

## **Wertewelt Bürgerbeteiligung: Eine Studie zu den Einstellungen von Politik, Verwaltung und Bürger/innen**

*Marie Hoppe*

### **Wer kennt sie nicht, die Widerstände gegen Bürgerbeteiligung?**

Ein Bürgerforum wird mit viel Elan durchgeführt – aber die Ergebnisse verlaufen im Sande. Den Bürger/innen sollen mehr Möglichkeiten der Mitwirkung gegeben werden – am Ende wird eine Sprechstunde beim Bürgermeister eingerichtet. Innovative Beteiligungsideen werden mit Gegenargumenten abgeblockt und die Bürger/innen schimpfen weiter auf die Politik. Obwohl sich ein Großteil der Gesellschaft für mehr Beteiligung ausspricht und laut den meisten Wahlprogrammen die regierenden Parteien dem auch folgen wollen, tauchen in der politischen Praxis immer wieder Widerstände auf.

### **Wo ein Wille ist, müsste es auch Wege geben**

Dabei heißt es doch: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Dem Willen geht eine Haltung voraus. Jemand kann nur etwas wollen, das er oder sie auch befürwortet und dem man einen Wert beimisst. Unsere Werte sind uns nicht immer bewusst. Ähnlich wie Vorurteile, wirken sie oft im Unbewussten. Unbemerkt wird eine Schublade aufgezogen, etwas einsortiert und bewertet. Sowohl das Einordnen in Kategorien und die Beurteilung, ob wir etwas gut finden oder ablehnen, sind Grundlagen des menschlichen Informationsverarbeitungssystems. Unsere Wertemuster geben unserem täglichen Handeln eine Richtung. Bei den immer wiederkehrenden Widerständen gegen Beteiligung drängt sich die Frage auf, ob die Forderung nach Bürgerbeteiligung nur sozial erwünscht (gesellschaftlich en Vogue) ist oder darin von der Zivilgesellschaft und Politik tatsächlich ein Mehrwert gesehen wird.

### **Was denken Politiker/innen, Verwaltung und Bürger/innen wirklich über Bürgerbeteiligung?**

Bei der Weiterentwicklung der Beteiligungskultur kann ein Einblick darin von großem Nutzen sein, wie Bürgerbeteiligung von den beteiligten Akteuren gesehen und eingeschätzt wird. Durch das Sichtbar-Werden der Einstellungen zum Thema Bürgerbeteiligung wird den Akteuren eine Art Spiegel vorgehalten, der es ihnen ermöglicht, ihre Haltungen zu reflektieren. Durch ein tiefergehendes Verständnis dieser Haltungen lassen sich Hemmnisse und Chancen identifizieren, die auf dem Weg zur Beteiligungsdemokratie richtungsweisend sein können.

Die *Studie Wertewelt Bürgerbeteiligung* hat die Bewertungsmuster von Politik, Verwaltung und Bürger/innen in Bremen zum Thema Bürgerbeteiligung untersucht. Dabei standen drei zentrale Fragen im Zentrum:

- Wie wird Bürgerbeteiligung in Bremen bewertet?
- Gibt es zwischen Politiker/innen, Verwaltungsmitgliedern und den Bürger/innen Unterschiede in den Bewertungsmustern zur Bürgerbeteiligung?
- Welche Hemmnisse und Chancen gibt es?

## Wer wurde befragt?

Insgesamt wurden 51 Personen in eineinhalb- bis zweistündigen tiefenpsychologischen Interviews befragt. Alle Befragten leben in Bremen, sind im Erwachsenenalter und besitzen Erfahrungen und/oder Meinungen zur Beteiligung der Bürger/innen am politischen Geschehen und können somit als Experten/innen für den untersuchten Werteraum Bürgerbeteiligung betrachtet werden.

Im Vordergrund bei der Auswahl der Interviewpartner/innen stand die Verteilung in drei gleich große Gruppen: bestehend aus Politiker/innen, Verwaltungsmitgliedern und Bürger/innen. Für die Politik und Verwaltung wurden bewusst auch Personen in Führungspositionen in die Befragung einbezogen. Bei den Bürger/innen war das vorrangige Ziel, ein breites Spektrum von unterschiedlichsten Menschen zu befragen. Der jüngste Befragte war 21 Jahre und die Älteste 73 Jahre alt.

