

*Daniel Kübler, Philippe E. Rochat,  
Philippe Koch und Nico van der Heiden*

## **Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen**

### **A. Einleitung<sup>1</sup>**

Die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in traditionellen demokratischen Prozessen ist in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen. Besonders deutlich lässt sich dieser Trend an der Entwicklung der Beteiligung in Parlaments- und/oder Präsidentschaftswahlen ablesen. Weltweit ist die Wahlbeteiligung seit Mitte der 1980er Jahren stetig gesunken, besonders markant in den etablierten Demokratien (López Pintor und Gratschew, 2002). Auch die Schweiz ist von diesem Trend betroffen. Die Beteiligung an nationalen Wahlen hat seit den 1970er Jahren stark abgenommen und sich Mitte der 1990er Jahre auf einem vergleichsweise tiefen Niveau von rund 45 Prozent stabilisiert. Die gleiche Tendenz findet sich auch auf subnationaler Ebene, wo die Beteiligung an kantonalen und kommunalen Wahlen im gleichen Zeitraum ebenfalls zurückgegangen ist. Die Gründe für diesen Rückgang der politischen Beteiligung sind vielfältig und komplex. Aus demokratietheoretischer Sicht ist er jedenfalls als problematisch zu beurteilen. Demokratie beruht auf der aktiven Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen. Fehlt diese Grundvoraussetzung – aus welchen Gründen auch immer – ist die Legitimität der demokratischen Ordnung in Frage gestellt. Nicht von ungefähr sah der amerikanische Politologe Robert Dahl im Rückgang der politischen Beteiligung eine Gefahr für die Demokratie. Zwar hat die Demokratie als Herrschaftsform im Laufe des 20. Jahrhunderts weltweit immer mehr *Verbreitung* gefunden; aber gleichzeitig hat sie,

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag stützt sich auf Forschungsarbeiten, die an der Abteilung Allgemeine Demokratieforschung des Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) durchgeführt und aus Eigenmitteln finanziert worden sind. Die Autoren bedanken sich bei Patricia Buser, Frederic Häner und Mirjam Stutz für die wertvolle Mithilfe bei der Datenerhebung.

besonders in den etablierten Demokratien, möglicherweise an *Tiefe* verloren (Dahl, 1998, S. 180).

Viele Demokratieforscherinnen und -forscher sind deswegen überzeugt, dass die Demokratie weiterentwickelt, sprich: *vertieft*, werden muss, um weiter zu bestehen. Dies ist gerade in etablierten Demokratien wichtig, wo sich Politikverdrossenheit und politisches Desinteresse breit machen. Alternative und direktere Formen der Bürgerbeteiligung könnten hier, so ein weit verbreitetes Argument, zu einer (Wieder-)Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger und zu einer Neubelebung der Demokratie beitragen. Tatsächlich wurden in den letzten zwanzig bis dreissig Jahren in vielen etablierten Demokratien neue Formen der Bürgerbeteiligung geschaffen. Vor allem auf lokaler Ebene, also in Gemeinden, sind vielerorts Verfahren eingeführt worden, die eine aktivere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen erlauben – und zwar «beyond the ballot box» (Khan, 1999), also zusätzlich zur repräsentativ-demokratischen Beteiligung an Wahlen. Die Vielfalt solcher Verfahren ist gross: sie reicht von öffentlichen Anhörungen, Quartierstammtischen und Nachbarschaftsräten, über Elternforen, Planungszellen, Bürgerjurys, bis zu web-basierten Diskussions- und Nutzerforen. Das berühmteste Beispiel stellt zweifelsohne das in der brasilianischen Stadt Porto Alegre erstmals praktizierte *participatory budgeting* dar, bei dem Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern über die Verwendung eines substanziellen Teils des städtischen Budgets diskutieren und anschliessend entscheiden (siehe Wampler, 2010).

Mit der Ausbreitung dieser Verfahren zur erweiterten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen hat sich auch die wissenschaftliche Debatte darüber intensiviert. Das Hauptinteresse gilt dabei vor allem Fragen der demokratischen Qualität dieser Verfahren, bzw. der Erarbeitung von Analyserahmen und Kriterien, mit denen diese Qualität gemessen und beurteilt werden kann (siehe etwa Fung, 2006; Papadopoulos und Warin, 2007; Michels, 2011; Geissel und Newton, 2012). Weniger im Vordergrund standen bisher jedoch die Fragen in welchen Umständen, unter welchen Bedingungen und aus welchen Gründen diese neuen Formen der Bürgerbeteiligung überhaupt entstanden sind. In der Tat gehen die meisten Untersuchungen davon aus, dass deren Einführung eine Antwort auf Unzulänglichkeiten im Funktionieren der (meist repräsentativen) Demokratie darstellt. Zwar werden neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Regel nicht als Ersatz für die traditionellen Beteiligungskanäle betrachtet, sondern vielmehr als ergänzende Prozeduren, welche die Legitimität eines demokratischen Staatswesens stärken (Goodin, 2008). Bei dieser Sichtweise schwingt aber

die Auffassung mit, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung eine Abhilfe für Demokratieprobleme darstellen – mithin also einen Beitrag zur Vertiefung der Demokratie leisten (Fung und Wright, 2001). Auf den Punkt gebracht: «New forms of participation are part of a remedy for the often perceived existing crisis in (local) representative democracy» (Klijn und Koppenjan, 2002, S. 142).

