NRW, vom 20.02.2019 (14.07.1994): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.
- Gensicke, Thomas; Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/93170/73111cb56e58a95dacc6fccf7f8c01dd/3--freiwilligensurvey-hauptbericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Gerber, Marlène; Bächtiger, André; Shikano, Susumu; Reber, Simon; Rohr, Samuel (2018): Deliberative Abilities and Influence in a Transnational Deliberative Poll (EuroPolis). In: *British Journal of Political Science* 48 (04), S. 1093–1118.
- Gerl, Katharina; Marschall, Stefan; Wilker, Nadja (2016): Innerparteiliche Demokratie 2.0? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (2), S. 115–149.
- Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaab, Manuela (2016): Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 3–25.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Goebel, Thomas (2016): Kosten für neue Straßennamen im sechsstelligen Bereich. In: *Badische Zeitung*, 24.10.2016. Online verfügbar unter <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/kosten-fuer-neue-strassennamen-im-sechsstelligen-bereich--128943845.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.

- Gohl, Christopher; Wüst, Jürgen (2008): Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 259–280.
- Goodin, Robert E. (2008): *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. New York: Oxford University Press.
- Göschel, Albrecht (2013): „Stuttgart 21“: Ein postmoderner Kulturkonflikt. In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden: Springer VS, S. 149–172.
- Gritzalis, Dimitris A. (2002): Principles and requirements for a secure e-voting system. In: *Computers & Security* 21 (6), S. 539–556.
- Gross, Martin (2016): Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene. Schwarz-Grün in deutschen Großstädten. Wiesbaden: Springer VS (Research).
- Grotz, Florian (2014): Wahlsysteme und direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa: Lehren für Demokratiereformer? In: Hans Herbert von Arnim (Hg.): Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie. Beiträge auf der 14. Speyerer Demokratietagung vom 6. bis 7. Dezember 2012 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot (221), S. 57–75.
- GG, vom 13.07.2017 (23.05.1949): Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.
- Grunow, Dieter (2014): Innovationen in der öffentlichen Verwaltung. In: Manfred Mai (Hg.): Handbuch Innovationen. Wiesbaden: Springer VS, S. 208–231.
- Habermas, Jürgen (1986): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 623).
- Habermas, Jürgen (Hg.) (1997a): *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1997b): Drei normative Modelle der Demokratie. In: Jürgen Habermas (Hg.): *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 277–292.

- Habermas, Jürgen (1997c): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (2006): Politisches Interesse und politische Partizipation. In: Rolf Becker und Andreas Hadjar (Hg.): Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 179–204.
- Hagen, Lutz M.; Au, Anne-Marie in der; Wieland, Mareike (2017): Polarisierung im Social Web und der intervenierende Effekt von Bildung: eine Untersuchung zu den Folgen algorithmischer Medien am Beispiel der Zustimmung zu Merkels „Wir schaffen das!“. In: *kommunikation @ gesellschaft* 18, S. 1–20.
- Hager, Lutz (2005): Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Eine Wachstumstheorie der Demokratie – Volksinitiativen in Kalifornien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Forschung Politik).
- Hall, Thad (2012): Electronic voting. In: Norbert Kersting (Hg.): Electronic democracy. Opladen: Barbara Budrich Publishers (The world of political science), S. 153–176.
- Hanel, Katharina; Marschall, Stefan (2012): Die Nutzung kollaborativer Online-Plattformen durch Parteien: „Top down“ oder „bottom up“? In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (1), S. 5–34.
- Hardt, Steve; Lopes, Lia C.R. (2015): Google Votes: A Liquid Democracy Experiment on a Corporate Social Network. In: *Technical Disclosure Commons*.
- Harms, Florian; Schaible, Jonas; Wölk, Arno (2018): „Die AfD steht für etwas, das mit der CDU unvereinbar ist“. In: *T-Online*, 12.11.2018. Online verfügbar unter [https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id\\_84765710/annegret-kramp-karrenbauer-afd-steht-fuer-etwas-das-mit-cdu-unvereinbar-ist-.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_84765710/annegret-kramp-karrenbauer-afd-steht-fuer-etwas-das-mit-cdu-unvereinbar-ist-.html), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Harnisch, Sebastian; Schünemann, Wolf J. (2015): Wer regiert das Internet? – Sechs Thesen und einige Tendenzen. In: *Journal of Self-Regulation and Regulation* 1, S. 185–205.

- Harraß, Sven (2013): Liquid Democracy im Feldversuch – Beteiligungsmöglichkeiten in der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages. In: Mike Friedrichsen und Roland Kohn (Hg.): Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. Wiesbaden: Springer VS, S. 485–498.
- Haus, Michael (2008): Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer als lokale Institutionenpolitik. In: Achim Hildebrandt (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 289–309.
- Haus, Michael; Egner, Björn; Heinelt, Hubert (2005): Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens. In: Jörg Bogumil (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 102), S. 201–264.
- Haus, Michael; Sweeting, David (2006): Mayors, Citizens and Local Democracy. In: Henry Bäck (Hg.): The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Urban and regional research international, 10), S. 151–175.
- Häusler, Alexander (Hg.) (2016): Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS.
- Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Heindl, Andreas (2015): Inhaltsanalyse. In: Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf und Andreas Heindl (Hg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 299–333.
- Heinelt, Hubert (2013): Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder und wie schlägt es sich in ihren Handlungsorientierungen nieder? In: Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt (Hg.): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 105–127.

- Heinig, Hans Michael (2009): Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU? Hg. v. cege Discussion Papers, No. 85. Universität Göttingen, Center for European, Governance and Economic Development Research (cege). Göttingen.
- Heinsohn, Till; Israel, Jonas; Marschall, Stefan; Schultze, Martin (2016): Online-Wahlhilfen in Wahlkämpfen. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (3), S. 253–277.
- Hellmann, Georg; Hollmann, Jens (2017): Führungskompetenz in der öffentlichen Verwaltung. Motivation, Teamleitung und Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hemicker, Lorenz (2018): Angriff mit Ansage. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.11.2018. Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/merkels-erbe/afd-gegen-friedrich-merz-angriff-mit-ansage-15887089.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Hendricks, Carolyn M. (2016): Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. In: *European Journal of Political Research* 55 (1), S. 43–60.
- Heyne, Lea (2015): Globalisierung und Demokratie: Führt Denationalisierung zu einem Verlust an Demokratiequalität? In: Wolfgang Merkel (Hg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 277–305.
- Hibbing, John R.; Theiss-Morse, Elizabeth (2004): *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hiemstra, Jaring (2008): *Leistungsstarke Kommunen. Mehr Bürgernähe durch effektive Organisationsentwicklung*. Wiesbaden: Gabler Verlag/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Hildebrandt, Achim (2015): Experteninterviews. In: Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf und Andreas Heindl (Hg.): *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 241–255.



- Himmelreich, Sascha; Einwiller, Sabine (2015): Wenn der „Shitstorm“ überschwappt – Eine Analyse digitaler Spillover in der deutschen Print- und Onlineberichterstattung. In: Olaf Hoffjann und Thomas Pleil (Hg.): Strategische Onlinekommunikation. Theoretische Konzepte und empirische Befunde. Wiesbaden: Springer VS, S. 183–205.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut (2010): Die ‚Hightech-Obsession‘ der Innovationspolitik. In: Jürgen Howaldt und Heike Jacobsen (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Dortmunder Beiträge zur Sozialforschung), S. 71–84.
- Hoepken, Elina (2018): Larne Sprenger verlässt die Achimer CDU. In: *Achimer Kurier*, 29.03.2018. Online verfügbar unter [https://www.weser-kurier.de/region/achimer-kurier\\_artikel,-larne-sprenger-verlaesst-die-achimer-cdu-\\_arid,1715118.html](https://www.weser-kurier.de/region/achimer-kurier_artikel,-larne-sprenger-verlaesst-die-achimer-cdu-_arid,1715118.html), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Höffe, Otfried (2009): Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (779).
- Hoffmann, Dieter; Jäger, Thomas (1995): Demokratisierung – Krise eines Prozesses. In: Thomas Jäger und Dieter Hoffmann (Hg.): Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15–37.
- Hoffmann, Jürgen (1998): Die doppelte Vereinigung. Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen des Zusammenschlusses von Grünen und Bündnis 90. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH 1998.
- Hoffmann, Peter (2003): Kommunalpolitik in Niedersachsen. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 171–196.
- Hohmann, Daniela; Faas, Thorsten (2014): Politik – gefällt mir?! Soziale Online-Netzwerke als neue Quelle politischer Information. In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 247–261.