Um Aussagen über einen Werteraum treffen zu können, ist keine Vollerhebung notwendig. Es reicht, eine im Vergleich sehr geringe Anzahl von »Kulturträgern« zu befragen, um ein hinreichend stabiles Muster in den Forschungsergebnissen abzubilden. Erfahrungen der Firma Nextpractice, die seit vielen Jahren mit der hier verwendeten Befragungsmethode arbeitet, zeigen, dass ein stabiler Werteraum bereits mit 40 bis 50 Interviews erzeugt werden kann.

## Welche Methode kann Wertemuster erkennen?

In dieser Studie sollen Wertemuster in der Politik erforscht werden. »Das einzige Messinstrument, das wirklich verlässlich in der Lage ist, Spuren und Musterbildungen in komplexer Systemdynamik aufzuspüren, ist der Mensch selbst« (Kruse 2005, S. 130).

Der *Nextexpertizer* ist ein computergestütztes Interviewverfahren, das nicht nur die Wertemuster von einzelnen Menschen zu bestimmten Fragestellungen sichtbar machen, sondern sie auch zusammenfassend darstellen kann. Durch das angewandte Prinzip indirekter Fragestellungen durch assoziativen Paarvergleich können auch unbewusste Bewertungsmuster erfasst werden. Der *Nextexpertizer* basiert auf der Theorie der persönlichen Konstrukte von G. A. Kelly. Die Methode beinhaltet sowohl quantitative als qualitative Elemente. Die Befragten können im Interview ihre eigene Sprache verwenden. Dadurch entsprechen die Antworten in höherem Maß ihren persönlichen Realitäten als bei vorgegebenen Antwortkategorien. Die zusammenfassende Darstellung von mehreren Interviews ermöglicht Kulturanalysen. Die Beratungsfirma Nextpractice hat den *Nextexpertizer* entwickelt und setzt ihn seit über 15 Jahren in der Organisationsentwicklung und im Marketing, aber auch zur Klärung gesellschaftlicher Fragen ein.

## Die Studienergebnisse

In den 51 Interviews konnten 480 Beschreibungen von den Interviewteilernehmer/innen generiert werden. Dies geschieht dadurch, dass die Interviewten aufgefordert werden z.B. ihre »Idealvorstellung von Bürgerbeteiligung« mit der »politischen Praxis heute« zu vergleichen und den Unterschied in eigenen Worten zu beschreiben. Im Anschluss werden vorgegebene Elemente wie beispielsweise »Politik in der 1960er Jahren« in die von den Interviewten beschriebenen Unterschiede eingeordnet. Die dadurch entstandene Matrix wird von dem Auswertungsprogramm in einen drei-dimensionalen Raum umgerechnet. Die Interviews werden durch ein Rotationsverfahren zusammengefasst und bilden eine Wertewelt.

Anhand der Wertewelt Bürgerbeteiligung wurden die Einschätzungen der Interviewpartner/innen des Ist- und Soll-Zustands von Bürgerbeteiligungspolitik, zeitliche Entwicklungen und der Beteiligungsformen untersucht. Es wurde überprüft, ob Bürgerbeteiligung durch Personen aus der Politik, Verwaltung und den Bürger/innen unterschiedlich bewertet wird.

## In der Politik muss sich etwas verändern – der Paradigmenwechsel kommt

Bei einem Soll-Ist-Abgleich wird deutlich, dass die Studienteilnehmer/innen im Durchschnitt einen hohen Veränderungsbedarf zu mehr Beteiligung sehen (siehe Abb. 1). Die Idealvorstellung der Befragten davon, wie politische Beteiligung aussehen soll, weicht von der Praxis erheblich ab. Schauen wir uns die Idealvorstellung der Politik an, wünschen sich die Befragten flexiblere und frühzeitige Möglichkeiten der Einflussnahme. Lokal vorhandene Kompetenzen sollen ernst genommen werden und offene Kommunikation gefördert werden. Ein gewisser Mut zur Veränderung gehört ebenfalls zur Idealvorstellung. Dieser fehlt anscheinend der Politik heute. Starres Festhalten an Strukturen und formalen Prozessen, Scheinbeteiligung, Sachzwänge und Abschottung der Vertreter sind laut der Befragten an der Tagesordnung.

