

Angelika Vetter
Uwe Remer-Bollow

Bürger – Beteiligung – Demokratie

Eine Einführung

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

**Angelika Vetter
Uwe Remer-Bollow**

Bürger – Beteiligung – Demokratie.

Eine Einführung

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
1. Einleitung	11
1.1 Warum beschäftigen wir uns mit Bürgerbeteiligung?	11
1.2 Unsere Perspektive: Zielsetzung und Aufbau des Buches	17
I Grundlagen	19
2. Was sagt die Demokratietheorie zu Bürgerbeteiligung?	19
2.1 Bürgerbeteiligung als Kernbestandteil von Demokratien	19
2.2 Wie viel Beteiligung braucht eine Demokratie?	30
3. Was sagt das Grundgesetz zu Bürgerbeteiligung?	37
3.1 Wie können sich Bürgerinnen und Bürger nach dem Grundgesetz beteiligen?	37
3.2 Wer darf sich beteiligen?	42
4. Was sagt die empirische Partizipationsforschung zu Bürgerbeteiligung?	49
4.1 Was ist Beteiligung?	49
4.2 Warum beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger?	55
II Beteiligung im Vorfeld der politischen Entscheidung	77
5. Soziales Engagement	78
5.1 Wie stark ist soziales Engagement in Deutschland?	79
5.2 Wer beteiligt sich und warum?	82
5.3 Soziales Engagement im internationalen Vergleich	84
5.4 Zusammenfassung	85
6. Mitgestaltende bzw. kooperative Formen der Bürgerbeteiligung	87
6.1 Ausgewählte Verfahren mitgestaltender Bürgerbeteiligung	89
6.2 Leitlinien zur Verstetigung dialog-orientierter Bürgerbeteiligung	95
6.3 Rahmenbedingungen für die Implementierung eines längerfristigen Beteiligungskonzeptes	100
7. Mitarbeit in politischen Parteien	105
7.1 Parteien und Parteienmitgliedschaft	106
7.2 Innerparteiliche Partizipation	112
7.3 Wer sind die Parteimitglieder?	115
7.4 Ursachen und Folgen des Mitgliederrückgangs	120

8. Unkonventionelle Beteiligung und Protest	123
8.1 Sind Protest und unkonventionelle Beteiligung dasselbe?	123
8.2 Ausmaß und Umfang von Protestereignissen	127
8.3 Die Verbreitung „unkonventioneller“ Beteiligung	130
III Beteiligung als politische Entscheidung	137
9. Wahlen und Wahlbeteiligung	137
9.1 Wahlen und ihre institutionellen Rahmenbedingungen	138
9.2 Die institutionellen Rahmenbedingungen von Wahlen in Deutschland	143
9.3 Wie stark beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger an Bundestagswahlen und warum beteiligen sie sich (nicht)?	148
9.4 Die Beteiligung an Wahlen auf verschiedenen Systemebenen	156
10. Nichtwähler und der Rückgang der Wahlbeteiligung	161
10.1 Warum sinkt die Wahlbeteiligung?	162
10.2 Nichtwahl als Normalisierung oder Krise der Demokratie?	165
10.3 Nichtwahl als Problem zunehmender Ungleichheit?	171
10.4 Zusammenfassung	175
11. Wer wählt wen und warum?	179
11.1 Der soziologische Ansatz – Gruppen und Cleavages	180
11.2 Der sozialpsychologische Ansatz – Kandidaten, Themen, Parteibildung	188
11.3 Der ökonomische Ansatz – Wahlen als politischer Markt	193
12. Direkt-demokratische Beteiligung	197
12.1 Was ist „direkte Demokratie“ und welche Form direkter Demokratie gibt es in Deutschland?	199
12.2 Welche Rolle spielt „direkte Demokratie“ in der Praxis?	207
12.3 Wirkungen direkt-demokratischer Beteiligung	213
12.4 Zusammenfassung: Chancen und Risiken direkter Demokratie	219
IV Zusammenfassung und offene Fragen	223
13. Bürgerbeteiligung im Vergleich	223
13.1 Wie „gleich“ sind die Beteiligungsformen im Vergleich?	224
13.2 Welche Konsequenzen hat das für die zukünftige Qualität der Demokratie?	233
14. Offene Fragen	235
Literatur	243

