

Bürgergesellschaft und Demokratie

Manuela Glaab *Hrsg.*

Politik mit Bürgern – Politik für Bürger

Praxis und Perspektiven einer
neuen Beteiligungskultur



Springer VS

Bürgergesellschaft und Demokratie

Herausgegeben von

A. Klein, Berlin, Deutschland
R. Kleinfeld, Osnabrück, Deutschland
H. Krimmer, Berlin, Deutschland
B. Rehder, Bochum, Deutschland
S. Teune, Berlin, Deutschland
H. Walk, Berlin, Deutschland
A. Zimmer, Münster, Deutschland

Weitere Informationen zu dieser Reihe finden Sie unter
<http://www.springer.com/series/12296>

Die Schriftenreihe vereinigt qualitativ hochwertige Bände im Bereich der Forschung über Partizipation und Beteiligung sowie bürgerschaftliches Engagement. Ein besonderer Akzent gilt der politischen Soziologie des breiten zivilgesellschaftlichen Akteursspektrums (soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Stiftungen, Genossenschaften, Netzwerke etc.). Die Buchreihe versteht sich als Publikationsort einer inter- und transdisziplinären Zivilgesellschaftsforschung.

Die Schriftenreihe wird unterstützt von Aktive Bürgerschaft e.V. (Berlin).

Herausgegeben von

Ansgar Klein
Humboldt-Universität Berlin
Berlin, Deutschland

Simon Teune
Technische Universität Berlin
Berlin, Deutschland

Ralf Kleinfeld
Universität Osnabrück
Osnabrück, Deutschland

Heike Walk
Technische Universität Berlin
Berlin, Deutschland

Holger Krimmer
Stifterverb.f. die Dt. Wissenschaft
Berlin, Deutschland

Annette Zimmer
Universität Münster
Münster, Deutschland

Britta Rehder
Ruhr-Universität Bochum
Bochum, Deutschland

Manuela Glaab (Hrsg.)

Politik mit Bürgern - Politik für Bürger

Praxis und Perspektiven einer neuen
Beteiligungskultur



Springer VS

Herausgeberin

Prof. Dr. Manuela Glaab
Universität Koblenz-Landau
Deutschland

Bürgergesellschaft und Demokratie

ISBN 978-3-658-12983-5

ISBN 978-3-658-12984-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-12984-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Dr. Jan Treibel, Daniel Hawig

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Vorwort

Bürgerinnen und Bürger wollen, können und sollen sich in Politik einmischen! Doch die Suche nach Wegen und Formen, wie Menschen an politischen Entscheidungen beteiligt werden können, gestaltet sich nicht immer einfach. In Rheinland-Pfalz wurden in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche neue Ansätze zur Bürgerbeteiligung erprobt. Ernsthafte und methodisch innovative Bürgerbeteiligungsverfahren leisteten einen Beitrag dazu, politische Entscheidungen besser informiert und somit zielgenauer treffen zu können. Zugleich birgt der Wunsch nach mehr Beteiligung auch große Herausforderungen. Welche Beteiligungsformen geeignet sind, den in der Bevölkerung vorhandenen Wunsch nach mehr Partizipation aufzunehmen und welche Chancen, aber auch Schwierigkeiten hierbei in der Praxis bestehen, diskutierten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik im Rahmen der Fachtagung „Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur“ am 25. Juni 2015 in Mainz. Zur Fachtagung luden die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, vertreten durch Christoph Charlier, und Prof. Dr. Manuela Glaab von der Abteilung Politikwissenschaft des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Koblenz-Landau gemeinsam ein. Die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin Malu Dreyer begrüßte die Teilnehmenden und eröffnete die Veranstaltung mit einem Vortrag zur Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz. Ziel der Fachtagung war es, wissenschaftliche Perspektiven und praktische Erfahrungen zusammen zu bringen und so zu einem produktiven Gedankenaustausch beizutragen.

Um die Diskussion über eine neue Beteiligungskultur weiter zu vertiefen und einer breiteren Leserschaft zugänglich zu machen, erklärten sich die Referentinnen und Referenten der Fachtagung bereit, ihre Fragestellungen, Forschungsergebnisse und Praxiseinsichten in Form von Beiträgen für den vorliegenden Sammelband auszuarbeiten. Einige zusätzliche Autorinnen und Autoren konnten darüber hinaus gewonnen werden, um das Themenspektrum noch zu erweitern. In einem

einführenden Beitrag bietet Prof. Dr. Manuela Glaab einen Einblick in Schwerpunkte der Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Ministerpräsidentin Malu Dreyer geht auf die in Rheinland-Pfalz bereits gesammelten Erfahrungen ein und entwickelt hieraus einen „Fahrplan“ zu mehr Bürgerbeteiligung.