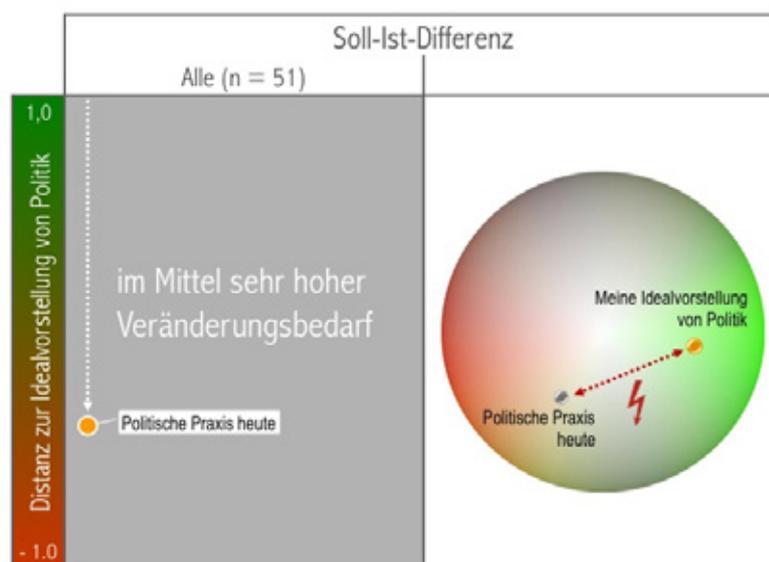


Abbildung 1

Schauen wir auf die Zukunftsprognosen aller Studienteilnehmer/innen, stellen wir eine große Einigkeit darüber fest, dass wir in Zukunft auf einen politischen Paradigmenwechsel zusteuern. Während in der Demokratie der letzten Jahrzehnte Politik vornehmlich nach dem Stellvertreter-Prinzip (repräsentative Demokratie) organisiert war, wird in naher Zukunft nach Vorhersage der Befragten das direkt-demokratische Prinzip an Wichtigkeit zunehmen und sogar das repräsentativdemokratische Prinzip überholen (siehe Abb. 2). Die Studienteilnehmer erwarten für die Zukunft offenere Kommunikation und transparenten Austausch von Standpunkten anstatt der bisherigen Politik, die aus Sicht der Befragten hinter verschlossenen Türen stattfindet. Die hohen Beteiligungshürden werden nach dieser Prognose abgebaut, in der Zukunft wird es niedrighschwelligere Beteiligungsmöglichkeiten geben.