Vor diesem Hintergrund ist es allerdings erstaunlich, dass auch in vielen Schweizer Gemeinden in den letzten Jahren eine starke Zunahme neuer Formen der Bürgerbeteiligung zu beobachten ist (van der Heiden und Krummenacher, 2011). Tatsächlich zeichnet sich das politische System der Schweiz im internationalen Vergleich durch eine absolut einzigartige Vielzahl von Möglichkeiten zur direkten Bürgerbeteiligung aus (Bochsler und Kriesi, 2013). Auf der Gemeindeebene sind diese Beteiligungsmöglichkeiten besonders weitreichend und niederschwellig. Die meisten Gemeinden, besonders in der deutschen Schweiz, sind als Versammlungsgemeinden organisiert, d.h. die Legislativfunktionen werden direkt durch die Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Mit Initiative und Referendum bestehen ausserdem direktdemokratische Instrumente, die den Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls eine weitreichende Mitsprache in politischen Entscheidungsprozessen einräumen. Mit anderen Worten: in der Schweiz ist die Demokratie bereits sehr *tief*, besonders auf der Gemeindeebene. Es sollte hier also eigentlich keine Notwendigkeit für neue Formen der Bürgerbeteiligung geben. Weshalb also entstehen sie dennoch und sogar in steigender Anzahl? Und welche Rolle spielen sie in der Schweizer Gemeindedemokratie? Dies sind die beiden Fragen, welchen wir in diesem Beitrag nachgehen. Dazu werden wir zunächst aufgrund der Literatur mögliche Gründe und Erklärungen für das Aufkommen neuer Formen der Bürgerbeteiligung identifizieren und daraus fünf Arbeitshypothesen ableiten. In einem zweiten Schritt werden diese Arbeitshypothesen anhand von Daten über neue Formen der Bürgerbeteiligung in Deutschschweizer Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2013 untersucht.

## **B. Gründe für die Vertiefung von Demokratie: theoretische Erwartungen**

### **1. Neue Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB): Begriffsklärung und Definition**

Bevor wir uns mit den Gründen und Erklärungsfaktoren für die Einführung neuer Formen der Bürgerpartizipation befassen können, drängt sich eine

Klärung des Begriffes auf. Die demokratietheoretische Auseinandersetzung stellt vor allem zwei Aspekte neuer Formen der Bürgerpartizipation in den Vordergrund. Erstens handelt es sich dabei um *Demokratie-Innovationen* (Geissel und Newton, 2012), d.h. es geht um Verfahren oder Instrumente, welche Partizipationsmöglichkeiten eröffnen, die es in einem bestimmten institutionellen Kontext bisher nicht gab. Die Untersuchung von *neuen* Formen der Bürgerbeteiligung ist somit auch kontextabhängig; ein bestimmtes Beteiligungsverfahren kann in einem Land eine Innovation darstellen, in einem anderen gehört es zum langjährigen Standard. Dies trifft zum Beispiel auf direktdemokratische Institutionen wie Referendum und Initiative zu: in den Schweizer Gemeinden sind sie Tradition, in Finnland oder Deutschland stellt ihre Einführung in einzelnen Gemeinden jedoch eine weitreichende institutionelle Innovation dar (Schiller, 2011). Zweitens werden neue Formen der Bürgerpartizipation in der einschlägigen Literatur vor allem im Lichte der deliberativen Demokratietheorie diskutiert. Dabei handelt es sich um ein normatives Demokratiemodell (siehe etwa Habermas, 1992; Dryzek, 2002), demgemäss die Legitimität demokratischer Entscheidungen auf öffentlichen Diskussionen der verschiedenen damit verbundenen Argumente beruht, an der möglichst alle Bürgerinnen und Bürger teilnehmen. Dementsprechend wird die Bedeutung neuer Formen der Bürgerpartizipation vor allem darin gesehen, dass sie die *deliberative* Dimension von politischen Entscheidungsprozessen stärken (Goodin, 2008), d.h. dass sie einer grösseren Anzahl Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, an der Beratung politischer Entscheidungen teilzuhaben.

Basierend auf diesen Überlegungen definieren wir neue Formen der Bürgerbeteiligung (im Folgenden: NFBB) im hier untersuchten Kontext der Deutschschweizer Gemeinden als Verfahren, welche

- a) der Bevölkerung auf Gemeindeebene politische Mitsprache ausserhalb von Gemeindeversammlungen, Urnenabstimmungen und Wahlen ermöglichen, und
- b) die Durchführung von (öffentlichen) Diskussionen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und/oder von Diskussionen zwischen diesen und Vertreterinnen und Vertretern der Gemeindebehörden beinhalten.

## 2. Gründe für die Einführung von NFBB: fünf Vermutungen

Wie bereits erwähnt befassen sich die meisten Untersuchungen von NFBB mit der Beurteilung ihrer demokratischen Qualität, bzw. mit ihren Auswirkungen auf politische Beteiligung und demokratische Legitimität. Die Unter-

suchung der Gründe und Bedingungen für ihre Entstehung stand bisher weniger im Vordergrund. Dementsprechend uneinheitlich sind die Vermutungen, die diesbezüglich formuliert werden.

Die erste, weitaus gängigste Argumentationslinie besteht darin, NFBB relativ pauschal als Antwort auf eine Krise der (lokalen) Demokratie zu sehen (Klijn und Koppenjan, 2002, S. 141). Aufgrund der sinkenden Beteiligungsraten in den traditionellen demokratischen Partizipationsmechanismen entstehen Legitimationsdefizite, was wiederum den Druck nach demokratischer Erneuerung erhöht und letztlich zur Einführung von NFBB führt (Sørensen, 1997). Daraus lässt sich eine erste Vermutung ableiten, nämlich dass NFBB besonders in Gemeinwesen mit einem ausgeprägten Rückgang der politischen Beteiligung in den ‚traditionellen‘ Partizipationsmechanismen zu finden sind.