- Holtkamp, Lars (2006): Partizipative Verwaltung. Hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Jörg Bogumil (Hg.): Politik und Verwaltung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37), S. 185–207.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 366–377.
- Holtkamp, Lars (2008a): Bürgerhaushalt. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 222–235.
- Holtkamp, Lars (2008b): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, 30).
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 53).
- Holtkamp, Lars (2013): Kommunale Handlungsspielräume und demokratische Legitimation. In: Katrin Harm und Jens Aderhold (Hg.): Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich. Wiesbaden: Springer VS (Research), S. 131–149.
- Holtkamp, Lars (2018): Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS (Handbuch), S. 125–142.
- Holtkamp, Lars; Bathge, Thomas (2012): Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise. In: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (1), S. 47–64.

- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Heike Walk und Lilian Schwalb (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 231–250.
- Holtkamp, Lars; Brockmann, Nils Arne (2016): Theoretische Einordnung, empirischer Forschungsstand und Hypothesen. In: Lars Holtkamp (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden: Springer VS (Stadtfor- schung aktuell), S. 11–55.
- Holtkamp, Lars; Friedhoff, Caroline (2014): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaus- halte einfach nebensächlich? Die Sichtweise der kommunalen Entschei- dungsträger/innen in Deutschland. In: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbetei- ligung* (3), S. 1–11.
- Holtkamp, Lars; Schnittke, Sonja (2008): Erklärungsmodelle für die Unterreprä- sentation von Frauen. Eine Analyse am Beispiel der Kommunalparla- mente von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. In: *Femina Po- litica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* (2), S. 53–64.
- Holtmann, Everhard; Rademacher, Christian; Reiser, Marion (2017): Kommu- nalpolitik. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).
- Hornig, Eike-Christian (2011): Direkte Demokratie und Parteienwettbewerb – Überlegungen zu einem obligatorischen Referendum als Blockadelöser auf Bundesebene. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3), S. 475–492.
- Horst, Patrick (2011): Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand. Kont- raproduktiv, aber schwer reformierbar. In: *Zeitschrift für Parlamentsfra- gen* 42 (4), S. 707–724.
- Hrbek, Rudolf (2012): Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem. In: *Integra- tion* 35 (1), S. 35–50.

- Huber, Roman; Kurz, Britta (2009): Ein Vorschlag für die Bundesebene: Der Gesetzesentwurf von Mehr Demokratie e.V. zur Einführung einer bundesweiten Volksgesetzgebung. In: Hermann K. Heußner, Otmar Jung, Gerald Häfner und Hans-Jochen Vogel (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. 2. Aufl. München: Olzog, S. 459–472.
- Hüttmann, Andrea (2017): Zerstört das Internet die ethischen Grundsätze unseres Miteinanders? – „Soziale Medienkompetenz“ muss und will gelernt sein. In: Yvonne Thorhauer und Christoph A. Kexel (Hg.): Face-to-Interface. Werte und ethisches Bewusstsein im Internet. Wiesbaden: Springer Gabler (Schriften der accadis Hochschule).
- Inglehart, Ronald (1990): Culture shift in advanced industrial society. Princeton (New Jersey), USA: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian (2005): Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jabbusch, Sebastian (2010/2011): Liquid Democracy in der Piratenpartei. Eine neue Chance für innerparteiliche Demokratie im 21. Jahrhundert? Unveröffentlichte Magisterarbeit. Universität Greifswald.
- Jann, Werner (1998a): Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Bernhard Blanke, Stephan Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 230–238.
- Jann, Werner (1998b): Neues Steuerungsmodell. In: Bernhard Blanke, Stephan Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 70–80.
- Janning, Frank (2009): Politik. In: Gerhard Fröhlich (Hg.): Bourdieu-Handbuch. Leben – Werk – Wirkung. Stuttgart, Weimar: Metzler, S. 342–351.
- Janssen, Davy; Kies, Raphaël (2005): Online Forums and Deliberative Democracy. In: *Acta Politica* (40), S. 317–335.
- Jordan, Grant (2007): Policy Without Learning. In: *Public Policy and Administration* 22 (1), S. 48–73.

- Jörke, Dirk (2010): Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der De-liberation. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20 (3–4), S. 269–290.
- Jörke, Dirk; Selk, Veith (2017): Theorien des Populismus zur Einführung. Ham-burg: Junius (Zur Einführung).
- Jun, Uwe (2013): Typen und Funktionen von Parteien. In: Oskar Niedermayer (Hg.): *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 119–144.
- Jung, Otmar (2005): Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Andreas Kost (Hg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 312–366.
- Jungherr, Andreas (2017): Das Internet in der politischen Kommunikation. For-schungsstand und Perspektiven. In: *Politische Vierteljahresschrift* 58 (2), S. 284–315.
- Jungherr, Andreas; Jürgens, Pascal (2011): E-Petitionen in Deutschland. Zwi-schen niedrigschwelligem Partizipationsangebot und quasi-plebiszitärer Nutzung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3), S. 523–537.
- Jungherr, Andreas; Schoen, Harald (2013): Das Internet in Wahlkämpfen. Kon-zepte, Wirkungen und Kampagnenfunktionen. Wiesbaden: Springer VS.
- Kaiser, Robert (2014): *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundla-gen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).
- Kamlage, Jan-Hendrik; Richter, Ina; Nanz, Patrizia (2018): An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS (Handbuch), S. 627–642.
- Keller, Tobias R.; Klinger, Ulrike (2018): Social Bots in Election Campaigns. Theoretical, Empirical, and Methodological Implications. In: *Political Communication* 17, S. 1–19.
- Kellner, Michael (2015): *Beteiligungspartei 2019. Input für die task force Betei-ligung*. Partei Bündnis 90 Die Grünen.
- Kern, Anna (2017): Identifikation mit politischen Parteien und Demokratiezu-friedenheit: Eine Längsschnittanalyse zum Einfluss von Parteiidentifika-tion in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 58 (1), S. 49–74.

- Kersten, Jens (2014): Schwarmdemokratie. Veränderungen des Demokratieverständnisses durch Soziale Medien. In: *Juristische Schulung* 54 (8), S. 673–681.
- Kersting, Norbert (2004a): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt: Campus Verlag (Studien zur Demokratieforschung, 7).
- Kersting, Norbert (2004b): Internet Voting Behaviour: Lessons from a German Local Election. In: Norbert Kersting und Harald Baldersheim (Hg.): *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 255–275.
- Kersting, Norbert (2004c): Nichtwähler: Diagnose und Therapieversuche. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2), S. 403–427.
- Kersting, Norbert (2004d): Online-Wahlen im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (18), S. 16–23.
- Kersting, Norbert (2005): The quality of political discourse: Can E-discussion be deliberative? Annual Conference of the British Political Studies Association. British Political Studies Association. Leeds, 05.04.2005.
- Kersting, Norbert (2008a): Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen. In: Norbert Kersting (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 107–122.
- Kersting, Norbert (2008b): Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In: Norbert Kersting (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 270–292.
- Kersting, Norbert (2008c): Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Norbert Kersting (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–39.

- Kersting, Norbert (Hg.) (2008d): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kersting, Norbert (2008e): Vorwort. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–10.
- Kersting, Norbert (2008f): Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung. Sackgasse oder Segen? In: Thomas von Winter und Volker Mitterdorf (Hg.): Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Festschrift für Theo Schiller. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 221–231.
- Kersting, Norbert (Hg.) (2012a): Electronic democracy. Opladen: Barbara Budrich Publishers (The world of political science).
- Kersting, Norbert (2012b): The Future of Electronic democracy. In: Norbert Kersting (Hg.): Electronic democracy. Opladen: Barbara Budrich Publishers (The world of political science), S. 11–54.
- Kersting, Norbert (2013a): Bürgerhaushalte in Deutschland. In: *HaushaltsZeitung* (1), S. 15–16.
- Kersting, Norbert (2013b): Kontextbedingungen und Grundlagen kommunaler Innovation. In: Martin Junkernheinrich und Wolfgang H. Lorig (Hg.): Kommunalreformen in Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 119–138.
- Kersting, Norbert (2013c): Online participation: from 'invited' to 'invented' spaces. In: *International Journal Electronic Governance* 6 (4), S. 270–280.
- Kersting, Norbert (2013d): Wutbürger und andere soziale Bewegungen. In: *Der Bürger im Staat* 63 (3), S. 155–165.
- Kersting, Norbert (2014): Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 53–87.