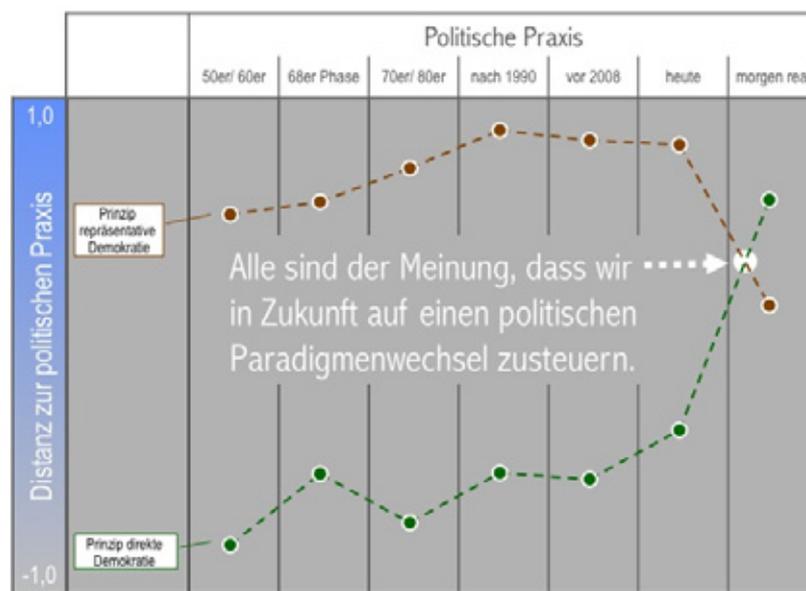


Abbildung 2

## Die Vorstellungen von der idealen Bürgerbeteiligung liegen weit auseinander

Obwohl alle Befragten diesen Paradigmenwechsel vorhersagen, wird im Raum der Wertewelt Bürgerbeteiligung deutlich, dass unterschiedliche Wertemuster miteinander konkurrieren und nicht alle diesen Paradigmenwechsel uneingeschränkt begrüßen. Es ist auffällig, dass einige negativ besetzte Themen im positiven und einige positiv besetzte Themen im negativen Bereich des Raumes liegen. Das bedeutet, dass auf einige für den Raum Bürgerbeteiligung typische Themen eine sehr unterschiedliche Perspektive geworfen wird. Während die einen unter einer zugänglichen und ergebnisoffenen Politik ausschließlich Positives assoziieren, befürchten die anderen emotionale, spontane und nicht durchdachte Reaktionen. Die einen begreifen die repräsentativ organisierte Demokratie als ein »Durchregieren von oben« und lehnen dies ab; die anderen sehen einen Vorteil in einer solchen Organisation, in der ein Interessenausgleich in Gremien durch die gewählten Vertreter/innen stattfinden kann. Diese gegensätzliche Bewertung weist auf unterschiedliche Bewertungsmuster hin.

## Es gibt drei klar voneinander trennbare Wertemuster

Auf Grund ihres Antwortverhaltens konnten die Befragten in drei Wertegruppen unterteilt werden, die sich wesentlich in ihren Wertemustern unterscheiden. Die Abbildung 3 zeigt, wie sich die einzelnen Interviewten im Raum positionieren und wie sie nach Raumrichtung zusammengefasst wurden. Jede Gruppe fokussiert andere Aspekte von Beteiligung.

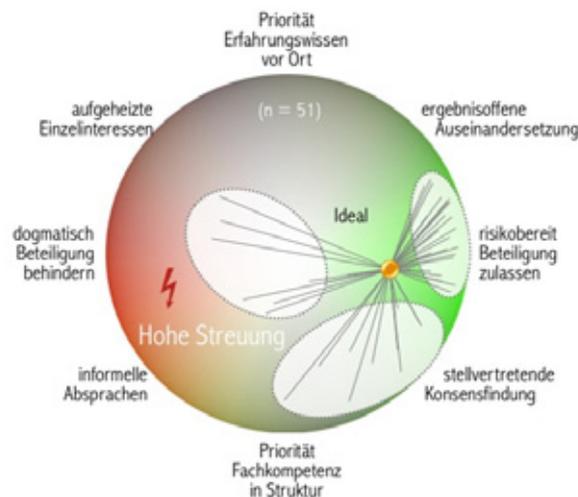


Abbildung 3

### Wertegruppe 1: Mehr Demokratie wagen

Diese Gruppe wünscht sich mehr Einflussmöglichkeiten der Bürger/innen. Die Befragten fordern eine deutliche Veränderung der bestehenden Strukturen. In ihren Augen geht die heutige Politik völlig am aktuellen Zeitgeist vorbei. Sie fühlen sich ausgeschlossen, unerwünscht und ohnmächtig. Sie wollen, dass sich die Politik durch niedrigschwellige, flexible und direkte Zugänge öffnet und die Bürger/innen zum Mitmachen auffordert.

