

Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht

Hans-Liudger Dienel, Detlef Sack, Florian Wieczorek

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

Schlagnworte: Dateninfrastruktur, Demokratieinnovationen, Bürgerräte, Deliberation

Databases on deliberative processes – a data report

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

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

1 Einleitung

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

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

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

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

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

2 Überblick über Datenbanken

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

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

2 Datenbanken zu direktdemokratischen Verfahren sind ebenfalls nicht aufgeführt (z. B. Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Fazit

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

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

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

Danksagung

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

Literatur

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

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

Anschriften der Autoren:

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

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

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