Diese erste Argumentationslinie bezieht sich auf das demokratische Gemeinwesen als Ganzes. Sie operiert auf der Systemebene und abstrahiert somit von einzelnen Akteuren und ihren Interessen und Absichten. Dies ist aber deswegen unbefriedigend, weil die Einführung von NFBB *in concreto* in der Regel nur mit dem Einverständnis der existierenden Behörden geschieht. Viele werden sogar auf Initiative der Behörden geschaffen, die damit sozusagen freiwillig eine Beschneidung ihrer Macht in Kauf nehmen. Dies ist zumindest erstaunlich, zeichnen sich doch herrschende Machthaber in der Regel dadurch aus, dass sie ihre Macht eben gerade *nicht* teilen möchten. Um die Einführung von NFBB plausibel zu erklären, müssen wir also nach Gründen suchen, welche die amtierenden Behörden dazu bringen, einen Teil ihrer Macht und ihres Einflusses an die Bürgerinnen und Bürger abzugeben. Klijn und Koppenjan (2002) nennen diesbezüglich zwei mögliche Motive: die Verbesserung der Entscheidungsqualität sowie die bessere Verankerung von Entscheidungen.

Das Argument, wonach NFBB die Qualität der Entscheidungen verbessern, nährt sich aus den oft erheblichen Schwierigkeiten der Behörden, für konkrete Probleme angemessene Lösungen zu finden. Für gesellschaftlich komplexe Probleme fehlen den Behörden oftmals das Verständnis für die Vielschichtigkeit der Gründe, oder die notwendigen Kenntnisse einer Situation vor Ort. Als Folge davon wirken Behördenentscheidungen für Betroffene ‚abgehoben‘ oder ‚bürokratisch‘. NFBB, so die Hoffnung, können diesem Problem entgegenwirken, weil Betroffene frühzeitig in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen werden und das notwendige Detailwissen und die Kenntnisse konkreter Problemlagen auf diese Weise einbringen. Daraus

lässt sich eine zweite Vermutung ableiten: je stärker der Handlungs- bzw. Problemdruck in einem Gemeinwesen, desto eher werden NFBB eingeführt.

Aber Behörden knüpfen an NFBB nicht nur die Hoffnung einer inhaltlichen Verbesserung ihrer Entscheide, sondern auch diejenige einer besseren Verankerung. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch eine Vielzahl gesellschaftlicher und politischer Gruppierungen aus, die ihre Eigeninteressen verfolgen und die oftmals über die rechtlichen und politischen Mittel verfügen, diese Interessen auch durchzusetzen. Die Folgen einer solchen Ausgangslage – oftmals auch als «Hyper-Pluralismus» bezeichnet (Judge, 1995, S. 23) – sind häufige Entscheidungsblockaden und politischer Stillstand. NFBB können hier Abhilfe bringen, indem vetomächtige Akteure und Gruppierungen frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, dort ihre Ansichten einbringen können und dann – so die Hoffnung – auch das Resultat besser akzeptieren werden. In dieser Logik verstehen Behörden die Bürgerpartizipation in erster Linie als Instrument zum Abbau von Widerständen und somit zur Verbesserung ihrer Regierungsfähigkeit. Aus dieser Argumentation lässt sich eine dritte Vermutung hinsichtlich der Einführung von NFBB ableiten: in Gemeinwesen mit einer grossen Anzahl verschiedener politischer Gruppierungen ist die Schaffung von NFBB wahrscheinlicher.

Eine weitere Argumentationslinie zur Erklärung für die Einführung von NFBB betont den direkten elektoralen Nutzen, den diese für die Behördenmitglieder darstellen können. So zeigt Brian Wampler (2008, S. 66-68), dass die Bürgermeister brasilianischer Städte mit *participatory budgeting* durchaus auch das Ziel verfolgen, die Chancen ihrer eigenen Wiederwahl zu steigern. Die Schaffung und Unterstützung von *participatory budgeting* in brasilianischen Städten erscheint damit als Teil eines strategischen Kalküls von gewählten Amtsträgern, das *mutatis mutandis* auch im Schweizer Kontext zum Tragen kommen könnte. Von Bedeutung sind vor allem zwei Überlegungen. Erstens ist festzustellen, dass sich traditionellerweise vor allem die linken und grünen Parteien für eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung stark machen. Für Amtsträger in Gemeinden mit einer starken links-grünen Wählerbasis bietet die Unterstützung solcher Verfahren somit eine Gelegenheit, vor einem Grossteil ihrer Wählerschaft zu punkten. Zweitens entsteht dank Beteiligungsverfahren immer wieder ein direkter Austausch zwischen Bürgern und Behördenmitgliedern. Für Letztere bieten Beteiligungsverfahren somit auch Gelegenheiten, sich vor der involvierten Bürger- bzw. Wählerschaft positiv in Szene zu setzen und gute Verbindungen aufzubauen, die dann auch bei der Wahl genutzt werden können. Vor dem Hintergrund abnehmender Parteibindungen ist dies besonders bedeutsam. Somit lässt sich

eine vierte Vermutung aufstellen, wonach NFBB in Gemeinden mit hohem Wähleranteil links-grüner Parteien, aber auch in solchen mit schwach ausgeprägten Parteibindungen besonders häufig eingeführt werden.