»Es wird über die Köpfe der Bürger hinweg entschieden«  
 »Es herrscht eine theoretische Pseudomitbestimmung, die Bürger sind ohnmächtig«  
 »Informationen und Klüngeleien sind undurchdringbar« \*

»Alle haben das Recht, ihr Lebensumfeld mitzugestalten«  
 »Flexibel Einfluss nehmen können, von erster Idee an«  
 »Wir brauchen Mut, offen Strukturen zu hinterfragen« \*

### Wertegruppe 2: strukturierte Beteiligung

Laut dieser Gruppe muss Bürgerbeteiligung nach geregelten Verfahren verlaufen und eine fachkompetente Auseinandersetzung sicherstellen. Einer unkontrollierten Einflussnahme durch einzelne Meinungsmacher

muss unbedingt Einhaltung geboten werden. Sie können sich vorstellen, dass dies durch professionelle Verfahren gelingt und stehen einer Vielzahl von Formen offen gegenüber.

»Bürger wenden sich aus Politikverdrossenheit ab«  
»Wenig Umdenken, viele Leuchtturmprojekte«  
»Gefahr bei freien Entscheidungen ohne Hindernis« \*

»Politik braucht eine umfassende fachliche Auseinandersetzung«  
»Durch geregelte Verfahren wird Gerechtigkeit hergestellt«  
»Vielfältige Meinungen in Dialogforen einbringen« \*

### Wertegruppe 3: Kompetenz entscheidet

Die Gruppe »Kompetente Entscheidungen treffen« bevorzugt klar das repräsentative Prinzip. Die Befragten sprechen sich für stellvertretende Entscheidungen für die Bürger/innen im Sinne des Allgemeinwohls aus. Willkürliche Einflussnahme wollen sie nicht zulassen. In ihren Augen werden die Bürger/innen nur aktiv, wenn es ihre Interessen betrifft. Bürger/innen sollen angehört und Entscheidungen daran ausgerichtet werden.

»Jeder denkt an sich- nicht vor meiner Haustür«  
»Überwiegend Protesthaltungen- gefällt mir nicht«  
»Über das Niveau von Stammtischparolen geht es nicht hinaus« \*

»Vertreter schaffen einen Interessensausgleich im Sinne der Allgemeinheit«  
»Bürger werden angehört«  
»Minderheiten müssen geschützt werden« \*

## Die Wertemuster entsprechen nicht klar der Zugehörigkeit zu Politik, Verwaltung und den Bürger/innen

Vor dem Hintergrund dieses Befundes ist es nun spannend zu erfahren, welche Akteure den jeweiligen Gruppen zuzuordnen sind. Die Mitglieder der Gruppe 1 (Mehr Demokratie wagen; n=28) sind überwiegend Bürger/innen. Nur einige wenige Politiker/innen und Verwaltungsmitglieder sind dieser Gruppe zuzuordnen. In der Gruppe 2 (Strukturierte Beteiligung; n=11) befinden sich ausschließlich Politiker/innen und Verwaltungsmitglieder. Die Werte von Gruppe 3 (Kompetenz entscheidet; n =12) teilen überwiegend Politiker/innen und Verwaltungsmitglieder in Führungspositionen.

## Innerhalb der Politik und Verwaltung besteht keine Einigkeit darüber, wie Bürgerbeteiligung sein sollte

Der größte Teil der Bürger/innen ist sich einig: Sie wollen beteiligt werden und fordern Zugänge dafür! Innerhalb der Politik und Verwaltung herrscht hingegen Widersprüchlichkeit. Uneinigkeit besteht vor allem über die Zielsetzung von Beteiligungsprozessen, und unterschiedliche Ansichten darüber, welche Rolle die Bürger/innen dabei einnehmen sollen. Dahinter verbirgt sich unter anderem die Frage der Kompetenzzuschreibung. Die der Wertegruppe »Kompetente Entscheidungen« zugeordneten Befragten trauen den Bürger/innen am wenigsten Kompetenzen zu. Sie sehen sie als aus persönlicher Betroffenheit Handelnde, die nur ihre Eigeninteressen verfolgen und verweigern ihnen eine Mitarbeit auf Augenhöhe. Die Gruppe »Strukturierte Beteiligung« ist bereit, die Bürger/innen auf Augenhöhe einzubeziehen, solange geregelte Verfahren dafür sorgen, dass Einzelmeinungen nicht zu stark ins Gewicht fallen.