- Kersting, Norbert (2015): Barrierefreie politische Partizipation. In: Miriam Düber (Hg.): Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen, Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 136–149.
- Kersting, Norbert (2016a): Direkte Demokratie: Theorie und Praxis. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 307–334.
- Kersting, Norbert (2016b): Jugend und politische Partizipation: Online- oder Offline-Beteiligung? In: Jörg Tremmel und Markus Rutsche (Hg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 253–270.
- Kersting, Norbert (2016c): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation – Die Sicht der Ratsmitglieder. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 91–110.
- Kersting, Norbert (2016d): Politische Online-Beteiligung im internationalen Vergleich. Eine Revitalisierung politischer Beteiligung? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (2), S. 91–113.
- Kersting, Norbert (2017a): Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 81–120.
- Kersting, Norbert (2017b): Urbane Innovation – Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–32.
- Kersting, Norbert; Baldersheim, Harald (2004): Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction. In: Norbert Kersting und Harald Baldersheim (Hg.): Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 3–19.
- Kersting, Norbert; Mehl, Max (2018): Echokammern im deutschen Bundestagswahlkampf 2017. Die ambivalente Rolle der Prominenz. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (3), S. 586–602.



- Kersting, Norbert; Roth, Roland (2018): Bürgerbeteiligung und Energiewende. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS (Handbuch), S. 1147–1164.
- Kersting, Norbert; Schmitter, Philippe; Trechsel, Alexander (2008): Die Zukunft der Demokratie. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40–62.
- Kersting, Norbert; Schneider, Sebastian H. (2016): Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik. Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (3–4), S. 311–339.
- Kersting, Norbert; Zhu, Yimei (2018): Crowd Sourced Monitoring in Smart Cities in the United Kingdom. In: Daniel A. Alexandrov, Alexander V. Boukhanovsky, Andrei V. Chugunov, Yury Kabanov und Olessia Koltsova (Hg.): Digital Transformation and Global Society. Third International Conference, DTGS 2018, St. Petersburg, Russia, May 30 – June 2, 2018, Revised Selected Papers, Part I. Cham: Springer International Publishing (Communications in Computer and Information Science, 858), S. 255–265.
- Klages, Helmut (2014): Anwendungs- und Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung am Beispiel der Planungszelle. In: Hans-Liudger Dienel, Kerstin Franzl, Raban D. Fuhrmann, Hans J. Lietzmann und Antoine Vergne (Hg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten. München: Oekom (Schriftenreihe Blickwechsel, 11), S. 123–133.
- Klein, Markus; Lüdecke, Yvonne (2018): Ent-Parteipolitisierung und faktischer Konkurrenzausschluss bei Bürgermeister- und Landratswahlen. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28 (2), S. 125–146.
- Kleinfeld, Ralf (1996): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik, 18).
- Kleinhenz, Thomas (1995): Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag (Studien zur Sozialwissenschaft, 156).

- Klinger, Ulrike; Russmann, Uta (2015): The sociodemographics of political public deliberation: Measuring deliberative quality in different user groups. In: *Communications* 40 (4), S. 471–484.
- Klinger, Ulrike; Russmann, Uta (2017): „Beer is more efficient than social media“ – Political parties and strategic communication in Austrian and Swiss national elections. In: *Journal of Information Technology & Politics* 14 (4), S. 299–313.
- Kneuer, Marianne (2015): Mehr demokratische Qualität durch das Internet? In: *Journal of Self-Regulation and Regulation* (1), S. 47–63.
- Kneuer, Marianne (2016): Digitale Medien in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 615–631.
- Kneuer, Marianne; Salzborn, Samuel (2016): Digitale Medien und ihre Wirkung auf demokratische Prozesse. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (2).
- Koch, Wolfgang; Frees, Beate (2016): Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. In: *Media Perspektiven* (9), S. 418–437.
- König, Mathias; König, Wolfgang (2014): Qualitätskriterien von Planungszellen: Entwicklung und empirische Befunde. In: Hans-Liudger Dienel, Kerstin Franzl, Raban D. Fuhrmann, Hans J. Lietzmann und Antoine Vergne (Hg.): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. München: Oekom (Schriftenreihe Blickwechsel, 11), S. 333–356.
- König, Mathias; König, Wolfgang (2016): Web 2.0 und der SPD-Mitgliederentscheid zur „GroKo“. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (2), S. 151–178.
- Kopke, Christop; Lorenz, Alexander (2016): „Ich kenne keine Flügel, ich kenne keine Strömungen. Ich kenne nur die Brandenburger AfD“. Die Alternative für Deutschland (AfD) in Brandenburg im Frühjahr 2015. In: Alexander Häusler (Hg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 221–235.

- Korsch, Felix (2016): Stichwortgeber in Nadelstiefen. Personelle und inhaltliche Konvergenzen zwischen AfD und Pegida. In: Alexander Häusler (Hg.): Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS, S. 135–147.
- Kost, Andreas (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (10), S. 25–31.
- Kost, Andreas (2013): Direkte Demokratie. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Elemente der Politik).
- Krapp, Max-Christopher (2013): Reform der Kommunalverwaltung. In: Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt (Hg.): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 129–159.
- Krapp, Max-Christopher; Egner, Björn (2013): Parteien in der Kommunalpolitik. In: Björn Egner, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt (Hg.): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 69–82.
- Kreisverband Rotenburg (Wümme) (Die Linke): Anlässlich der Einführung der „Bürgerplattform“ im Landkreis Rotenburg (Wümme) am 06.03.2015. Pressemitteilung der Partei Die Linke, Kreisverband Rotenburg (Wümme). Damberg, Manfred.
- Kreutzträger, Ilka (2012): Die Online-Kommune. In: *Die Tageszeitung*, 25.06.2012. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/Friesland-testet-Buergerbeteiligung-uebers-Internet/!5090525/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Kriesi, Hanspeter (2012): Direct democracy. The Swiss experience. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London, New York: Routledge, S. 39–55.
- Kubicek, Herbert (2016a): Evaluating Public (e-)Consultation Processes. In: Georg Aichholzer, Herbert Kubicek und Lourdes Torres (Hg.): Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence. 1. Aufl. Cham, Schweiz: Springer International Publishing (Public Administration and Information Technology, 19), S. 83–108.

- Kubicek, Herbert (2016b): What Difference Does the „E“ Make? Comparing Communication Channels in Public Consultation and Collaboration Processes. In: Georg Aichholzer, Herbert Kubicek und Lourdes Torres (Hg.): Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence. 1. Aufl. Cham, Schweiz: Springer International Publishing (Public Administration and Information Technology, 19), S. 307–331.
- Kubicek, Herbert; Aichholzer, Georg (2016): Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice. In: Georg Aichholzer, Herbert Kubicek und Lourdes Torres (Hg.): Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence. 1. Aufl. Cham, Schweiz: Springer International Publishing (Public Administration and Information Technology, 19), S. 11–45.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Babara; Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung.
- Kuhn, Frank (2006): Elektronische Partizipation. Digitale Möglichkeiten – Erklärungsfaktoren – Instrumente. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Forschung Politik).
- Kuhn, Sebastian; Vetter, Angelika (2013): Die Zukunft der nationalen Parteien vor Ort. In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest. Wiesbaden: Springer VS, S. 93–124.
- Lahusen, Christian; Bleckmann, Lisa (2015): Beyond the Ballot Box. Changing Patterns of Political Protest Participation in Germany (1974–2008). In: *German Politics* 24 (3), S. 402–426.
- Landkreis Friesland (o.D.): LiquidFriesland. Projektbeschreibung, o.D.
- Landkreis Friesland (2011): Haushaltssatzung des Landkreises Friesland für das Haushaltsjahr 2012, 12.12.2011.
- Landkreis Friesland (2012a): Vorlage zur Einführung der Software Liquid Feedback zur Online-Bürgerbeteiligung. Vorlagen Nr. 0097/2012, 25.04.2012.

- Landkreis Friesland (2012b): Vorlage zur Einführung der Software LiquidFeedback zur Online-Bürgerbeteiligung; Vorstellung der Projektbeschreibung und Verabschiedung einer Satzung analog § 35 NKomVG. Vorlagen Nr. 0145/2012, 28.06.2012.
- Landkreis Friesland (2012c): Niederschrift der 4. Sitzung des Kreistages des Landkreises Friesland, 11.07.2012.
- Landkreis Friesland (2012d): Satzung des Landkreises Friesland über den Einsatz der Internet-Plattform „LiquidFriesland“ zur Online-Bürgerbeteiligung, 11.07.2012.
- Landkreis Friesland (2013a): Vorlage zur Initiative aus LiquidFriesland „Ausbildungsmöglichkeiten für Mädchen im Landkreis Friesland“. Vorlagen Nr. 0230/2013, 30.01.2013.
- Landkreis Friesland (2013b): Evaluierungsbericht LiquidFriesland, Juni 2013.
- Landkreis Friesland (2013c): Niederschrift der 8. Sitzung des Kreistages des Landkreises Friesland, 25.06.2013.
- Landkreis Friesland (2013d): Vorlage zu Initiative aus LiquidFriesland „Ampelgriffe für Radfahrer“. Vorlagen Nr. 0375/2013, 11.11.2013.
- Landkreis Friesland (2015a): Evaluierungsbericht LiquidFriesland, 26.01.2015.
- Landkreis Friesland (2015b): Evaluierungsbericht LiquidFriesland, 19.08.2015.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2013): Niederschrift der 10. Sitzung des Kreistages des Landkreises Rotenburg (Wümme), 18.12.2013.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2015a): Niederschrift der 17. Sitzung des Kreistages des Landkreises Rotenburg (Wümme), 09.07.2015.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2015b): Niederschrift der 19. Sitzung des Kreistages des Landkreises Rotenburg (Wümme), 11.12.2015.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2016a): Beschlussvorlage zur Initiative aus Bürgerplattform ROW „Änderung der Sperrmüllabfuhr ab 01.01.2017“. Drucksachen-Nr. 2011-16/1313, 15.04.2016.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2016b): Niederschrift der 9. Sitzung des Ausschusses für Abfallwirtschaft des Landkreises Rotenburg (Wümme), 26.04.2016.

- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2016c): 1 Jahr Bürgerplattform ROW. Statistik, 24.05.2016.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2017a): Evaluation Bürgerplattform ROW. Statistik, 07.03.2017.
- Landkreis Rotenburg (Wümme) (2017b): Niederschrift der 2. Sitzung des Ausschusses für Personal- und Organisationsentwicklung des Landkreises Rotenburg (Wümme), 07.03.2017.
- Landwehr, Claudia (2012): Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorien deliberativer Demokratie. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzki und Gary S. Schaal (Hg.): *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 355–385.
- Lassalle, Ruth; Meifert, Matthias (2015): Jenseits der Absichtserklärung. In: *personalmagazin* (1), S. 30–31. Online verfügbar unter [https://hrpepper.de/wp-content/uploads/2017/09/33\\_Jenseits-der-Absichtserklaerung-Demokratie-im-Unternehmen.pdf](https://hrpepper.de/wp-content/uploads/2017/09/33_Jenseits-der-Absichtserklaerung-Demokratie-im-Unternehmen.pdf), zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lauth, Hans-Joachim (2009): Typologien in der vergleichenden Politikwissenschaft: Überlegungen zum Korrespondenzproblem. In: Susanne Pickel (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 153–172.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009): *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Lechner, Julian (2018): Innerparteiliche Demokratie im paradigmatischen Widerstreit realistischer und normativer Demokratietheorien. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (3), S. 658–677.
- Leddin, Ute Mahler (2015): Für aktive Bürgerbeteiligung. Landkreis lud zur Info-Veranstaltung „Bürgerplattform“. In: *Bremervörder Anzeiger*, 15.03.2015.

- Leggewie, Claus; Bieber, Christoph (2008): Webforum. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 92–103.
- Lembcke, Oliver W. (2016): Theorie demokratischer Repräsentation. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 23–58.
- Lembcke, Oliver W.; Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (Hg.) (2012): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lembcke, Oliver W.; Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (Hg.) (2016): Zeitgenössische Demokratietheorie. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of „Muddling Through“. In: *Public Administration Review* 19 (2), S. 79–88.
- Lindenberg, Friedrich (2010): Konzeption und Erprobung einer Liquid Democracy Plattform anhand von Gruppendiskussionen. Unveröffentlichte Bachelorarbeit. Technische Universität Ilmenau.
- Lindner, Ralf (2007): Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Strategische Anwendung neuer Kommunikationstechnologien durch kanadische Parteien und Interessengruppen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Politikwissenschaftliche paperbacks, 39).
- Lorig, Wolfgang H. (2009): Die kundenorientierte Verwaltung – zu den Facetten eines Leitbildes der Verwaltungsmodernisierung. In: Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig und Erhard Treutner (Hg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung), S. 225–246.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence; Stoker, Gerry (2006): Local Political Participation. The Impact of Rules-In-Use. In: *Public Administration* 84 (3), S. 539–561.

- Lucke, Jörn von (2017): Technische Innovation – Potenziale von Open Government, offene Daten und intelligenten Städten. In: Norbert Kersting (Hg.): *Urbane Innovation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 151–204.
- Macpherson, Crawford B. (1979): *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Magin, Raphael; Eder, Christina; Vatter, Adrian (2008): Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In: Achim Hildebrandt (Hg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 345–362.
- Mai, Manfred (2018): Die Energiewende als Herausforderung der Zivilgesellschaft – gesamtgesellschaftlicher Konsens und partikulare Interessen. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS (Handbuch), S. 227–239.
- Maier, Jürgen (2000): Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dimensionen, Determinanten, Konsequenzen. Opladen: Leske + Budrich (Forschung Politikwissenschaft, 82).
- Manavopoulos, Vasilis; Triga, Vasiliki; Marschall, Stefan; Wurthmann, Lucas Constantin (2019): The Impact of VAAs on (non-Voting) Aspects of Political Participation. Insights from Panel Data Collected During the 2017 German Federal Elections Campaign. In: *Statistics, Politics and Policy* 0 (0).
- Märker, Oliver (2009): Studie: E-Partizipation in Deutschland. In: *Journal of eDemocracy* 1 (1), S. 45–54.
- Märker, Oliver; Wehner, Josef (2013): „E-Partizipation“ – Politische Beteiligung als statistisches Ereignis. In: Jan-Hendrik Passoth und Josef Wehner (Hg.): *Quoten, Kurven und Profile. Zur Vermessung der sozialen Welt*. Wiesbaden: Springer (Medien – Kultur – Kommunikation), S. 273–291.
- Marky, Karola (o.D.): Requirements for an Internet Proxy Voting System. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. TU Darmstadt.
- Marschall, Stefan (2014): *Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (1426).
- Marschall, Stefan (2015): *Das politische System Deutschlands*. 3. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (Band 1557).



- Martens, Helmut (2010): Beteiligung als soziale Innovation. In: Jürgen Howaldt und Heike Jacobsen (Hg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Dortmunder Beiträge zur Sozialforschung), S. 371.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2009): Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems. In: Maija Setälä (Hg.): Referendums and representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation. London: Routledge (Routledge ECPR studies in European political science, 62), S. 34–55.
- Masser, Kai; Pistoia, Adriano; Nitzsche, Philipp (2013): Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte. Wiesbaden: Springer VS (Research).
- Mayntz, Renate (1993): Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. In: J. Kooiman (Hg.): Modern Governance. New Government – Society Interactions. London, Newbury Park: Sage Publications, S. 9–20.
- Mayntz, Renate; Holm, Kurt; Hübner, Peter (1978): Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie. 5. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verl.
- Mayring, Philipp (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 4. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Melcher, Reinhold (2017): Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume im Mehrebenensystem. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, S. 35–79.
- Mendelberg, Tali (2002): The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. In: *Political Decision Making, Deliberation and Participation* 6, S. 151–193.
- Mendoza, Nicolás (2015): Liquid Separation: Three Fundamental Dimensions within LiquidFeedback and other Voting Technologies. In: *Journal of eDemocracy* 7 (2), S. 45–58.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Beiträge zur Kenntnis des Rechtslebens, 2076).

- Merkel, Wolfgang (2015a): Die Herausforderungen der Demokratie. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–42.
- Merkel, Wolfgang (2015b): Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung? In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS, S. 472–498.
- Merkel, Wolfgang (2015c): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Hg. v. Otto-Brenner-Stiftung. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AH80\\_Demokratie\\_Merkel\\_2015\\_06\\_01.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH80_Demokratie_Merkel_2015_06_01.pdf), zuletzt aktualisiert am 22.02.2019.
- Merkel, Wolfgang (2016): Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (40–42), S. 4–11.
- Merton, Robert K. (1940): Bureaucratic Structure and Personality. In: *Social Forces* 18 (4), S. 560–568.
- Meur, Gisèle de; Bursens, Peter; Gottcheiner, Alain (2006): MSDO/MDSO Revisited for Public Policy Analysis. In: Benoît Rihoux und Heike Grimm (Hg.): Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide. Boston (Massachusetts), USA: Springer Science+Business Media Inc, S. 67–94.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 465–479.
- Meyer, Hubert (2003): Kommunalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 153–170.
- Meyer, Thomas (2009): Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

- Miller III, James C. (1969): A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process. In: *Public Choice* 7, S. 107–113.
- Moeckli, Silvano (2007): Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA. In: Markus Freitag (Hg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: LIT (Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, 3), S. 19–39.
- Möltgen, Katrin; Pippke, Wolfgang (2009): New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung. In: Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig und Erhard Treutner (Hg.): *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung), S. 199–224.
- Moosbrugger, Helfried; Kelava, Augustin (Hg.) (2008): *Testtheorie und Fragebogenkonstruktion*. Berlin: Springer (Springer-Lehrbuch).
- Moser, Heinz (2014): Die Veränderung der politischen Teilnahme und Partizipation im Zeitalter der digitalen Netze. In: Ralf Biermann, Johannes Fromme und Dan Verständig (Hg.): *Partizipative Medienkulturen. Positionen und Untersuchungen zu veränderten Formen öffentlicher Teilhabe*. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer VS (Medienbildung und Gesellschaft, 25), S. 21–48.
- Mossberger, Karen; Tolbert, Caroline J.; McNeal, Ramona S. (2008): *Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation*. Cambridge (Massachusetts), USA: MIT Press.
- Mouffe, Chantal (2015a): *Agonistik. Die Welt politisch denken*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (1555).
- Mouffe, Chantal (2015b): Für einen linken Populismus. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 30.03.2015. Online verfügbar unter <https://www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/fuer-einen-linken-populismus-857/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Susanne Pickel (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 113–131.