Zu guter Letzt findet sich in einigen Arbeiten zu NFBB das Argument, wonach partizipative Verfahren mittlerweile als Bestandteil einer professionellen Verwaltungspraxis zu betrachten seien. Beginnend mit Sherry Arnstein's klassischem Beitrag über die Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Instrumente in Planungsverfahren (Arnstein, 1969) betonen Verwaltungslehre und -praxis in vielen etablierten Demokratien die Wichtigkeit des Einbezugs von Betroffenen und des Dialogs mit ihnen (vgl. stellvertretend für viele Forester, 1999). Die Gründe für die Einführung von NFBB sind damit weniger bei den gewählten Amtsträgern zu suchen, sondern vielmehr bei der Verwaltung, die sie im Zuge von Modernisierungsprozessen vorantreibt. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass die Schaffung von NFBB ähnlichen Gesetzmässigkeiten folgt wie die Durchführung von Verwaltungsreformen ganz allgemein. Für die Schweizer Gemeinden haben die Arbeiten von Ladner gezeigt, dass grössere Gemeinden besonders reformfreudig sind (Ladner, 2001, S. 17). Ausserdem besteht ein Nachahmungseffekt, d.h. Verwaltungsakteure begründen die Durchführung von Reformen oft mit den positiven Erfahrungen, welche andere Gemeinden damit gemacht haben (Ladner, 2001, S. 19). Daraus ergibt sich die Vermutung, dass die Wahrscheinlichkeit einer Einführung von NFBB mit zunehmender Gemeindegrösse (d.h. Reformfreudigkeit) sowie mit der Einführung durch Nachbargemeinden steigt.

### **C. Vorgehen und Methode**

Diese fünf Vermutungen über die Gründe der Einführung von NFBB – verdichtet zu fünf Arbeitshypothesen (siehe Tabelle 1) – überprüfen wir im Folgenden für die Gemeinden der deutschen Schweiz. Bisher wurden NFBB in der Schweiz vor allem im Rahmen von Einzelfallstudien untersucht (vgl. Koch, 2013). Das diesem Beitrag zugrunde liegende Projekt hatte zum Ziel, Informationen betreffend der Durchführung von NFBB in allen Gemeinden der Deutschschweizer Kantone (N=1505) im Zeitraum 2000 bis Mitte 2012 zu erheben.

Entsprechend der oben ausgeführten Definition wurden NFBB dabei operationalisiert als partizipative Verfahren (a) mit Mitbestimmungscharak-

Tab. 1: Vermutete Gründe für die Einführung von NFBB in Gemeinden: Arbeitshypothesen und Operationalisierung

Nr.	Hypothese	Unabhängige Variablen (jeweils auf Gemeindeebene gemessen)
1	Je ausgeprägter der Rückgang der traditionellen politischen Beteiligung, desto eher werden in einer Gemeinde NFBB eingeführt	– Prozentuale Veränderung der Wahlbeteiligung zwischen den Nationalratswahlen 1999 und 2011
2	Je grösser der gesellschaftliche Problem- und Handlungsdruck in einer Gemeinde, desto eher werden NFBB eingeführt.	– Prozentuales Bevölkerungswachstum 2000-2010 – Arbeitslosenrate 2010 – Soziale Ungleichheit (Gini-Index des steuerbaren Einkommens, 2009)
3	Je grösser die Anzahl verschiedener politischer Gruppierungen in einer Gemeinde, desto eher werden NFBB eingeführt.	– Fragmentierung des Parteiensystems, NR-Wahlen, 2011 ('Effective number of parties' gemäss Laakso und Taagepera, 1979)
4	In Gemeinden mit grossen Wähleranteilen links-grüner Parteien, bzw. wenig ausgeprägten Parteibindungen ist die Einführung von NFBB wahrscheinlicher.	– Wähleranteil der links-grünen Parteien NR-Wahlen 2011 (SP, GP, PdA) – Volatilität der NR-Wahlen 1999-2011 (gemäss Pedersen, 1980) – Anteil weggewandelter Erwerbstätige 2000
5	Je reformfreudiger eine Gemeinde, desto eher werden NFBB eingeführt.	– Bevölkerungsgrösse 2010 (logarithmiert) – Finanzkraft der Gemeinde (Median des steuerbaren Einkommens, 2009) – Verbreitung von NFBB in Nachbargemeinden

ter (d.h. rein informative oder konsultative Verfahren wurden nicht beachtet), an denen (b) die Teilnahme der breiten Bevölkerung offen stand, und (c) deren Durchführung von externen Beratern unterstützt wurde. Letzteres Kriterium stellt sicher, dass es sich bei den untersuchten NFBB tatsächlich um substantielle Investitionen einer Gemeinde in partizipative Verfahren han-

delt, zumal das Engagement von externen Beratern die Bereitstellung von Finanzmitteln bedingt, was einen expliziten Behördenentscheid voraussetzt.

Die Erhebung der Angaben zu NFBB in den Deutschschweizer Gemeinden erfolgte anhand einer Befragung von professionellen Anbietern für NFBB zwischen Juli 2011 und August 2012. In Ermangelung eines zentralisierten Verzeichnisses dieser Anbieter wurden zunächst mittels Dokument- und Internetrecherche, sowie ergänzend im Schneeballverfahren (d.h. Angaben der Befragten über weitere Anbieter) 112 professionelle Anbieter von NFBB in der Deutschschweiz identifiziert und zur Befragung mittels eines Online-Fragebogens eingeladen. Nach dem Verstreichen einer ersten Frist erfolgte ein telefonisches Nachhaken. Erhoben wurden die Anzahl der im Erhebungszeitraum von der befragten Firma durchgeführten NFBB, sowie für jede dieser NFBB das Durchführungsjahr, die Gemeinde, in der es durchgeführt wurde, das Thema (Politikbereich), die Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sowie die angewandte Verfahrensmethode. Darüber hinaus wurden die Befragten noch nach weiteren ihnen bekannten professionellen Anbietern von NFBB gefragt.