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Suchhäufigkeit der Begriffe „Partizipation“ und „Bürgerbeteiligung“	12
Abbildung 2	Freie, halb-freie und nicht-freie Staaten nach Freedom-House 1974-2013 (in Prozent aller Staaten)	23
Abbildung 3	Die Konzeptualisierung der Demokratie bei Diamond/Morlino 2005	25
Abbildung 4	Die konstitutiven Prinzipien der Demokratie und die sie sichernden Funktionen im Demokratiebarometer von Bühlmann et al. 2012	26
Abbildung 5	Die Demokratiequalität in Deutschland 1990 und 2007 auf Basis des Demokratiebarometers	28
Abbildung 6	Wahlbeteiligung in Prozent der Gesamtbevölkerung (bzw. der Bevölkerung im wahlberechtigten Alter) in ausgewählten Demokratien	44
Abbildung 7	Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in der BRD seit 1965 nach Altersgruppen	46
Abbildung 8	Eigenschaften von Theorien	57
Abbildung 9	Makro-Mikro-Makro-Schema zur Erklärung sozialer Phänomene	59
Abbildung 10	Zusammenhang von gesellschaftlichem Wohlstand und Demokratie	62
Abbildung 11	Partizipationspyramide	66
Abbildung 12	Mögliche Effekte von Institutionensystemen	70
Abbildung 13	Erklärungsfaktoren politischer Partizipation nach Norris (2002)	74
Abbildung 14	Haupttätigkeitsfelder zivilgesellschaftlicher Organisationen in der BRD 12	80
Abbildung 15	Organisationsformen der freiwilligen Tätigkeit (1999, 2004, 2009)	81
Abbildung 16	Motive für freiwilliges Engagement 2004 und 2009	83
Abbildung 17	Die Rolle des Gemeinderats in verschiedenen Phasen des Beteiligungsprozesses	97
Abbildung 18	Vertrauen der Europäer in verschiedene politische Institutionen, 2008	105
Abbildung 19	Parteimitglieder in Deutschland, 1946-2013	109
Abbildung 20	Mitgliederzahlen ausgewählter deutscher Parteien im Vergleich	110
Abbildung 21	Parteimitglieder nach Parteizugehörigkeit, 2013	111
Abbildung 22	Innerparteiliche Formen der Beteiligung	113
Abbildung 23	Altersstruktur von Parteimitgliedern, 2009	117
Abbildung 24	Bildung und berufliche Stellung von Parteimitgliedern	118
Abbildung 25	Formen des Protests am Beispiel Stuttgart 21- Flyer des Protestbündnisses, 2010	125

Abbildung 26	Protestereignisse und Teilnehmerzahlen, 1950-2002	126
Abbildung 27	Protestformen nach Teilnehmerzahlen, 1950-2002	128
Abbildung 28	Protestereignisse nach Themen, Angaben in Prozent	129
Abbildung 29	Teilnahme an Demonstrationen und Unterschriftenlisten, 2002-2012	132
Abbildung 30	Beteiligung an Demonstrationen und Unterschriftenlisten nach Bildung und Einkommen, 2012 Angaben in Prozent	132
Abbildung 31	Beteiligung an Demonstrationen und Unterschriftenlisten nach Interesse und Ideologie, 2012 Angaben in Prozent	133
Abbildung 32	Beteiligung an Demonstrationen und Unterschriftenlisten und Organisationsmitgliedschaft, 2012 - Angaben in Prozent	134
Abbildung 33	Die idealtypischen Folgen von Mehrheits- und Verhältniswahlsystemen	140
Abbildung 34	Wahlrechtsreform zu Überhangs- und Ausgleichsmandaten	144
Abbildung 35	Wahlbeteiligung im internationalen Vergleich	150
Abbildung 36	Wahlbeteiligung an Bundestags-, Landtags-, Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament, 1946 und 2012 (in Prozent)	156
Abbildung 37	Ergebnisse der Bundestagswahl 2013 unter Berücksichtigung der Nichtwähler (in Prozentangaben aller Wahlberechtigten)	161
Abbildung 38	Overreporting von Nichtwählern in repräsentativen Meinungsumfragen	166
Abbildung 39	Wanderungen der Nichtwähler bei der Bundestagswahl 2013	171
Abbildung 40	Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 in den 86 Kölner Stadtteilen	173
Abbildung 41	Konfliktlinien in Deutschland	185
Abbildung 42	Berufsstruktur und Religionszugehörigkeit in Deutschland	186
Abbildung 43	Cleavages und Wahlverhalten in Deutschland, 1949-2005	188
Abbildung 44	Kausaler Trichter des sozialpsychologischen Ansatzes	190
Abbildung 45	Verbreitungsgrad verschiedener Beteiligungsformen, 2012	226
Abbildung 46	Geschätzte Wahrscheinlichkeiten für Wahlteilnahme	231
Abbildung 47	Geschätzte Wahrscheinlichkeiten für Politikerkontakte	231
Abbildung 48	Geschätzte Wahrscheinlichkeiten für Demonstrationsteilnahme	232
Abbildung 49	Geschätzte Wahrscheinlichkeiten für Parteimitarbeit	232
Abbildung 50	Die vier erwarteten Wirkungsbereiche von Bürgerbeteiligung	236