- Muno, Wolfgang (2016): Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 79–90.
- Mutz, Diana Carole (2007): *Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge (Massachusetts), USA: Cambridge University Press.
- Nagiller, Juliane (2013): Das deliberative Potenzial von Online-Diskussionen auf Nachrichtenportalen. In: Valentin Dander, Veronika Gründhammer, Heike Ortner, Daniel Pfurtscheller und Michaela Rizzolli (Hg.): *Medienräume*. 1. Aufl. Innsbruck, Österreich: innsbruck university press, S. 89–106.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (1200).
- Naßmacher, Hiltrud (1997): Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik. In: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 427–442.
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (1979): *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Uni-Taschenbücher, 877).
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (1999): *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Universitätstaschenbücher, 2097).
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (2007): *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Naumann, Ingo (2012): *Wählergemeinschaften in einer Parteiendemokratie. Ihre Stellung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (VS research).
- Neumann, Felix (2013a): Plattformneutralität. Zur Programmatik der Piratenpartei. In: Oskar Niedermayer (Hg.): *Die Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer VS, S. 175–188.

- Neumann, Tobias (2013b): Ein Blick nach Innen: Das Selbstverständnis der Piraten. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Die Piratenpartei. Wiesbaden: Springer VS, S. 125–148.
- Neunecker, Martina (2016): Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Research).
- Newig, Jens; Jager, Nicolas; Challies, Edward (2012): Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (4), S. 527–564.
- Newton, Kenneth (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London, New York: Routledge, S. 3–20.
- Niedermayer, Oskar (Hg.) (2013a): Die Piratenpartei. Wiesbaden: Springer VS.
- Niedermayer, Oskar (2013b): Die Piratenpartei Deutschland. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 619–646.
- Niedermayer, Oskar (2013c): Keine Parteienverdrossenheit, aber Parteienkritik. Die Bürgerorientierungen gegenüber den Bundestagsparteien. In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest. Wiesbaden: Springer VS, S. 45–65.
- Niedermayer, Oskar (2015): Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013. Wiesbaden: Springer VS, S. 175–207.
- Niedermayer, Oskar (2018): Parteimitgliedschaften im Jahre 2017. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2), S. 346–371.
- Niedermayer, Oskar; Höhne, Benjamin; Jun, Uwe (Hg.) (2013): Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest. Wiesbaden: Springer VS.
- Niedermeier, Alexander; Ridder, Wolfram (2017): Das Brexit-Referendum. Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS (essentials).

- NLO, vom 22.08.2016 (22.04.2005): Niedersächsische Landkreisordnung.
- NKomVG, vom 16.12.2014 (17.12.2010): Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz.
- Nielsen, Jakob (2006): The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities. Online verfügbar unter <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Nitsche, Andreas (2014): Liquid Democracy provides no Alternative to the Republic. In: *The Liquid Democracy Journal* (2), S. 34–35.
- Nohlen, Dieter (1986): Wahlrecht und Parteiensystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik).
- Nolte, Paul (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* (1–2), S. 5–12.
- Nolte, Paul (2012): Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart. 1. Aufl. München: C.H. Beck (Beck'sche Reihe).
- Norris, Pippa (1999): Introduction: The Growth of Critical Citizens? In: Pippa Norris (Hg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, S. 1–27.
- Norris, Pippa (2008): Digital divide. Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press (Communication, society and politics).
- Norris, Pippa (2012): Political mobilization and social networks. The example of the Arab spring. In: Norbert Kersting (Hg.): *Electronic democracy*. Opladen: Barbara Budrich Publishers (The world of political science), S. 55–76.
- o.V. (2014): Heftige Diskussion entfacht. Experte Dr. Stephan Eisel kritisiert Online-Plattform. In: *Jeversches Wochenblatt*, 24.07.2014.
- o.V. (2017): „achim-dialog“: Öffnen des Online-Bürgerforums für Ratsmitglieder abgeschmettert. In: *Kreiszeitung*, 17.10.2017. Online verfügbar unter <https://www.kreiszeitung.de/lokales/verden/achim-ort44553/achim-dialog-oeffnen-online-buergerforums-ratsmitglieder-verwaltung-abgeschmettert-8783658.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.

- o.V. (2018): Bemessung der Grundsteuer ist verfassungswidrig. In: *Welt Online*, 10.04.2018. Online verfügbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article175318878/Grundsteuer-Bemessung-verfassungswidrig-laut-Bundesverfassungsgericht.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Odenbach, Jan (2012): Partei, Netz, Netzpartei. Meinungs- und Willensbildung in der Piratenpartei. Wiesbaden: Springer (VS College, 31).
- OECD (2003): *Promise and Problems of E-Democracy*. Paris: OECD Publications Service.
- OECD (2005): *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publishing.
- Oertel, Britta; Kahlisch, Carolin; Albrecht, Steffen (2017): *Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. Endbericht zum TA-Projekt*. Unter Mitarbeit von Jan Odenbach. Hg. v. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag.
- Oertel, Stephan (2018): Sperrmüll wird in Zukunft nur noch auf Nachfrage abgeholt. In: *Kreiszeitung*, 14.01.2018.
- Oswald, Michael (2018): Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel – ein disruptives Zeitalter? In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld*. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–34.
- Owen, Harrison (2008): Open Space Konferenz: Eine transformative Praxis. In: Norbert Kersting (Hg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 159–166.
- Paetsch, Jennifer; Reichert, Daniel (2012): Liquid Democracy. Neue Wege der politischen Partizipation. In: *vorgänge* (4), S. 15–22.
- Paetsch, Jennifer; Reichert, Daniel (2013): Potenziale nutzen mit Liquid Democracy. In: Mike Friedrichsen und Roland Kohn (Hg.): *Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien*. Wiesbaden: Springer VS, S. 499–515.

- Pähle, Katja (2008): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Eine Herausforderung für die Legitimation lokaler Mandatsträger? In: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 112), S. 249–269.
- Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance), S. 215–237.
- Parkinson, John (2006): *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press.
- Patzelt, Werner J. (2018a): Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (4), S. 885–895.
- Patzelt, Werner J. (2018b): Parteien und Bürger – erreichen die Parteien noch die Bürger? In: Martin Morlok, Thomas Poguntke und Ewgenij Sokolov (Hg.): *Parteienstaat – Parteiendemokratie: Nomos*, S. 25–38.
- Pfahl-Traughber, Armin (2013): Die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)/DIE LINKE. In: Oskar Niedermayer (Hg.): *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 541–562.
- Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009): Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: Susanne Pickel (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 441–464.
- Pickel, Susanne (2016): Methodologische Grundlagen des Vergleichs und Vergleichsdesign. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 25–45.



- Pogrebinschi, Thamy (2015): Mehr Partizipation – ein Heilmittel gegen die ‚Krise der Demokratie‘? In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS, S. 127–154.
- Pogrebinschi, Thamy; Ryan, Matt (2018): Moving beyond input legitimacy. When do democratic innovations affect policy making? In: *European Journal of Political Research* 57 (1), S. 135–152.
- politik-digital e.V. (o.D.): Evaluationsbericht. „aula – Schule gemeinsam gestalten“. Online verfügbar unter <http://aula-blog.website/wp-content/uploads/2019/03/Evaluation.zip>, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2011): Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Priemer, Jana; Krimmer, Holger; Labigne, Anaël (2017): ZiviZ-Survey 2017: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. Hg. v. Stifterverband und Bertelsmann Stiftung.
- Raabe, Lea (2018): Diskursstrategien in Online-Teilöffentlichkeiten am Beispiel der Jungen Alternative für Deutschland. In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld. Wiesbaden: Springer VS, S. 165–185.
- Radtke, Jörg; Schaal, Gary S. (2018): Die Energiewende in Deutschland. Versuch einer demokratietheoretischen Systematisierung. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS (Handbuch), S. 143–155.
- Rauscher, Natalie (2018): Von Occupy Wall Street zu den ‚nasty women‘ – Digitale Kommunikation als Partizipationsmöglichkeit neuer Protestströmungen. In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld. Wiesbaden: Springer VS, S. 187–212.
- Rehmet, Frank; Mittendorf, Volker (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007. Hg. v. Mehr Demokratie e.V.