Von den 112 angeschriebenen Anbietern nahmen 87 an der Befragung teil. Von diesen hatten 71 im fraglichen Zeitraum tatsächlich in Deutschschweizer Gemeinden NFBB durchgeführt. Die meisten dieser Firmen (57) waren im Erhebungszeitraum in maximal fünf NFBB involviert, 12 dieser Firmen waren zwischen sechs und zwanzig Mal in NFBB involviert. Zwei Firmen waren im fraglichen Zeitraum mehr als zwanzig Mal zur Unterstützung von NFBB in Deutschschweizer Gemeinden beigezogen worden: die Firma Metron AG (26 Mal) und die Firma Frischer Wind AG (77 Mal).

Die Angaben der befragten Firmen über weitere, ihnen bekannte Anbieter von NFBB machen deutlich, dass die Anbieter gut untereinander vernetzt sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass wir mit den 112 angeschriebenen Firmen tatsächlich alle in der Deutschschweiz relevanten Anbieter von NFBB abdecken konnten. Zudem legen diese Angaben auch den Schluss nahe, dass alle der ‚grossen‘ Anbieter an der Befragung teilgenommen haben. Trotzdem ist nicht mit letzter Sicherheit auszuschliessen, dass einige Gemeinden, in denen kleinere Anbieter NFBB durchgeführt haben, von unserer Befragung nicht abgedeckt werden. Dies bedeutet, dass die unserer Analyse zugrunde liegenden Zahlen die Einführung von NFBB eher unter- als überschätzen. Die Daten für die unabhängigen Variablen stammen vom Bundesamt für Statistik, sowie von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

## D. Resultate

### 1. Charakteristika von Neuen Formen der Bürgerbeteiligung in Schweizer Gemeinden

Insgesamt erwähnten die befragten Anbieter 362 partizipative Verfahren, die sie in den Gemeinden der Deutschschweiz im Zeitraum zwischen 2000 und 2013 durchgeführt haben, bzw. mit deren Durchführung sie in diesem Zeitraum begannen.

Ein Blick auf die Angaben zu den behandelten Themen bzw. Politikbereichen zeigt, dass NFBB in vielen verschiedenen Politikbereichen zum Einsatz kommen (Tabelle 2). Mit Abstand am wichtigsten ist allerdings der Bereich der Raumplanung, die Gegenstand von fast 40% der durchgeführten NFBB war. Dies weist darauf hin, dass NFBB auf Gemeindeebene vor allem im Rahmen von Planungs- und Entwicklungsprozessen eingesetzt werden.

Tab. 2 : Themen bzw. Politikbereiche der NFBB im Zeitraum 2000-2012 (Mehrfachantworten möglich)

Themen	Anzahl Nennungen	Nennungen in Prozent der Fälle
Raumplanung	127	39.1%
Nachhaltigkeit	72	22.2%
Jugend	69	21.2%
Leitbild	65	20.0%
Umwelt	34	10.5%
Energie	34	10.5%
Offenes Thema	34	10.5%
Lokale Agenda 21	33	10.2%
Tourismus	33	10.2%
Verkehr	19	5.8%
Fusion	5	1.5%
Anderes	74	22.8%
Total	599	325 (184.5%)

Wie oben ausgeführt wurden die angeschriebenen Firmen hinsichtlich der von ihnen durchgeführten partizipativen Verfahren befragt, die sich an die breite Bevölkerung richteten und bei denen die Teilnehmenden tatsächlich die Möglichkeit zur Mitbestimmung hatten. Dementsprechend vielfältig sind die Formen bzw. Methoden, die zum Einsatz kamen. Der Unterscheidung von van der Heiden und Krummenacher (2011, S. 232) folgend, wurden die genannten Verfahren zu vier Kategorien zusammengefasst, je nachdem wie stark sie vorstrukturiert waren:

- *Future Search Conferences (FSC)* sind die am wenigsten vorstrukturierten Verfahren, an denen die Teilnehmenden offen und ohne thematische Einschränkungen über die Entwicklungen ihrer Gemeinde debattieren, Zukunftsbilder entwerfen und gemeinsame Ziele finden. Die FSC sind sehr ergebnisoffen.
- *Open Space Technology (OST)* sind Verfahren mit einer thematischen Beschränkung auf ein bestimmtes Politikfeld (also z.B. Raumplanung oder Verkehr). Innerhalb dieses Themas gibt es aber keine Einschränkungen hinsichtlich der konkreten Fragen oder Anliegen, welche die Teilnehmenden einbringen können. Auch OST sind – innerhalb des vordefinierten Politikfelds – relativ ergebnisoffen.
- *World Café (WoC)* ist ein Verfahren, das sich nicht nur auf ein bestimmtes Politikfeld beschränkt, sondern bei denen die Teilnehmenden auch konkrete – meistens vordefinierte – Fragestellungen diskutieren und ihre Ansichten dazu formulieren.
- *Real Time Strategic Change (RTSC)* sind Verfahren, bei denen die Diskussion von vordefinierten Lösungsvorschlägen auf ein konkretes Problem im Vordergrund steht.

Die Auswertung der Befragungsdaten zeigt, dass bei NFBB in den Schweizer Gemeinden vor allem wenig vorstrukturierte und ergebnisoffene Verfahren zum Einsatz kommen. In der Tat entsprechen mehr als ein Drittel (34.8%) aller erhobener NFBB der Kategorie *Future Search Conference*. Die Kategorie *Open Space Technology* deckt 3.9% aller NFBB ab. In der Kategorie *World Café* finden sich 21.5% und in der Kategorie mit den am stärksten vorstrukturierten Verfahren, *Real Time Strategic Change*, finden sich noch 11.6%. (28.2% der erhobenen NFBB konnten aufgrund fehlender Angaben zum Verfahren nicht kategorisiert werden.)