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Drei normative Demokratiemodelle und ihre Sicht auf politische Beteiligung	35
Tabelle 2	Einführungsjahre des Männer- und des Frauenwahlrechts in ausgewählten westeuropäischen Demokratien	43
Tabelle 3	Änderungen des Wahlalters bei Landtagswahlen und Kommunalwahlen nach Bundesländern	48
Tabelle 4	Kriterien zur Unterscheidung politischer Beteiligung bei Verba/Nie (1972)	51
Tabelle 5	Vier Typen politischer Beteiligung nach Van Deth (2014)	55
Tabelle 6	Beteiligungsformen im Vorfeld der Entscheidungsfindung	77
Tabelle 7	Freiwilliges gesellschaftliches Engagement im Vergleich (1999-2002)	85
Tabelle 8	Inhalte von Bürgerbeteiligung und dafür geeignete Verfahren	88
Tabelle 9	Dialogorientierte Beteiligungsverfahren im Vergleich	94
Tabelle 10	Wahlbewerbungsmöglichkeiten und Stimmgebungsverfahren	142
Tabelle 11	Wahlssysteme in den deutschen Bundesländern	145
Tabelle 12	Wahlssysteme in den Kommunen nach Bundesländern	148
Tabelle 13	Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen 1949-2013	149
Tabelle 14	Wahlbeteiligung in Abhängigkeit verschiedener individueller Merkmale der Wählerinnen und Wähler (Mittelwertvergleiche)	155
Tabelle 15	Wähleranteile nach Demokratiezufriedenheit und politischem Interesse	168
Tabelle 16	Demokratiezufriedenheit und politisches Interesse bei Nichtwählern	169
Tabelle 17	Unterschiedliche Formen direkter Demokratie	200
Tabelle 18	Bürgerbegehrensregelungen in den deutschen Flächenländern (Stand 2011/12)	206
Tabelle 19	Nutzung von Bürgerbegehren in den Bundesländern (Stand 2011/12)	209
Tabelle 20	Nationale Referenden und Volksabstimmungen in etablierten Demokratien nach 1945	212
Tabelle 21	Demokratiemodelle, Repräsentationskonzepte und Beteiligungscharakteristika	241

„Citizen participation is at the heart of democracy. Indeed, democracy is unthinkable without the ability of citizens to participate freely in the governing process.” (Verba/Schlozman/Brady 1995: 1).

Casting a vote, boycotting some product, donating money, running for office, forwarding emails, contacting an alderman, attending a political poetry slam – the list of modes of political participation is long and gets longer almost daily. The continuous expansion of available modes of participation in the last decades underlines the relevance of political participation for democracy and democratization: participation is the *elixir of life* for democracy. (van Deth 2014: 349f.).

1 Einleitung¹

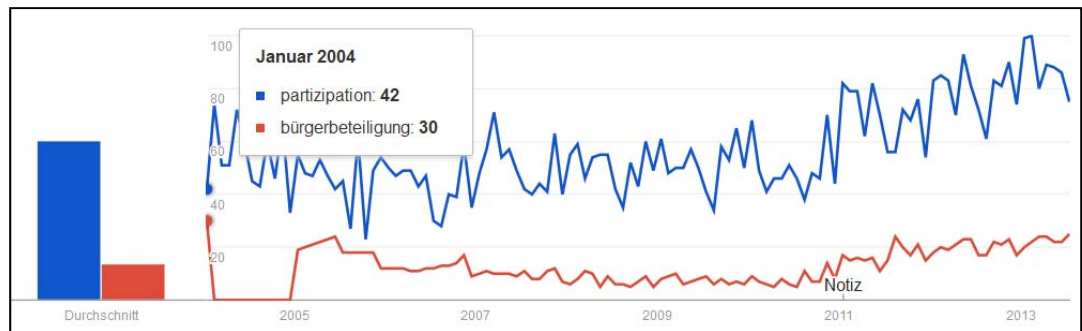
1.1 Warum beschäftigen wir uns mit Bürgerbeteiligung?

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ hat in den letzten Jahren zunehmende Aufmerksamkeit erfahren. In den 1990er-Jahren war „Bürgerbeteiligung“ primär ein Thema der Politikwissenschaft vor dem Hintergrund einer vermeintlich zunehmenden Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger. Mittlerweile beschäftigen sich in der Wissenschaft jedoch weit mehr Disziplinen mit dem Thema, so die Verwaltungs- und Planungswissenschaft, die Soziologie, aber auch die Ingenieurwissenschaften vor dem Hintergrund zunehmender Akzeptanzschwierigkeiten bei der Umsetzung von Großprojekten. Selbst in den Staatswissenschaften finden Beteiligungsverfahren wie die Mediation in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Lösung von Konflikten mehr Aufmerksamkeit. Erkennbar wird das steigende Interesse unter anderem an der Zunahme der Suchhäufigkeit der Begriffe „Partizipation“ oder „Bürgerbeteiligung“ bei Google (vgl. *Abbildung 1*).²

¹ Wir möchten uns an dieser Stelle bei Saskia Geyer, Zora Hoyer und Marius Wuketich bedanken für ihre Hilfe bei der Erstellung des Skripts, die uns in vielfältiger Weise unterstützt haben.