- Reichert, Daniel; Panek, Eva (2014): Alles ist im Fluss – die fließenden Ebenen einer Liquid Democracy. In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 299–310.
- Reinbold, Fabian (2012): Alle Friesen an die Laptops! In: *Der Spiegel*, 26.06.2012. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/liquid-friesland-als-experiment-in-basisdemokratie-a-840048.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Reinbold, Fabian (2013): Mitmach-Demokratie im Netz: Wirklich Neuland. In: *Der Spiegel*, 28.06.2013. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/liquid-friesland-und-digitale-demokratie-in-deutschland-a-908028.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 107).
- Reuber, Paul (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Stuttgart: Steiner (Erdkundliches Wissen, 131).
- Rihoux, Benoît; Ragin, Charles C. (Hg.) (2009): Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. Los Angeles (Kalifornien), USA: Sage Publications (Applied social research methods series, 51).
- Ritzer, George; Dean, Paul; Jurgenson, Nathan (2012): The Coming of Age of the Prosumer. In: *American Behavioral Scientist* 56 (4), S. 379–398.
- Ritzi, Claudia; Wagner, Aiko (2016): Symbolisch oder echt? Die politische Beteiligung junger Erwachsener in Deutschland online und offline. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (2), S. 304–326.
- Robinson, Susanne Walzer (2012): Handbuch zur Partizipation. 2. Aufl. Hg. v. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.khsb-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/Bibliothek/Ebooks/1%20frei/Handbuch\\_Partizipation.pdf](http://www.khsb-berlin.de/fileadmin/user_upload/Bibliothek/Ebooks/1%20frei/Handbuch_Partizipation.pdf), zuletzt geprüft am 22.02.2019.

- Rogers, Everett M. (1983): *Diffusion of innovations*. 3. Aufl. New York (New York), USA: The Free Press.
- Rohlfing, Ingo (2009): Vergleichende Fallanalysen. In: Susanne Pickel (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 133–151.
- Roleff, Daniel (2012): Digitale Politik und Partizipation: Möglichkeiten und Grenzen. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 62, S. 14–20.
- Roßteutscher, Sigrid; Schäfer, Armin (2016): Asymmetrische Mobilisierung. Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 57 (3), S. 455–483.
- Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Ansgar Klein (Hg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (347), S. 404–447.
- Roth, Roland (2011): *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (1229).
- Roth, Roland (2016a): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Manuela Glaab (Hg.): *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 59–74.
- Roth, Roland (2016b): *Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. In: Manuela Glaab (Hg.): *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 367–388.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2004): Evaluating Public-Participation Exercises. A Research Agenda. In: *Science, Technology & Human Values* 29 (4), S. 512–556.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms. In: *Science, Technology & Human Values* 30 (2), S. 251–290.
- Rowe, Gene; Marsh, Roy; Frewer, Lynn J. (2004): Evaluation of a Deliberative Conference. In: *Science, Technology & Human Values* 29 (1), S. 88–121.

- Rucht, Dieter (1982): Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung. München: tuduv-Verlagsgesellschaft (Politologie/Soziologie, 9).
- Saam, Nicole J. (2008): Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeiten und Konsequenzen für die Evaluierung. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 255–269.
- Saretzki, Thomas (2008): Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation: Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy“. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 34–54.
- Saward, Michael (2000a): Democratic innovation. In: Michael Saward (Hg.): Democratic innovation. Deliberation, representation and association. London, New York: Routledge/ECPR (Routledge/ECPR studies in European political science), S. 3–13.
- Saward, Michael (2000b): Less than meets the eye. Democratic legitimacy and deliberative theory. In: Michael Saward (Hg.): Democratic innovation. Deliberation, representation and association. London, New York: Routledge/ECPR (Routledge/ECPR studies in European political science), S. 69–77.
- Schaal, Gary S. (2012): Oligarchie als bessere Demokratie. Theorien der Elitendemokratie. Unter Mitarbeit von Harald G. Teßmer. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 445–472.
- Schäfer, Armin (2009a): Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. In: Max-Planck-Gesellschaft (Hg.): MPIfG Jahrbuch 2009–2010, S. 33–38.
- Schäfer, Armin (2009b): Krisentheorie der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (1), S. 159–183.

- Schäfer, Armin (2012): Beeinflusst die sinkende Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? Eine Analyse kleinräumiger Wahldaten in deutschen Großstädten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (2), S. 240–264.
- Schäfer, Armin (2013): Wahlbeteiligung und Nichtwähler. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 63 (48–49), S. 39–46.
- Schäfer, Armin; Schoen, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: *Leviathan* 41 (1).
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa: effektiv und demokratisch? Frankfurt: Campus Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln).
- Scherf, Wolfgang; Hofmann, Kai (2003): Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 313–334.
- Schiffers, Reinhard (2009): Schlechte Weimarer Erfahrungen? In: Hermann K. Heußner, Otmar Jung, Gerald Häfner und Hans-Jochen Vogel (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. 2. Aufl. München: Olzog, S. 71–90.
- Schiller, Theo (2014): Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie. In: Bertelsmann-Stiftung (Hg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung, S. 185–232.
- Schiller, Theo (2016): Direkte Demokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 441–452.
- Schmidt, Anna; Wiegand, Michael (2017): A Survey on Hate Speech Detection using Natural Language Processing. In: Association for Computational Linguistics (Hg.): *Proceedings of the Fifth International Workshop on Natural Language Processing for Social Media*. Valencia, Spanien, 03. – 07.04.2017. Association for Computational Linguistics, S. 1–10.

- Schmidt, Jan-Hinrik (2012): Das demokratische Netz? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62, S. 3–8.
- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Schmidt, Manfred G. (2010): *Wörterbuch zur Politik*. 3. Aufl. Stuttgart: Kröner.
- Schmidt-Jortzig, Edzard (2018): Parlamentarismus im Zeitalter der Neuen Medien – oder: Digitalisierter Parlamentarismus. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (4), S. 793–798.
- Schmitter, Philippe (2011): Diagnosing and designing democracy in Europe. In: John Keane, Maria Fotou, Sonia Alonso und Wolfgang Merkel (Hg.): *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 191–211.
- Schmitter, Philippe C. (2009): Twenty-Five Years, Fifteen Findings. In: *Journal of Democracy* 21 (1), S. 17–28.
- Schmitter, Philippe C. (2017): The future of democracy is not what it used to be. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 11 (4), S. 459–467.
- Schmitz, Sven-Uwe (2009): *Konservatismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Elemente der Politik).
- Schneider, Sebastian H. (2018): *Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Schnepel, Joachim (2015): Bürgerdialog mit Startproblem. In: *Zevener Zeitung*, 19.03.2015.
- Schossböck, Judith (2017): Liquid Democracy: Konzepte und Herausforderungen in Theorie und Praxis. In: Parlamentsdirektion des Bundesrates (Hg.): *Grünbuch Digitalisierung und Demokratie*, S. 19–27.
- Schubert, Klaus; Keil, Johannes (2019): *Demokratie in Deutschland*. Münster: Aschendorff Verlag.

- Schultze, Rainer-Olaf (2018): Realignment oder das Ende normaler Politik? Wahlen im Wandel des historisch-politischen Kontextes. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (4), S. 729–743.
- Schulz, Sönke E.; Tischer, Jakob (2012): Institutionalisierte Beteiligung von Partikularinteressen im kommunalen Bereich. Rechtsfragen und rechtspolitische Aspekte am Beispiel von Seniorenbeiräten. In: *Kommunaljurist* (8), S. 281–287.
- Schulzki-Haddouti, Christiane (2003): Einleitung. Nagelprobe Internet. In: Christiane Schulzki-Haddouti (Hg.): *Bürgerrechte im Netz*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–12.
- Schünemann, Wolf J. (2017): *In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schuster, Wolfgang (2013): Politikgestaltung als lernender Prozess: „Stuttgart 21“ aus einer politischen Sicht. In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden: Springer VS, S. 329–343.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2007): Neue Problemlagen. In: *Informationen zur politischen Bildung* (295). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/izpb/8434/neueproblemlagen>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Schwanholz, Julia; Busch, Andreas (2016): „Like“ Parlament? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (S2), S. 15–39.
- Seckelmann, Margrit (2014): Wohin schwimmt die Demokratie? „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand. In: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 1–13.
- Setälä, Maija (2017): Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. In: *European Journal of Political Research* 56 (4), S. 846–863.
- Simon, Klaus (1983): Lokale Vereine – Schule der Demokratie? Zum Einfluss lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger in der Gemeinde. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*. München: Minerva Publikation München, S. 241–269.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe. Potentials and Challenges. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (1), S. 164–178.