Hinsichtlich der Teilnehmerzahlen zeigen die Befragungsdaten, dass lediglich bei rund einem Viertel der erhobenen NFBB mehr als 100 Personen teilgenommen haben. Für fast die Hälfte aller erhobenen NFBB (nämlich 47.3%) wird eine Teilnehmerzahl zwischen 25 und 75 Personen angegeben.

NFBB sind offensichtlich Veranstaltungen von relativ überschaubarer Grösse. Interessanterweise gibt es keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Teilnehmerzahl an NFBB und der Bevölkerungsgrösse der Gemeinden, in denen sie durchgeführt wurden.

## 2. Charakteristika der Deutschschweizer Gemeinden mit bzw. ohne NFBB

Die 362 erhobenen partizipativen Verfahren fanden in insgesamt 233 Gemeinden der Deutschschweizer Kantone statt – das sind 15.5% aller Gemeinden in diesen Kantonen. Die Unterscheidung zwischen Gemeinden, in denen NFBB stattgefunden haben und solchen Gemeinden, in denen unsere Befragung keine Hinweise auf NFBB liefert, zeigt, dass NFBB vor allem in (Kern-)Städten und anderen Agglomerationsgemeinden eingeführt worden sind, während die ländlichen Gemeinden untervertreten sind (Tabelle 3).

Tab. 3: Gemeinden mit bzw. ohne extern unterstützte NFBB im Zeitraum 2000-2012, sowie Anzahl NFBB in Gemeinden mit NFBB, nach Gemeindetyp

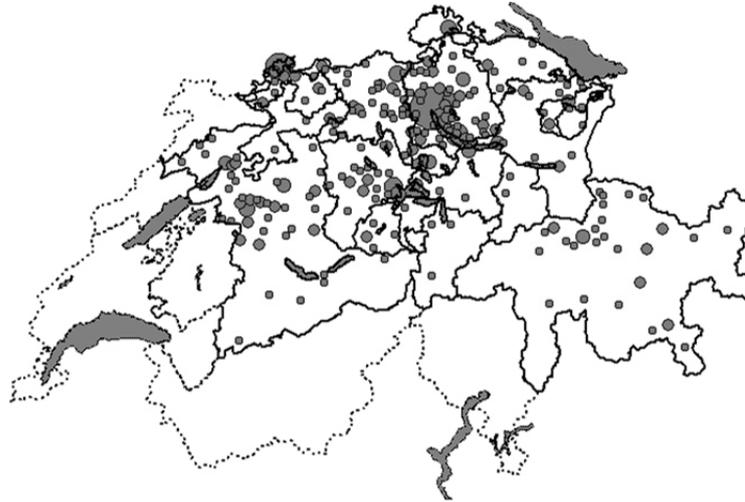
Gemeindetyp	Gemeinden			Anzahl NFBB in Gemeinden mit	
	Total	ohne NFBB	mit NFBB	Mittel	Median
Kernstadt einer Agglomeration	40 (2.7%)	19 (1.5%)	21 (9.0%)	3.6	2
Andere Agglomerationsgemeinde	501 (33.3%)	388 (30.5%)	113 (48.5%)	1.5	1.0
Isolierte Stadt	4 (0.3%)	1 (0.1%)	3 (1.3%)	1.3	1.0
Ländliche Gemeinde	960 (63.8%)	864 (67.9%)	96 (41.2%)	1.2	1.0
Total	1505 (100%)	1272 (100%)	233 (100%)	1.6 (233)	1.0 (233)

In den meisten Gemeinden mit NFBB wurde im fraglichen Zeitraum lediglich die Durchführung eines einzigen Verfahrens genannt, in vereinzelten Gemeinden aber auch mehrere. Dies war besonders in den grösseren Städten der Fall, wo NFBB insbesondere auch auf Quartierebene durchgeführt wer-

den. Alleine für die Stadt Zürich wurden 24 verschiedene NFBB Verfahren genannt, für die Stadt Basel 11, für Luzern vier.

Die Häufung von NFBB in den städtischen Siedlungsgebieten des Mittellandes, und vor allem in den Agglomerationen Zürich, Basel, Bern und Luzern zeigt sich auch in Abbildung 1. Aber auch in Gemeinden des ländlichen Raums haben NFBB stattgefunden.

Abb. 1: Verbreitung von NFBB in den Gemeinden der Deutschschweiz im Zeitraum 2000-2012



*Quellen:* Bundesamt für Statistik (Kartenhintergrund), sowie eigene Befragung. Die Grösse der Kreise geben die Anzahl erfasster NFBB-Verfahren in der jeweiligen Gemeinde wieder.

### 3. Erklärungsfaktoren für die Einführung von NFBB auf Gemeindeebene

Welche Merkmale unterscheiden Gemeinden mit NFBB von denjenigen ohne NFBB? Eine bivariate Analyse zeigt, dass einige, aber lange nicht alle theoretisch erwarteten Zusammenhänge bestätigt werden (Tabelle 4). Als zutreffend erscheint zunächst die Vermutung, wonach die Einführung von NFBB eine Antwort auf die Entwicklung der Beteiligung in traditionellen Partizipationsmechanismen darstellt. Zwar hat die Wahlbeteiligung im beobachteten Zeitraum insgesamt zugenommen. Aber in Gemeinden mit NFBB war diese Entwicklung weniger positiv, als in denjenigen ohne NFBB.