Inwiefern partizipative Verfahren zu mehr Transparenz und Legitimation von Politik beitragen können, wird im zweiten Teil des Buches behandelt, der theoretische Perspektiven und empirische Befunde verbindet. Einen kritischen Blick auf den Zustand der repräsentativen Demokratie wirft Prof. Dr. Hans Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal) und plädiert für eine „dialogische Politik“. Auch Prof. Dr. Norbert Kersting (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) und Prof. Dr. Roland Roth (Hochschule Magdeburg-Stendal) arbeiten die Potenziale innovativer Beteiligungsformen heraus, wohingegen Prof. Dr. Günter Bentele (Universität Leipzig) sich mit der Rolle von Medien und Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang auseinandersetzt. Prof. Dr. Thorsten Faas und Julia Range (Universität Mainz) befassen sich abschließend mit Methoden und Ergebnissen der wissenschaftlichen Evaluation von Beteiligungsverfahren.

Wie Bürgerbeteiligung in der Praxis funktioniert, wird im dritten Teil des Bandes behandelt. Dr. Harald Egidi (Leiter des Nationalparkamts Hunsrück-Hochwald), Birger Hartnuß (Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz) und Sigrid Meinhold-Henschel (Bertelsmann Stiftung), Dr. Johanna Becker-Strunk (Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz) und Kathrin Bimesdörfer (IFOK) sowie Dr. Wolfgang König und Dr. Mathias König (Universität Koblenz-Landau) richten den Blick dazu auf die Landesebene und die Kommunen in Rheinland-Pfalz. Der Beitrag von Dr. Martina Neunecker (Goethe-Universität Frankfurt a. M.) analysiert die in Deutschland gesammelten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten. Während Prof. Dr. Frank Brettschneider (Universität Hohenheim) die Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten aufzeigt, stellen Judith Engel, M.Sc. (ÖBB-Infrastruktur AG) und Manfred Tammen (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz) die im Rahmen ihrer Projektverantwortung gesammelten Erfahrungen vor. Welche Potenziale und Probleme die Praxis der Bürgerbeteiligung hervorbringen kann, wird in allen diesen Beiträgen anschaulich vor Augen geführt.

Im vierten Teil des Buches setzen sich Prof. Dr. Eike-Christian Hornig (Universität Gießen), Ralf Broß (Oberbürgermeister der Stadt Rottweil), Michael Boos (Bürgermeister der Verbandsgemeinde Simmern / Hunsrück) und Andreas Steffen (Verbandsgemeindeverwaltung Simmern / Hunsrück), Tim Weber und Claudine Nierth (Mehr Demokratie e. V.) mit den Perspektiven der direkten Demokratie in

Deutschland auseinander. Während Hornig eine demokratietheoretisch begründet kritische Perspektive zu den Potenzialen der direkten Demokratie einnimmt, tritt in den stärker praxisorientierten Beiträgen – trotz gleichfalls erkannter Problemlagen – eine optimistischere Sichtweise hervor.

Vor dem Hintergrund der Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ diskutierte ein Podium aus Vertretern des rheinland-pfälzischen Landtags, der kommunalen Ebene sowie der Zivilgesellschaft auf der Mainzer Fachtagung über die weiteren Perspektiven der Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz. Im vorliegenden Band formulieren Martin Haller (SPD-Fraktion), Daniel Köbler (Fraktionsvorsitzender BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Pia Schellhammer (Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie Marcus Klein (CDU-Fraktion) ihre Positionen dazu ebenso wie Dr. Bernhard Matheis (Oberbürgermeister in Pirmasens) und Dr. Serge Embacher (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement). Prof. Dr. Roland Roth bereichert die Debatte um einen pointierten Beitrag zu Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur und rundet damit zugleich das Themenspektrum des Bandes ab.

Allen Autorinnen und Autoren gebührt besonderer Dank dafür, dass sie ihre Manuskripte sehr zügig nach der Fachtagung ausgearbeitet und für die Publikation zur Verfügung gestellt haben. Dank gilt weiterhin allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz für die sehr kooperative Zusammenarbeit mit der Universität Koblenz-Landau. Insbesondere Birger Hartnuß begleitete das Vorhaben in allen Phasen äußerst kompetent und stets engagiert. Vor allem aber hat Anna Maria Kulak (Universität Koblenz-Landau) durch ihren unermüdlichen Einsatz bei der redaktionellen Bearbeitung der Manuskripte in erheblichem Maße zum Gelingen des Buchprojekts beigetragen. Zu danken ist schließlich den Herausgebern der Buchreihe „Bürgergesellschaft und Demokratie“ für die Begutachtung und Aufnahme des Bandes sowie dem Verlag Springer Fachmedien, namentlich Dr. Jan Treibel und Daniel Hawig.