- Smith, Graham (2009): *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press (Theories of institutional design).
- Sniderman, Paul M.; Brody, Richard A.; Tetlock, Philip E.; Brady, Henry E. (1999): *Reasoning and choice. Explorations in political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sokoll, Sven (2016): *Bürgerbeteiligung fehlt die Beteiligung*. In: *Hannoversche Allgemeine*, 07.11.2016. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Umland/Wunstorf/Nachrichten/Portal-Wunstorf-direkt-leidet-unter-schwacher-Beteiligung>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Spitzer, Malte (1998): *Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung*. In: Bernhard Blanke, Stephan Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131–139.
- Sprenger, Larne (2015): *Offener Brief zum Antrag Social-Media-Konzept*, 10.06.2015.
- Stadt Achim (o.D.): *Nutzungsvereinbarungen achim-dialog, o.D.* Online verfügbar unter <https://achim-dialog.de/docs/nutzungsvereinbarung.pdf>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Stadt Achim (2016): *Protokoll der 28. Sitzung des Ausschusses für Organisation, Finanzen und Personal der Stadt Achim*, 15.09.2016.
- Stadt Achim (2017a): *Antrag der CDU-Fraktion vom 15.03.2017 „Abschaltung des Bürgerbeteiligungsforums ‚achim-dialog‘“*. Antrag 164/10, 21.03.2017.
- Stadt Achim (2017b): *Beschluss aus der 6. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr über Initiative aus achim-dialog „Der neue Bibliotheksplatz – gestalten Sie mit!“*. Beschlussvorlage 188/10, 23.05.2017.
- Stadt Achim (2017c): *Sitzungsunterlagen zur 6. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr der Stadt Achim*, 23.05.2017.
- Stadt Achim (2017d): *Beschlussvorlage zu „Bürgerbeteiligungsforums ‚achim-dialog‘, hier: Informationen und Konsequenzen aus der Informations-Veranstaltung vom 12.09.2017“*. Beschlussvorlage 164–1/10, 05.10.2017.



- Stadt Achim (2017e): Beschluss aus der 5. Sitzung des Ausschusses für Organisation, Finanzen und Personal über „Bürgerbeteiligungsforums ‚achim-dialog‘, hier: Informationen und Konsequenzen aus der Informations-Veranstaltung vom 12.09.2017“. Vorlage 164–1/10, 17.10.2017.
- Stadt Achim (2017f): Beschluss aus der 7. Sitzung des Rates der Stadt Achim über „Bürgerbeteiligungsforums ‚achim-dialog‘, hier: Informationen und Konsequenzen aus der Informations-Veranstaltung vom 12.09.2017“. Vorlage 164–1/10, 26.10.2017.
- Stadt Achim (2017g): Beschluss aus der 7. Sitzung des Rates der Stadt Achim über Initiative aus achim-dialog „Schaffung einer öffentlichen Spielstätte für Musik und Kultur“. Beschlussvorlage 261/10, 26.10.2017.
- Stadt Achim (2017h): Niederschrift der 8. Sitzung des Rates der Stadt Achim, 21.12.2017.
- Stadt Achim (2018a): Niederschrift der 10. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr der Stadt Achim, 30.01.2018.
- Stadt Achim (2018b): Beschluss aus der 9. Sitzung des Rates der Stadt Achim über „Bürgerbeteiligungsforum ‚achim-dialog‘, hier: Evaluation nach dem Probezeitraum und weiteres Verfahren“. Beschlussvorlage 164–2/10, 08.03.2018.
- Stadt Seelze (2013): Protokoll der 16. Sitzung des Rates der Stadt Seelze, 20.06.2013.
- Stadt Seelze (2015a): Protokoll der 40. Sitzung des Ausschusses für Bau und Umwelt der Stadt Seelze, 11.11.2015.
- Stadt Seelze (2015b): Protokoll der 34. Sitzung des Ausschusses für Finanzplanung und Zentrale Dienste der Stadt Seelze, 17.11.2015.
- Stadt Seelze (2016a): Protokoll der 40. Sitzung des Ausschusses für Finanzplanung und Zentrale Dienste der Stadt Seelze, 20.09.2016.
- Stadt Seelze (2016b): Protokoll der 42. Sitzung des Rates der Stadt Seelze, 29.09.2016.

- Stadt Wunstorf (2014a): Anlage zu „Konzept für die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens zum möglichen Umgang mit der Fläche des ehemaligen Freibades in Wunstorf“. Vorlage 13 2014/0121 (Anlage 2), 17.10.2014.
- Stadt Wunstorf (2014b): Vorlage zu „Einführung eines Online-Bürgerbeteiligungsverfahrens und Durchführung eines Pilotprojektes mit erweiterter Bürgerbeteiligung“. Vorlage 13. 2014/0121, 27.10.2014.
- Stadt Wunstorf (2014c): Protokoll der Sitzung des Rates der Stadt Wunstorf, 12.11.2014.
- Stadt Wunstorf (2015a): Vorlage zu Initiative aus Wunstorf-direkt „Nachnutzung des ehemaligen Freibadgeländes und Jahn-Sportplatzes“. Vorlage 13. 2015/0072, 08.06.2015.
- Stadt Wunstorf (2015b): Protokoll der Sitzung des Rates der Stadt Wunstorf, 15.07.2015.
- Stadt Wunstorf (2016): Protokoll der Sitzung des Ortsrates Wunstorf, 09.02.2016.
- Stallmann, Freia; Paulsen, Friedrich; Zimmer, Annette (2008): Das Ehrenamt. Erster Schritt in die Lokalpolitik? Zum Nexus von Vereinsengagement und lokalpolitischem Mandat am Beispiel der Stadt Münster. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39 (3), S. 547–560.
- Steenbergen, Marco R.; Bächtiger, André; Spörndli, Markus; Steiner, Jürg (2003): Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index. In: *Comparative European Politics*, S. 21–48.
- Steier, Frederick; Gyllenpalm, Bo; Brown, Juanita; Bredemeier, Sabine (2008): World Café. Förderung der Teilhabestruktur. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 167–180.
- Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Steiner, Jürg (2012): The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stifel, Andreas (2018): Vom erfolgreichen Scheitern einer Bewegung. Bündnis 90/Die Grünen als politische Partei und soziokulturelles Phänomen. Wiesbaden: Springer VS.
- Stöss, Richard (2013): Der rechte Rand des Parteiensystems. In: Oskar Niedermayer (Hg.): Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 563–618.
- StreetDogg (2011): The Tale of Liquid Feedback, 22.04.2011. Online verfügbar unter <https://streetdogg.wordpress.com/2011/04/22/the-tale-of-liquid-feedback/>, zuletzt geprüft am 22.02.2011.
- Süper, Daniel (2013): Meine Heimat. Meine Zeitung. Zur Ortsbindung von Lokalzeitungslesern und Nutzern lokaler Nachrichtenseiten. In: Horst Pöttker und Anke Vehmeier (Hg.): Das verkannte Ressort. Probleme und Perspektiven des Lokaljournalismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 103–114.
- Talpin, Julien (2012): When democratic innovations let the people decide. An evaluation of co-governance experiments. In: Kenneth Newton und Brigitte Geissel (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London, New York: Routledge, S. 184–206.
- Tausendpfund, Markus; Vetter, Angelika (Hg.) (2017): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS.
- Thedieck, Franz (2013): Die europäische Bürgerinitiative und die Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung in der EU. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Bürgerbeteiligung in Deutschland und Europa. Stuttgart, S. 26–33.
- Thierse, Stefan (2019): Europäische Union (und direkte Demokratie) (Grundsatzartikel). In: Andreas Kost und Marcel Solar (Hg.): Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 85–94.
- Thompson, Matthew (2018): Playing with the Rules of the Game. Social Innovation for Urban Transformation. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 18 (5), S. 1168–1192.
- Thormann, Martin (2013): Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen der Online-Partizipation. In: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 325–335.