² Im Folgenden verwenden wir die Begriffe „Bürgerbeteiligung“ und „Partizipation“ synonym und verstehen darunter sowohl politische als auch soziale Partizipation bzw. ehrenamtliche, zivilgesellschaftliche oder freiwillige Beteiligungsformen. Politische und soziale Beteiligung wird in der aktuellen Diskussion häufig unter dem Überbegriff des bürgerschaftlichen Engagements zusammengefasst (Olk/Hartnuß 2011). Wir folgen in diesem Skript dieser Diktion.

Abbildung 1: Suchhäufigkeit der Begriffe „Partizipation“ und „Bürgerbeteiligung“



Anmerkungen: Suchhäufigkeit der Begriffe in Relation zum höchsten Wert der Zeitreihe (=100). *Quelle:* <http://www.google.de/trends>.

In der Soziologie und der Politikwissenschaft steht in der Diskussion um Bürgerbeteiligung der Gedanke im Vordergrund, dass die Legitimität von Demokratien letztlich aus unterschiedlichen Input- und Output-Bewertungen der Bürgerinnen und Bürger erwächst und damit dazu beiträgt, das jeweilige System in seinen Grundstrukturen und -prozessen zu stabilisieren: Der inputorientierte Legitimitätsgewinn basiert auf der Perspektive der Demokratie als ‚Herrschaft durch das Volk‘. ‚Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den ‚Willen des Volkes‘ widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die outputorientierte Perspektive den Aspekt der ‚Herrschaft für das Volk‘ in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern. Obwohl beide Argumente komplementär verwendet werden, sind sie analytisch zu unterscheiden und sie beruhen bei separater Betrachtung auf unterschiedlichen Vorbedingungen“ (Scharpf 1999: 16). Beide Aspekte kommen bereits prominent zum Tragen in der Definition von Demokratie durch Abraham Lincoln im Jahr 1863:

„Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.“

Stärker funktional, wenngleich inhaltlich entsprechend, formuliert Jan van Deth (2009: 141) zum Zusammenhang von Beteiligung und Demokratie: „Die Debatten über politische Partizipation betreffen das Ausmaß der Beteiligung – nicht die Notwendigkeit von Partizipation für die Lebensfähigkeit einer Demokratie. Wer Demokratie sagt, meint Partizipation.“ Durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger artikulieren diese ihre Interessen, um „gehört“ zu werden. Nur dann können die Interessen vom politischen System aufgenommen und verarbeitet werden, um anschließend in gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen umgewandelt zu werden (vgl. Easton 1965). Beteiligung dient aber nicht nur dazu, den politischen Repräsentanten die notwendigen Informationen für ihre Entscheidungen zu liefern. Vielmehr schafft sie erst die Grundlage für ein responsives – d. h. an den Interessen der Bürgerschaft orientiertes – Verhalten der gewählten Vertreter. Darüber hinaus hat die Beteiligung an Wahlen in modernen repräsentativen Demokratien auch die Funktion, die Repräsentanten des Volkes in regelmäßigen Abständen zu legitimieren und zu kontrollieren.

All diese Aspekte sind nicht neu. Warum aber wird dem Thema „Beteiligung“ dann gerade jetzt so viel Aufmerksamkeit geschenkt? Was hat sich in den letzten Jahren verändert, so dass das Thema „(mehr) Bürgerbeteiligung“ auf der politischen und gesellschaftlichen Agenda an Prominenz gewonnen hat? Die Frage hat mehrere Antworten:

Vor dem Hintergrund eines partizipatorischen Demokratieideals argumentieren Theoretiker wie Benjamin Barber (1994) oder Carole Pateman (1970; 2012) bereits seit Längerem, dass „mehr Beteiligung“ für sich genommen bereits ein Qualitätsgewinn für eine Demokratie sei und mehr Beteiligung grundsätzlich für eine „bessere“ Demokratie stehe. Über diese normative Argumentation hinaus gibt es jedoch eine Reihe weiterer Argumente, die angesichts gewichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen verschiedene Funktionen betonen, die (mehr) Bürgerbeteiligung in den Demokratien des 21. Jahrhunderts übernehmen sollte:

Demokratietheoretiker wie Robert A. Dahl (1989, 1994, 1998) oder Mark Warren (1996, 2002) verknüpfen die Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung mit Globalisierungsprozessen, mit denen viele Demokratien heute konfrontiert sind und die ihre Legitimation gefährden. **Globalisierung** bedeutet eine Ausweitung des weltweiten Wettbewerbs um Standorte, Investitionen und Arbeitsplätze. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Steuerungskapazität von Staaten und Regierungen. Ihr Handeln hängt ab von zunehmend unsicherer werdenden finanziellen Einnahmen und Ausgaben, z. B. Steuereinnahmen oder Sozialstaatsausgaben in Form von Arbeitslosengeldern. Dadurch, dass Finanzen und Menschen (u. a. Flüchtlinge) mobiler werden, verlieren gleichzeitig nationale Grenzen ihre Funktion. Probleme sind nicht mehr nur durch nationale Regierungen zu lösen. Infolgedessen wird durch die Verlagerung von Aufgabenkompetenzen die Problemlösungsverantwortung auf supranationale Strukturen verschoben. Dies betrifft Umweltfragen ebenso wie Fragen der Verteidigung. Dadurch wiederum sinkt aber nicht nur der Einfluss einzelner nationaler gewählter Regierungen auf die zu treffenden Entscheidungen, sondern auch die Transparenz der politischen Prozesse nimmt ab ebenso wie die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, auf die jeweiligen Entscheidungen Einfluss zu nehmen und diese zu kontrollieren (vgl. Warren 2002: 683f.; ähnlich Scharpf 1999: 12; Kriesi et al. 2013; Held/McGrew 2003). Mehr Bürgerbeteiligung vor allem auf subnationaler Ebene könnte angesichts dieser Veränderungen die Einflussverluste der Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungen höherer Systemebenen kompensieren und ihnen ein Mindestmaß an Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Politik sichern. Bereits Mitte der 1990er-Jahre forderte Robert A. Dahl deshalb: „...in the future all democratic countries will be challenged to discover ways of maintaining and strengthening the democratic process as they adapt to transnational forces. ...democratic life in smaller communities below the level of the national state could be enhanced. The larger scale of decisions need not lead inevitably to a widening sense of powerlessness, provided citizens can exercise significant control over decisions on the smaller scale of matters important in their daily lives: education, public health, town and city planning, the supply and quality of the local public sector from streets and lighting to parks and playgrounds, and the like.“ (Dahl 1994: 33).

Mehr Bürgerbeteiligung wird in postmodernen Gesellschaften aber auch als Möglichkeit gesehen, trotz der zunehmenden **Individualisierungs- und Differenzierungsprozesse** weiterhin zu gemeinsamen Problemlösungen zu gelangen. Diese werden schwieriger; nicht zuletzt aufgrund des Schwindens gemeinsamer Werte

und Normen, der Verstärkung unterschiedlicher Handlungslogiken in Teilsystemen der Gesellschaft sowie dem mit der Modernisierung verbundenen **Wertewandel** und der damit zusammenhängenden zunehmenden Kritikfähigkeit und Skepsis von Bürgerinnen und Bürgern aufgrund einer abnehmenden Autoritätshörigkeit (vgl. u. a. Klages/Gensicke 2002; Inglehart 1995). Die Individualisierungs- und Differenzierungsprozesse implizieren damit zunehmende Kommunikations-, Koordinierungs- und Steuerungsprobleme für die staatlichen Akteure bei der Vorbereitung und Implementation gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen. Mit Hilfe neuer Governance-Arrangements soll dieser Entwicklung zwar entgegengetreten werden. Dennoch erhöht sich dadurch die Komplexität politischer Entscheidungen und es wird gleichzeitig schwieriger, für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare Problemlösungen zu entwickeln (vgl. Warren 2002: 684f.). Zunehmend verändert sich die Qualität der zu lösenden Probleme. Die **Komplexität** der Probleme erhöht die Wahrscheinlichkeit nicht-intendierter Nebenfolgen von politischen Entscheidungen und damit ihr jeweiliges Risiko. Sie erfordert außerdem den Einsatz von neuen **Technologien und Expertenwissen**, um gesellschaftliche Prozesse adäquat zu steuern. Dies wiederum weckt in Teilen der Bevölkerung Skepsis gegenüber Großprojekten, führt zu Widerstand und damit zu Risiko-Vermeidungs-Strategien mit Folge eines Verlustes an staatlicher Steuerungseffizienz (vgl. Warren 2002: 685f.). Mehr Beteiligung könnte vor diesem Hintergrund Verständnis schaffen für die Schwierigkeiten politischer Prozesse, wenngleich Beteiligung politische Prozesse umgekehrt auch komplizierter machen kann.