Da jedoch die Personen aus der Wertegruppe »Kompetente Entscheidungen treffen« in den Führungspositionen sind, kommt genau das vor, was leider immer wieder in der politischen Praxis zu beobachten ist: Es werden Beteiligungsprozesse durchgeführt, deren Ergebnisse dann aber von den Entscheidungsträger/innen nicht ernst genommen und ignoriert werden. Solange innerhalb der Politik und Verwaltung Uneinigkeit darüber besteht, ob Bürgerbeteiligung als nutzbringender Wert aufgefasst werden kann, werden halbherzig durchgeführte Prozesse eher Schaden anrichten, indem die Bürger/innen immer wieder frustriert und mit Scheinbeteiligungsprozessen verprellt werden.

## Interaktive Workshops zur Entscheidungsvorbereitung als Hoffnungsschimmer

Aus den Ergebnissen geht hervor: der kleinste gemeinsame Nenner ist die Beteiligung in Form von Interaktiven Workshops zur Entscheidungsvorbereitung. Hier können Bürger/innen ihre Expertise in ein geregeltes Verfahren einbringen, während die Entscheidung bei den gewählten Vertreter/innen bleibt. Dies kann aber nur ein gangbarer Weg sein, wenn der Beteiligungsprozess professionell durchgeführt wird und die Ergebnisse Berücksichtigung finden. Mit jeder gelungenen Bürgerbeteiligung kann gegenseitiges Vertrauen aufgebaut und gestärkt werden.

## Was ist zu tun?

Die Ergebnisse der Studie zeigen Handlungsfelder auf, an denen gearbeitet werden muss, damit Bürgerbeteiligung ein selbstverständlicher Bestandteil unserer Politik wird. Jedes der drei in dieser Studie herausgearbeiteten Wertemuster bringt eigene Aspekte in die Diskussion über Bürgerbeteiligung ein: erstens die Notwendigkeit von Zugänglichkeit und das Gefühl mit seinem Engagement auch etwas bewirken zu können; zweitens geregelte Verfahren und Methoden, mit denen eine fachkompetente Auseinandersetzung ermöglicht wird; drittens die Fähigkeit, über die eigenen Interessen hinauszuschauen und im Interesse der Gesamtheit zu handeln. Jede Gruppe hat ihre eigenen Themen im Blickfeld und blendet die anderen aus. Jedoch lassen erst alle drei Perspektiven ein ganzheitliches Bild der Wertewelt Bürgerbeteiligung entstehen. Der erste Schritt muss daher die Verständigung über alle Aspekte sein.

Der zweite Schritt wäre die konkrete Arbeit an den Handlungsfeldern, die vielerorts auch schon begonnen hat. Denn es existieren bereits gerade auf kommunaler Ebene spannende Ansätze. Im Internet findet sich hierzu auf der Seite des Netzwerks Bürgerbeteiligung der Stiftung Mitarbeit eine Sammlung aller kommunalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)).

### ***Bürger/innen frühzeitig informieren***

Die Bürger/innen müssen über die Planungsvorhaben der Politik und Verwaltung und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten informiert und aktiv dazu eingeladen werden. Hierfür erweist sich Heidelberg als Vorbild mit der Veröffentlichung seiner »Vorhabenliste«, die mit Hilfe kurzer Steckbriefe übersichtlich darüber informiert, welche Projekte geplant und umgesetzt werden. Eine Vielzahl von anderen Kommunen hat diese Praxis übernommen. Die Projekte-Vorhabenliste scheint ein neuer Standard der frühzeitigen Information zu werden.