- Tomka, Béla (2004): Wohlfahrtstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990. In: Hartmut Kaelble und Günter Schmid (Hg.): Das Europäische Sozialmodell: Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, 1945–1990. Berlin: Sigma Verlag, S. 107–139.
- Trénel, Matthias; Fitschen, Katja (2014): Online-Konsultationen in der Praxis: Welche Maßstäbe sind angemessen? In: Kathrin Voss (Hg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 337–348.
- Turner, Ed; Bale, Tim; Green, Simon (2013): Modernisierung in kleinen Schritten? Die Reformen der British Conservative Party und der deutschen CDU im Vergleich. In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest. Wiesbaden: Springer VS, S. 289–311.
- Utterodt, Elisa (2019): Interview: Blockchain und Online-Wahlen – Eine sichere Kombi, 22.02.2019. Online verfügbar unter <https://www.polyas.de/blog/de/online-wahlen/forschung/interview-blockchain-online-wahlen>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- van Dijk, Jan A.G.M. (2012): Digital Democracy: Vision and Reality. In: I.Th.M. Snellen, M. Thaens und W.B.H.J. van de Donk (Hg.): Public Administration in the Information Age: Revisited. Amsterdam: IOS-Press (Innovation and the public sector), S. 49–62.
- Vatter, Adrian (2014): Partizipation in der Schweiz. In: Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung, S. 414–453.
- Vetter, Angelika (2002): Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Reihe, 10).
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 9–27.

- Vetter, Angelika (2009): Citizens versus Parties. Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008. In: *Local Government Studies* 35 (1), S. 125–142.
- Vetter, Angelika (2011): Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie? In: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, S. 25–32.
- Vetter, Angelika (2013): Kumulieren, Panaschieren und die Beteiligung der Bürger an kommunalen Wahlen. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: Springer VS, S. 237–256.
- Vetter, Angelika (2017): Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung. In: Markus Tausendpfund und Angelika Vetter (Hg.): *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS, S. 415–455.
- Vogelmann, Frieder (2012): Flüssige Betriebssysteme. Liquid Democracy als demokratische Machttechnologie. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 62, S. 40–46.
- Voigt, Mario; Seidenglanz, Rene (2017): *Trendstudie Digital Campaigning in der Bundestagswahl 2017 – Implikationen für Politik und Public Affairs*. Quadriga Hochschule. Berlin.
- Volmer, Ludger (2009): *Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei – eine Bilanz*. 1. Aufl. München: Bertelsmann.
- Vorländer, Hans; Herold, Maik; Schäller, Steven (2016): *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Voss, Kathrin (2014a): Grassrootskampagnen und E-Petitionen als Mittel zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Kathrin Voss (Hg.): *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 149–160.
- Voss, Kathrin (2014b): Internet & Partizipation – Einleitung. In: Kathrin Voss (Hg.): *Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet*. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42), S. 9–23.

- Voss, Kathrin (Hg.) (2014c): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 42).
- Wagemann, Claudius (2016): Qualitative Comparative Analysis (QCA) in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer und Gert Pickel (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 63–77.
- Wagner, Inga (2016): Informelle politische Kommunikation. Eine Rekonstruktion des Falls Nikolaus Brender. Wiesbaden: Springer VS.
- Wagner, Marie Katharina (2011): Der Piraten Kern. Eine Software ist das wahre Programm der Piraten – aber die Partei will sie nicht nutzen. In: Friederike Schilbach und Hans Ulrich Gumbrecht (Hg.): Die Piratenpartei. Alles klar zum Entern? 2. Aufl. London: Bloomsbury, S. 109–114.
- Wagschal, Uwe; Ruf, Florian; Krummenauer, Eva (2018): Repräsentative, direkt-demokratische und partizipative Beteiligung. Die Einstellung von Bürgermeistern zur lokalen politischen Beteiligung in Baden-Württemberg. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (6), S. 33–59.
- Walk, Heike (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wallner, Regina Maria (2018): Digitale Medien zwischen Transparenz und Manipulation. Internet und politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: Springer VS (Medienkulturen im digitalen Zeitalter).
- Walter, Andrea; Zimmer, Annette (2017): Soziale Innovation. Auf die Verwaltung kommt es an. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 57–79.
- Walter, Cornelia; Rentsch, Mathias (2013): Alles außer Nachrichten. In: Mike Friedrichsen und Roland Kohn (Hg.): Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. Wiesbaden: Springer VS, S. 59–81.

- Walter, Franz (2013): Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. In: Stine Marg und Franz Walter (Hg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Lizenzausgabe) (1332), S. 299–341.
- Walter-Rogg, Melanie (2008): Direkte Demokratie. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 236–267.
- Wampler, Brian (2012): A Guide to Participatory Budgeting. In: Anwar Shah (Hg.): Participatory Budgeting. Washington, DC: World Bank (Public Sector Governance and Accountability), S. 21–54.
- Weber, Florian (2012): Selbstbestimmung durch Teilhabe. Theorie der partizipativen Demokratie. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223–254.
- Wehling, Hans-Georg (2003): Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 301–312.
- Werth, Lioba; Mayer, Jennifer (2008): Sozialpsychologie. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- Weßels, Bernhard (2015): Politische Ungleichheit beim Wählen. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS, S. 67–91.
- Westle, Bettina (2001): Politische Partizipation und Geschlecht. In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Blickpunkt Gesellschaft, 6), S. 131–168.
- Westle, Bettina (2009): Forschungsdesigns. In: Bettina Westle (Hg.): Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos (Studienkurs Politikwissenschaft), S. 133–155.

- Westle, Bettina; Schübel, Thomas; Heyder, Aribert (2013): Düstere Zukunft: Es gibt wieder Wahlen, aber niemand geht hin? In: Bernhard Weßels, Harald Schoen und Oscar W. Gabriel (Hg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009. Wiesbaden: Springer, S. 475–495.
- Wewer, Göttrik (1998): Zieldefinition in der Verwaltung. In: Bernhard Blanke, Stephan Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223–229.
- Wiesendahl, Elmar (1997): Noch Zukunft für die Mitgliederparteien? Erstarrung und Revitalisierung innerparteilicher Partizipation. In: Ansgar Klein (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (347), S. 349–381.
- Wiesendahl, Elmar (2006): Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Wiesendahl, Elmar (2012): Partizipation und Engagementbereitschaft in Parteien. In: Tobias Mörschel und Christian Krell (Hg.): Demokratie in Deutschland. Zustand, Herausforderungen, Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, S. 121–157.
- Wiesendahl, Elmar (2013): Restlaufzeiten der Parteiendemokratie. In: Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun (Hg.): Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest. Wiesbaden: Springer VS, S. 9–42.
- Wiesendahl, Elmar; Höhne, Benjamin; Cordes, Malte (2018): Mitgliederparteien – Niedergang ohne Ende? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2), S. 304–324.
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1983): Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess. In: Oscar W. Gabriel (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München: Minerva Publikation München, S. 305–337.



- Witte, Barbara; Rautenberg, Kirsten; Auer, Claudia (2010): Marketing statt Mitmach-Netz? Web 2.0-Nutzung von Bremer Parteien und Medien. In: Jens Wolling (Hg.): Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Internet research, 38), S. 241–260.
- Wolf, Frieder; Heindl, Andreas; Jäckle, Sebastian (2015): Prozessanalyse und (vergleichende) Einzelfallstudien. In: Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf und Andreas Heindl (Hg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 215–240.
- Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2004): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 7).
- Zimmermann, Tobias (2016): Diskussionen im Strukturwandel der Öffentlichkeit 2.0?! Unveröffentlichte Dissertation. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Zittel, Thomas; Herzog, Olga (2014): Why do Political Elites like Participatory Democracy? The Beliefs of Constituency Candidates in German State Elections. Paper präsentiert bei der ECPR General Conference 2014. European Consortium for Political Research (ECPR). Glasgow, Schottland, 03.09.2014.

# Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung

Johannes Bauser

Deutschland wird seine Herausforderungen in den Bereichen Energie und Mobilität nur mit den Bürgerinnen und Bürgern meistern können – nicht gegen sie. Das haben längst auch die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung erkannt. Doch woran liegt es, dass manche Vorschläge der Bürger umgesetzt werden und andere nicht? Willkür der Politik? Oder steckt System dahinter? In seiner Studie lenkt Bauser den Blick auf diesen blinden Fleck der Partizipationsforschung. Am Beispiel des innovativen Demokratiekonzeptes Liquid Democracy fragt er danach, welche Rolle kommunale Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung bei Beteiligungsverfahren spielen. In seiner Studie arbeitet er heraus, weshalb Bürgerbeteiligung auf Kommunalebene immer noch durch Trial and Error geprägt ist und wie sich Politik und Verwaltung gegenseitig im Weg stehen. Mit praktischen Tipps und Tricks bietet Bauser gleichzeitig auch Lösungen an, die besonders für Praktiker von hohem Nutzen sind.

32,90 €

ISBN 978-3-8405-0236-1