Diese Argumente hängen zusammen mit einer zunehmenden **Legitimations- und Akzeptanzproblematik** in modernen Demokratien. Hierbei geht es nicht nur um einzelne politische Entscheidungen, sondern häufig um die Anerkennung des repräsentativ-demokratischen Ordnungsmodells als solches: „Survey evidence shows many citizens in the West are becoming more critical of their political leaders, of their main institutions of government, and of their systems of democracy. ... extensive evidence suggests that many, not all, western citizens are becoming more skeptical about their democracies, more detached from parties, less trustful of political leaders, and less supportive of their system of government and political institutions.“ (Newton 2012: 4; ähnlich Pharr/Putnam 2000; Dalton 2004; Norris 1999; Norris 2011; Hay 2007). So bilanzieren beispielsweise Gabriel und Neller für die Bundesrepublik Deutschland ein über Jahre gemessenes Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Politikern und den politischen Parteien, welches seit Beginn des neuen Jahrtausends von einer deutlichen Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Politik flankiert wird (vgl. Gabriel/Neller 2010: 101ff.; mit ähnlichen Befunden für andere Demokratien vgl. u.a. Dalton/Wattenberg 2000). Diese Akzeptanzproblematik bleibt nicht auf der Einstellungsebene stehen. Vielmehr wird in vielen Demokratien auch ein Rückgang der politischen Beteiligung konstatiert, der primär an sinkenden Wahlbeteiligungsquoten festgemacht und häufig ebenfalls als Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der Politik und als Legitimationsverlust derselben interpretiert wird. Ähnlich werden Proteste von Bürgerinnen und Bürgern – auch im Zusammenhang mit der Energiewende und größeren Infrastrukturprojekten – als Ausdruck dieses gefühlten Legitimitätsdefizits interpretiert. Es wird unterstellt, Parteien und Politiker nähmen die Interessen der Bürgerschaft nicht ernst und repräsentierten diese nicht mehr adäquat. Diese Sichtweise ist nicht unwidersprochen. Jan van Deth hält beispielsweise dagegen, dass „(d)ie modische These des Rückgangs politischer Beteiligung aufgrund der Verbreitung von Politikverdrossenheit

... durch die empirischen Befunde der vergleichenden Partizipationsforschung nicht unterstützt“ wird (van Deth 2003: 184). Ebenso wird darauf verwiesen, dass die Alternativen politischer Beteiligung in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen haben und aus diesem Grund zwar häufig ein Rückgang der Wahlbeteiligung sichtbar ist, gleichzeitig aber die Bandbreite und Qualität politischer Beteiligung zugenommen haben (vgl. Norris 2002; Cain et al. 2006). Dennoch wird die Lösung der oben genannten Legitimitätsprobleme häufig in einem „Mehr“ an politischer Beteiligung gesucht³: Die politische Beteiligungslandschaft sei zu beschränkt, um den heutigen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu genügen. Entsprechend werden wiederholt Umfragedaten wie die der Bertelsmann-Stiftung präsentiert, nach denen sich 78 Prozent der Deutschen beispielsweise mehr direkte Demokratie wünschen.⁴

Die genannten Argumente für mehr Bürgerbeteiligung beziehen sich vor allem auf eine Verbesserung der Input-Seite des demokratischen Prozesses, um mehr Kontrolle, mehr Transparenz und mehr Verständnis zu schaffen. Mehr Bürgerbeteiligung steht aber auch auf der Agenda von Akteuren, deren Blick stärker auf den **Output staatlicher Leistungen** gerichtet ist angesichts sinkender Budgets bei häufig gleichzeitig steigenden Ausgaben. Dazu gehören unter anderem Verwaltungen und Planungsinstanzen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems. Aus deren Sicht sind Bürgerinnen und Bürger nicht nur Auftraggeber, sondern auch Leistungsempfänger und in dieser Rolle interessiert an einer Verbesserung der staatlichen Leistungsfähigkeit. Theoretisch eingebettet ist die genannte letztere Diskussion in die normative und empirische Debatte um Governance. Dabei ist die Erwartung, dass veränderte Prozesse im Bereich der Entscheidungsvorbereitung (Input) zu einer höheren Qualität im Ergebnis (Output) und einer höheren bzw. breiteren Akzeptanz desselben beitragen. Bezogen auf die lokale Politik beispielsweise beschreibt „Urban Governance“ einen „qualitativen Wandel städtischer Politik“, der einhergeht mit einem veränderten institutionellen Kontext lokalen Regierens – beispielsweise der Ausdifferenzierung der politischen Ebenen – und mit einer Erweiterung der die Entscheidungen beeinflussenden Akteure über den engeren Kreis der administrativen und parteipolitischen Entscheidungsträger hinaus. Zu diesen „neuen“ Netzwerken, die entscheidend zu einer qualitativen und finanziellen Verbesserung der lokalen Leistungserbringung beitragen sollen (Effektivität und Effizienz), gehören nicht nur Wirtschaftsunternehmen und Verbände, sondern ebenso einzelne Bürgerinnen und Bürger, Bürgergruppen oder andere Vertreter lokaler Interessen (vgl. Sack 2012: 317; ähnlich Piere/Peters 2000; Heinelt et al. 2002; Grote/Gbikpi 2002; Benz 2004; John 2006; Schuppert 2006; Benz et al. 2007; Heinelt 2010).

Das Governance-Paradigma lenkt den Blick auf ein breites Feld von Akteuren und Netzwerken, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind und weit über die institutionalisierten Akteure der politischen Entscheidungsfindung hinausreichen.

³ Vor diesem Hintergrund wurde in Baden-Württemberg beispielsweise nach dem Regierungswechsel 2011 u. a. das Amt einer „Staatsrätin für Bürgerbeteiligung“ geschaffen mit dem Auftrag, Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg zu stärken (vgl. <http://www.gruenebw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf>, S. 2; zugegriffen am 28.01.2014).