Tab. 4: Deutschschweizer Gemeinden mit bzw. ohne NFBB im Zeitraum 2000 bis 2012, bivariate Zusammenhänge (Mittelwerte)

Hypothesen	Variablen	Gemeinden mit NFBB	Gemeinden ohne NFBB
H1	Veränderung der Wahlbeteiligung (NR 1999-2011)	11.9%	13.3%
H2	Bevölkerungswachstum 2000-2010	9.9%	6.5%
	Arbeitslosenanteil 2010	1.9%	1.7%
	Soziale Ungleichheit (Gini-Index steuerbares Einkommen 2009)	0.344	0.321
H3	Fragmentierung Parteiensystem 2011 (Effective number of parties)	4.76	4.37
H4	Wähleranteil linke Parteien NR 2011	21.5%	19.8%
	Volatilität der NR Wahlen 1999-2011	12.3	13.7
	Anteil Wegpendler in der Gemeinde (2000)	61.0%	65.7%
H5	Steuerbares Einkommen pro Kopf (Median) 2009, in CHF	54'254	51'958
	Verbreitung von NFBB in Nachbargemeinden	0.437	0.366
	Bevölkerungsgrösse 2010 (Mittelwert)	10'073	2'454

Ebenso scheinen Gemeinden mit NFBB tatsächlich grösserem Problem- und Handlungsdruck ausgesetzt. Ihre Bevölkerung ist stärker gewachsen, sie verzeichnen höhere Arbeitslosenquoten und mehr soziale Ungleichheit. Sodann zeigt sich, dass Gemeinden mit NFBB tendenziell eine höhere Parteiensystemfragmentierung aufweisen – ein Hinweis dafür, dass die Vielzahl von verschiedenen politischen Gruppierungen das Regieren erschwert. Ebenfalls zutreffen scheint die Vermutung, wonach die Einführung von NFBB Teil einer links-grünen politischen Agenda ist. Und schliesslich scheint die Ver-

waltungsmodernisierung ein Rolle zu spielen: Gemeinden mit NFBB sind grösser und finanzkräftiger und haben also tendenziell eine professionellere Verwaltung. Bezüglich der Parteibindungen geht der Zusammenhang aber in die entgegengesetzte Richtung: Volatilität und Wegpendleranteil sind tiefer in Gemeinden mit NFBB - und nicht höher, wie eigentlich erwartet.

Mittels einer logistischen Regression wurde überprüft, ob diese bivariaten Zusammenhänge auch unter Berücksichtigung des gleichzeitigen Einflusses mehrerer Variablen statistisch signifikant sind (Tabelle 5). Konkret wurden sechs verschiedene Regressionsmodelle geschätzt – eines für die jeweils einer Hypothese zugeordneten Variablen, sowie ein kombiniertes Modell.

Aufgrund der Resultate muss die erste Hypothese verworfen werden: es besteht offensichtlich kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Wahlbeteiligung und der Einführung von NFBB auf Gemeindeebene. Die zweite Hypothese wird jedoch gestützt: je grösser der gesellschaftliche Problemdruck in einer Gemeinde, desto wahrscheinlicher ist die Einführung von NFBB. Das gleiche gilt für die dritte Hypothese, wonach die Einführung von NFBB wahrscheinlicher ist, je grösser die Anzahl politischer Gruppierungen in der Gemeinde ist. Die vierte Hypothese muss jedoch deutlich verworfen werden. Zwar steigt die Wahrscheinlichkeit einer Einführung von NFBB in einer Gemeinde mit der Grösse des links-grünen Wähleranteils, ist jedoch nicht mit schwachen Parteibindungen assoziiert. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: je stärker die Parteibindungen und je stärker die Verbundenheit der Bevölkerung an ihre Gemeinde (tiefer Wegpendleranteil), desto wahrscheinlicher wird die Einführung von NFBB. Schliesslich wird auch die fünfte Hypothese durch die Resultate der multivariaten Analyse gestützt: In grösseren Gemeinden – mit professionellerer Verwaltung – werden NFBB eher eingeführt.

Die Resultate des kombinierten Modells deuten darauf hin, dass bei gleichzeitiger Betrachtung aller potenzieller Einflussfaktoren die Parteienfragmentierung eine wichtige Rolle spielt für die Einführung von NFBB auf Gemeindeebene, sowie die Gemeindegrösse, aber auch eine stark mit ihrer Gemeinde verbundene Bevölkerung.

## **E. Fazit**

Die Resultate dieser Untersuchung haben gezeigt, dass auch in der Schweiz – ähnlich wie in anderen etablierten Demokratien – auf der Gemeindeebene neue Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt worden sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um ergebnisoffene partizipative Verfahren, mit denen

Tab. 5 : Erklärungsfaktoren für Einführung NFBB in Deutschschweizer Gemeinden (Logistische Regression)

Faktoren	Mod. 1 (Hyp 1)	Mod. 2 (Hyp 2)	Mod. 3 (Hyp 3)	Mod. 4 (Hyp 4)	Mod. 5 (Hyp 5)	Mod. 6 gesamt
Entwicklung der Wahlbeteiligung (NR 1999-2011)	-0.404 (0.405)					0.457 (0.549)
Bevölkerungswachstum 2000-2010		0.019** (0.006)				0.010 (0.007)
Arbeitslosenanteil 2010		0.284** (0.076)				-0.174 (0.125)
Soziale Ungleichheit (Gini-Index steuerbares Einkommen 2009)		4.586** (1.023)				-0.729 (1.628)
Fragment. Parteiensystem 2011 (Effective number of parties)			0.325** (0.069)			0.227* (0.111)
Wähleranteil linke Parteien NR 2011				0.042** (0.009)		-0.013 (0.015)
Volatilität der NR Wahlen 1999-2011				-0.075** (0.015)		-0.021 (0.017)
Anteil Wegpendler in der Gemeinde (2000)				-2.781** (0.482)		-2.920** (0.751)
Reichtum der Gemeinde (Median steuerbares Einkommen 2009)					0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Verbreitung von NFBB in Nachbargemeinden					0.366 (0.307)	0.455 (0.324)
Bevölkerungsgrösse 2010 (logarithmiert)					1.990** (0.175)	1.877** (0.247)
Konstante	-1.668** (0.088)	-3.899 (0.395)	-3.171** (0.331)	0.112 (0.379)	-8.374** (0.711)	-7.581** (0.926)
Nagelkerkes R Quadrat	0.001	0.053	0.028	0.072	0.205	0.241
Anzahl Beobachtungen	1454	1438	1480	1444	1481	1409