### ***Für Qualität und Professionalität sorgen***

Um einen möglichst hohen Standard in den Beteiligungsprozessen zu erreichen, können verbindliche Qualitätskriterien helfen wie z.B. die Stadt Bonn sie entwickelt hat. Um eine professionelle Durchführung zu gewährleisten, haben einige Städte Koordinierungsstellen für Bürgerbeteiligung eingerichtet. Diese können bei der Planung von Beteiligungsprozessen beraten, sie durchführen oder begleiten, Verwaltungsmitarbeiter/innen schulen und für Bürger/innen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

### ***Klare Regeln für Beteiligung festlegen***

Damit allen Akteuren deutlich wird, in welchem Rahmen Beteiligung stattfindet, braucht es Verfahrensregeln. Diese legen z.B. fest, mit wie vielen Unterschriften ein Antrag zur Einsetzung eines Beteiligungsprozesses gestellt werden kann, wie es im Ort Nürtingen die Praxis ist. Oder ein anderes Beispiel: in Viernheim wird festgelegt, dass die Mitglieder der Steuerungsgruppe Bürgerbeteiligung aus Vertreter/innen von Bürger/innen, der Politik, dem Bürgermeister und der Verwaltung besteht. Viele Kommunen haben bundesweit mittlerweile Leitlinien erarbeitet, aber nicht alle sind verbindlich.

### ***Beteiligungswege durchsetzen und nutzen***

Wie in dieser Studie gezeigt werden konnte, gibt es gerade bei dem Führungspersonal im politischen Betrieb erhebliche Widerstände gegen Bürgerbeteiligung. Beteiligung sollte jedoch nicht davon abhängig sein, ob es politisch Verantwortliche gibt, die sich dem Thema annehmen, sondern überall möglich sein. Auch auf Länder- und Bundesebene braucht es Wege zur Mitgestaltung über Wahlen hinaus. Beteiligung sollte das Recht aller Bürger/innen sein, das durchzusetzen und festzuschreiben ist. Die Bürger/innen müssen dies aktiv einfordern und die Möglichkeiten dafür nutzen.

Bei der Entwicklung zur Beteiligungsdemokratie ist die Angst vor einer möglichen Entmachtung der Parlamente überflüssig. Denn die meisten bisherigen Ansätze zeigen, dass die endgültige fachliche Entscheidung die Aufgabe der gewählten Repräsentant/innen bleiben wird und Bürgerbeteiligung als ergänzende Beratung etabliert werden kann.

Auf diese Beratung sollte aber auf keinen Fall verzichtet werden, denn die Bürger/innen besitzen Kompetenzen, auf die zugegriffen werden kann. Die Politik kann nur davon profitieren, wenn sie von denen gespeist wird, für die sie gemacht wird.

## Anmerkungen

---

\* Originalaussagen der Interviewten aus der jeweiligen Wertegruppe.

(1) Vgl. Statistisches Bundesamt 2010: S. 6f.

(2) Vgl. Rauschenbach 2006

(3) Alltagsrassismus impliziert »die alltägliche und vorherrschende Form von Rassismen der Mehrheitsgesellschaft, die keineswegs nur in extremer oder offener Form auftreten, sondern auch subtil, unauffällig, verdeckt und latent sein können« (Leiprecht 2001: 2). Er macht deutlich, dass diese Erfahrungen für Personen, die von der Mehrheitsgesellschaft als »fremd« angesehen werden, kontinuierlich wiederkehrende Erfahrungen darstellen, ohne diese aber infolge ihrer Alltäglichkeit zu verharmlosen.

## Literaturverzeichnis

---

Kelly, George A. (1986): Die Psychologie der persönlichen Konstrukte. Paderborn: Junfermann.

Kruse, Peter (2005): Next practice - erfolgreiches Management von Instabilität (3. Aufl). Offenbach: GABAL-Verlag.

Sammlung der kommunalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung unter: [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

## Autorin

---

**Marie Hoppe** ist Diplom-Psychologin. Sie ist Mitglied des Bremer Netzwerkes Bürgerbeteiligung und der Bremer Bürgerstiftung. Von 2011-2015 war sie Abgeordnete der Bremer Bürgerschaft und Sprecherin für Bürgerbeteiligung und Beiräte. 2013 veröffentlichte sie das Buch »[Wertewelt Bürgerbeteiligung](#)«. Zurzeit spezialisiert sie sich auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

## Kontakt

Marie Hoppe

E-Mail: [mail@marie-hoppe.de](mailto:mail@marie-hoppe.de)

[www.marie-hoppe.de](http://www.marie-hoppe.de)

---

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)