⁴ Vgl. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm; zugegriffen am 24.10.2014.

Dass schon immer zahlreiche, auch nicht-politische Akteure an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt waren, ist keine neue Erkenntnis (vgl. Dahl 1967). Neu ist jedoch die intensive Auseinandersetzung mit den Formen und Folgen einer solch expliziten Inklusion von öffentlichen und privaten Akteuren aus Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in politisch-administrative Entscheidungsprozesse.

Die empirische Variante der Governance-Diskussion fragt nach den Verbindungen zwischen diesen Akteuren und der Politik, der Machtverteilung zwischen ihnen, der Koordination ihres Zusammenwirkens, den durch sie entstehenden Problemdefinitionen – und vor allem den damit verbundenen Problemlösungen. Speziell bei den Überlegungen zu „Participatory Governance“ werden die Verbindung zu den oben genannten Problemen und zum Thema „Bürgerbeteiligung“ deutlich: „... it is in the spectrum of thoughts and propositions made in the wake of the search for democratic legitimacy, accountability, and policy sustainability in a multi-level governance system that participatory governance tends to emerge as a challenging answer“ (Grote/Gbikpi 2002: 23; ähnlich Heinelt et al. 2002). In der Diskussion um „Participatory Governance“ wird wiederholt auf die Vorteile verwiesen, zu denen es durch die Verbindung unterschiedlicher Akteursnetzwerke im Vorfeld politischer Entscheidungen kommt. Hier wird die Nähe zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung deutlich: Erfahrungsbasiertes Wissen wird in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Dies soll angesichts der Komplexität der zu lösenden Fragen zu effektiveren und effizienteren Problemlösungen führen. Ebenso wird davon ausgegangen, dass der breite und frühzeitige Einbezug von Interessen in die Vorbereitung politischer Entscheidungen gegenseitiges Vertrauen und mehr Akzeptanz und damit Legitimität für die jeweiligen Entscheidungen schafft.

Die genannten Argumente machen deutlich, warum aus einer Input- und einer Output-Perspektive zu Beginn des 21. Jahrhunderts verstärkt über politische Beteiligung nachgedacht wird. Zusammengefasst lassen sich folgende Erwartungen an Bürgerbeteiligung formulieren, die hoch sind, gleichzeitig aber auch die aktuelle Relevanz des Themas zeigen (vgl. u. a. auch Schmidt 2010: 499ff.)⁵:

Bürgerbeteiligung legitimiert für eine begrenzte Zeit die jeweiligen Entscheidungsträger und kontrolliert diese gleichzeitig durch die Option ihrer Abwahl.

Bürgerbeteiligung vermittelt den Entscheidungsträgern ein Bild über die in der Gesellschaft vorherrschenden Interessen.

Bürgerbeteiligung stärkt die Identifikation mit der jeweiligen Gemeinschaft und entwickelt beim Einzelnen Verständnis für gemeinsame Probleme in Gesellschaft und Politik.

Bürgerbeteiligung schafft Gesprächssituationen, die zur Bildung von gegenseitigem Vertrauen beitragen.

⁵ Bereits hier sei darauf verwiesen, dass bei vielen dieser Erwartungen bislang nicht geklärt ist, ob sie durch mehr Bürgerbeteiligung überhaupt erfüllt werden können (vgl. z. B. Offe 2003; Schmitter/Trechsel 2004; Kohler-Koch 2011a, 2011b). Entsprechende Fragestellungen sind aktuell ein zentrales Thema in der Beteiligungsforschung.

Bürgerbeteiligung erhöht die Qualität von Entscheidungsprozessen durch die Aktivierung von zusätzlichem Wissen.

Bürgerbeteiligung reduziert Unsicherheit durch eine intensivere Rückkopplung gehaltvoller Informationen an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.

Bürgerbeteiligung bedeutet für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen mehr und intensivere Informationen über die Interessen der Bürgerschaft. Dies erleichtert die Planung und Umsetzung von Vorhaben, was zu Zeiterparnissen und gleichzeitig zu höherer Zufriedenheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern mit den jeweiligen Planungsprozessen und -ergebnissen führt.

Bürgerbeteiligung bedeutet für die politischen Entscheidungsträger mehr und intensivere Informationen über die Interessen in der Bevölkerung. Damit haben sie eine bessere Entscheidungsgrundlage und können ihre Entscheidungen besser an die Bürgerinnen und Bürger rückbinden. Dies führt längerfristig zu einer höheren Anerkennung, Wertschätzung und Legitimität der gewählten Repräsentanten.

Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz gemeinsamer Entscheidungen und gleichzeitig das Vertrauen in die Prozesse.

Bürgerbeteiligung verbessert auf vielfältige Weise die Qualität einer Demokratie.