Bemerkungen: Regressionskoeffizienten, Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus:  
\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich ausserhalb der traditionellen Beteiligungsverfahren – Wahlen, Abstimmungen, Gemeindeversammlungen – in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Solche Verfahren kommen in einer Vielzahl von Politikbereichen zum Einsatz, besonders häufig in der Raumplanung und Gemeindeentwicklung. Auffallend ist die relativ beschränkte Teilnehmerzahl: bei den allermeisten dieser Verfahren lag diese zwischen 25 und 75 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Ganz offensichtlich handelt es sich bei diesen neuen Formen der Bürgerbeteiligung nicht um einen Ausbau der demokratischen Beteiligung für die grosse Mehrheit der Bevölkerung, sondern allenfalls um eine Vertiefung der Beteiligungsmöglichkeiten für eine engagierte Minderheit.

Wie einleitend erwähnt, werden neue Formen der Bürgerbeteiligung in der einschlägigen Literatur oftmals als Antwort auf Legitimationsdefizite interpretiert, die durch die abnehmende Nutzung der traditionellen Partizipationsformen (insbesondere Wahlen) in vorwiegend repräsentativen Demokratien entstehen. Die Resultate unserer Untersuchung stehen im Widerspruch zu dieser gängigen These. Zumindest im hier untersuchten Kontext der Deutschschweizer Gemeinden steht die Einführung neuer Formen der Bürgerbeteiligung nicht im Zusammenhang mit der Entwicklung der traditionellen Beteiligung. Vielmehr weist die Analyse darauf hin, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung von den Gemeindebehörden eingeführt werden in der Hoffnung, dass sie einen Beitrag leisten können zur Lösung zunehmend komplexerer gesellschaftlicher Probleme, sowie um Akzeptanz zu schaffen in einer zunehmend fragmentierten Interessenlandschaft. Ausserdem ist es plausibel anzunehmen, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung tatsächlich auch Teil einer professionellen Praxis geworden sind, die von Verwaltungsakteuren vorangetrieben wird. Neue Formen der Bürgerbeteiligung in den Schweizer Gemeinden stellen somit weniger eine Reaktion auf Demokratiedefizite dar, als vielmehr ein Instrument, das Abhilfe schaffen soll bei Problemen der Regierbarkeit.

Auch wenn die vorliegende Analyse einen Beitrag leisten konnte zum besseren Verständnis der Gründe für die Einführung neuer Formen der Bürgerbeteiligung, bleibt eine Reihe von Fragen in diesem Zusammenhang weiterhin unbeantwortet. Inwiefern und unter welchen Bedingungen können diese neuen Beteiligungsformen die Hoffnungen der Behörden erfüllen? Und welche Erwartungen werden dadurch bei den Bürgerinnen und Bürgern geweckt – und möglicherweise enttäuscht? Es ist anzunehmen, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung auch weiterhin eine wichtige Rolle in der

Schweizer Gemeindepolitik spielen werden. Weitere Untersuchungen zu Wirkungen und Folgen dieser Beteiligungsverfahren sind daher unabdingbar.

## Literaturverzeichnis

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216–224.
- Bochsler, D., & Kriesi, H. (2013). Varieties of democracy. In H. Kriesi, S. Lavanex, F. Esser, J. Matthes, M. Bühlmann & D. Bochler (Hrsg.), *Democracy in the age of globalization and mediatization* (S. 69–104). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge MA: MIT Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5–41.
- Geissel, B., & Newton, K. (Hrsg.). (2012). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* London: Routledge.
- Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung. Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Judge, D. (1995). Pluralism. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Hrsg.), *Theories of urban politics* (S. 13–94). London: Sage.
- Khan, U. A. (Hrsg.). (1999). *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Dialogue*. London: UCL Press.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2002). Rediscovering the citizens: new roles for politicians in interactive policy-making. In P. McLaverty (Hrsg.), *Public participation and innovations in community governance* (S. 141–164). Aldershot: Ashgate.
- Koch, P. (2013). Bringing power back in: collective and distributive forms of power in public participation. *Urban Studies*, 50 (14), 2976–2992.

- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). The “effective number of parties”: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3–27.
- Ladner, A. (2001). Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7(3), 1–23.
- López Pintor, R., & Gratschew, M. (Hrsg.). (2002). *Voter turnout since 1945: a global report*. Stockholm: IDEA (Institute for Democratic Electoral Assistance).
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472.
- Pedersen, M. N. (1980). On measuring party system change. A methodological critique and a suggestion. *Comparative political studies*, 12(4), 387–403.
- Schiller, T. (Hrsg.). (2011). *Local direct democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sørensen, E. (1997). Democracy and Empowerment. *Public Administration*, 75, 553–567.
- van der Heiden, N., & Krummenacher, P. (2011). The role of citizen forums in local development planning in Switzerland. In P. Triantafyllou & J. Torfing (Hrsg.), *Interactive policy-making, metagovernance and democracy* (228–242). Colchester: ECPR Press.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1), 61–81.
- Wampler, B. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. Philadelphia: Penn State Press.