1.2 Unsere Perspektive: Zielsetzung und Aufbau des Buches

Ziel dieses Skriptes ist es, einem breiten Leserkreis aus politikwissenschaftlicher Sicht eine Einführung zum Thema „Bürger, Beteiligung und Demokratie“ zu geben. Wir unterscheiden uns von anderen Einführungen zum Thema Bürgerbeteiligung durch einen in mehrerlei Hinsicht breiten Blick auf das „Untersuchungsobjekt“. Zum einen verbirgt sich hinter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ eine breite Palette verschiedener Aktivitäten, die in der Alltagsdiskussion häufig nicht klar voneinander abgegrenzt werden. So hat die intensive Diskussion der letzten Jahre über politische und soziale Beteiligung dazu geführt, dass mittlerweile vielfach Unklarheit darüber besteht, welche Aktivitäten überhaupt unter den Begriff der Bürgerbeteiligung fallen. Während diese Frage sich bei Wahlen kaum stellt, lässt sich hingegen darüber streiten, ob z. B. „Urban Gardening“ oder der bewusste (Nicht-)Kauf bestimmter Produkte ebenfalls Formen politischer Beteiligung sind. Wir legen in diesem Einführungsbuch ein breites Verständnis von Beteiligung zugrunde, um das Thema möglichst umfassend zu behandeln. Unter dem Oberbegriff des bürgerschaftlichen Engagements haben wir sowohl die politische als auch die soziale Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Blick (vgl. zur Definition ausführlich Kapitel 4.1).

Zum anderen bedeutet für uns Breite, dass wir das Thema aus verschiedenen Perspektiven beleuchten. Im ersten Teil des Buches werden diese Perspektiven in Form von Grundlagenwissen zum Thema präsentiert: Zunächst geht es um die Verbindung zwischen Demokratie und Bürgerbeteiligung: Welchen Stellenwert hat Bürgerbeteiligung in der Demokratie und wie viel Beteiligung benötigt eine Demokratie? An diese grundsätzlichen Überlegungen schließt sich die Frage an, welche rechtlichen Rahmenbedingungen das Grundgesetz zu Bürgerbeteiligung

vorsieht und welche Antwort das Grundgesetz auf die Frage gibt, wer sich beteiligen darf, um anschließend aus der Perspektive der empirischen Beteiligungsforschung zu fragen, was heutzutage in der Forschung unter Bürgerbeteiligung verstanden wird und welche Theorien die empirische Beteiligungsforschung bereitstellt, um zu erklären, warum sich Bürgerinnen und Bürger mit welchen Konsequenzen beteiligen.

Im Anschluss daran greifen wir exemplarisch einzelne Beteiligungsformen heraus, die wir aus demokratietheoretischer Sicht und aufgrund der aktuellen Diskussion für relevant halten, um sie ausführlicher zu diskutieren. Wir unterscheiden die verschiedenen Beteiligungsformen zunächst danach, ob sie im Vorfeld der politischen Entscheidungsfindung stattfinden, die Entscheidungen aber weiterhin durch gewählte Repräsentanten auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems getroffen werden (Teil II). Dazu gehören soziales Engagement, die Beteiligung an kooperativen bzw. mitgestaltenden Formen von Beteiligung ebenso wie Protest oder die Mitarbeit in politischen Parteien. Demgegenüber behandelt der dritte Teil des Buches Beteiligungsformen, bei denen Bürgerinnen und Bürger selbst, d. h. unmittelbar die jeweiligen Sach- und Personalentscheidungen treffen (Teil III). Eine solche Entscheidungsbefugnis haben die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich bei Wahlen zu den Repräsentativkörperschaften auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems. Entscheiden können Bürgerinnen und Bürger selbst aber auch in Form von direkten Abstimmungen über Sachfragen mit Hilfe von Bürger- oder Volksentscheiden (direkte Demokratie). Weil diese Entscheidungen – ob mittelbar oder unmittelbar – grundsätzlich für eine größere politische Gemeinschaft verbindlich sind, sind die jeweiligen Verfahren detailliert geregelt, d. h. sie sind verfasst, um Verfahrenstransparenz sicherzustellen.

Wir greifen in den verschiedenen Kapiteln normative, theoretische und empirische Fragen der politikwissenschaftlichen Beteiligungsforschung auf. Wir analysieren „Beteiligung“ als mikro- und als makrosoziologisches Forschungsobjekt. Das heißt, wir betrachten Beteiligung zum einen als individuelles Verhalten einzelner Bürgerinnen und Bürger und fragen beispielsweise, warum sich Menschen politisch beteiligen und welche individuellen Merkmale für Beteiligung besonders relevant sind. Zum anderen betrachten wir Beteiligung als aggregiertes Phänomen, wenn es um die Folgen einer niedrigen oder hohen Wahlbeteiligung für die Demokratie geht oder wenn wir nach strukturellen, gesamtgesellschaftlichen Ursachen politischer Beteiligung fragen. Abgeschlossen wird das Skript mit einem vergleichenden Kapitel und mit offenen Fragen zur zukünftigen Entwicklung von Bürgerbeteiligung und Demokratie.