Landau und Mainz im November 2015

Manuela Glaab und Christoph Charlier

Inhalt

Vorwort	V
---------------	---

I EINFÜHRUNG

Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft	3
<i>Manuela Glaab</i>	

Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Auf dem Weg zu einer Kultur der Beteiligung in Rheinland-Pfalz	27
<i>Malu Dreyer</i>	

II THEORETISCHE PERSPEKTIVEN UND EMPIRISCHE BEFUNDE

Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie	41
<i>Hans J. Lietzmann</i>	

Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte?	59
<i>Roland Roth</i>	

Öffentlichkeit, Akzeptanz und Transparenz. Zur Rolle der Medien in Beteiligungsprozessen	75
<i>Günter Bentele</i>	

Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation – Die Sicht der Ratsmitglieder	91
<i>Norbert Kersting</i>	

Politische Kultur, Bürgerbeteiligung und wissenschaftliche Evaluation	111
<i>Julia Range und Thorsten Faas</i>	

III ZUR PRAXIS DER BÜRGERBETEILIGUNG IN BUND, LÄNDERN UND KOMMUNEN

Bürgerbeteiligung auf dem Weg zum Nationalpark Hunsrück-Hochwald ...	135
<i>Harald Egidi</i>	

Liken, teilen, was bewegen. Das „jugendforum rlp“	147
<i>Birger Hartnuß und Sigrid Meinhold-Henschel</i>	

„EinKLICK – EinBLICK“: Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz	157
<i>Johanna Becker-Strunk und Kathrin Bimesdörfer</i>	

Legitimationswirkungen der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz von 2007 bis 2015	179
<i>Mathias König und Wolfgang König</i>	

Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus? Vergleichende Befunde am Beispiel des „Bürgerhaushaltes“ in Deutschland	199
<i>Martina Neunecker</i>	

Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten	219
<i>Frank Brettschneider</i>	

Wien Hauptbahnhof – Wie Bürgerbeteiligung Planung und Bau eines Großprojekts begleiten kann	239
<i>Judith Engel</i>	

Energiewende und Klimaschutz: Netzausbau und Bürgerbeteiligung in Niedersachsen	257
<i>Manfred Tammen</i>	

IV POLITISCHE PARTIZIPATION UND DIREKTE DEMOKRATIE

Zu viel Rousseau, zu wenig Fraenkel. Zur Debatte über direkte Demokratie in Deutschland	273
<i>Eike-Christian Hornig</i>	

Die Bürgerbeteiligung zum Neubau der JVA Rottweil. Ein Lehrbuchbeispiel direkter Demokratie?	289
<i>Ralf Broß</i>	

Energiewende vor Ort: Bürgerbegehren zum Bau von Windkraftanlagen im Soonwald	303
<i>Michael Boos und Andreas Steffen</i>	

Wozu Mehr Demokratie? Das Zusammenspiel von direkter Demokratie, Bürgerbeteiligung und Parlamentarismus – Eine Weiterentwicklung	317
<i>Tim Weber und Claudine Nierth</i>	

V TRANSPARENZ UND BÜRGERBETEILIGUNG IN DER POLITISCHEN DEBATTE

Bürgerbeteiligung neu denken? Positionen in Politik und Zivilgesellschaft	335
--	------------

Die Reform der Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz	337
<i>Martin Haller</i>	

Raus aus den Hinterzimmern! Transparente und beteiligungsorientierte Politik für eine lebendige Demokratie	344
<i>Daniel Köbler und Pia Schellhammer</i>	

Partizipation als Ergänzung und Stärkung der Repräsentation	348
<i>Marcus Klein</i>	

Mit mehr Partizipation zum besseren Stadt(Staats)bürger!? Ein kritischer Einwurf zur Diskussion um mehr gesetzlich verankerte Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht	353
<i>Bernhard Matheis</i>	
Bürgerbeteiligung als demokratisches Zukunftsprojekt	358
<i>Serge Embacher</i>	
Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur	367
<i>Roland Roth</i>	
Autorinnen und Autoren	389

I Einführung

Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen?

Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft

Manuela Glaab

Zusammenfassung

Der Beitrag führt in die in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft geführte Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ ein. Zwei miteinander verknüpfte Debattenstränge stehen im Zentrum: Zum einen wird beleuchtet, wie sich die Diskussion um eine Stärkung direktdemokratischer Strukturen in Deutschland entwickelt. Zum anderen richtet sich der Blick auf das vielfältige Spektrum informativer, dialogischer und konsultativer Beteiligungsformen. Der Beitrag verdeutlicht, dass die Ergänzung repräsentativer Beteiligungsstrukturen um direktdemokratische und informale Partizipationsformen vielfach als Chance begriffen wird, eine Revitalisierung der Demokratie zu erreichen. Neben den Potenzialen werden aber auch die Grenzen von „mehr Bürgerbeteiligung“ diskutiert.

1 Einführung: Zur Relevanz des Themas

Das Thema Bürgerbeteiligung erfährt in Deutschland gegenwärtig gesteigerte Aufmerksamkeit. Einen wesentlichen Impuls setzten hierzu die Ende September 2010 eskalierenden Auseinandersetzungen um den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs sowie die nachfolgende Sachschlichtung (vgl. u. a. Eibl 2012; Brettschneider und Schuster 2013; Gabriel et al. 2014). Heute steht „Stuttgart 21“ als Chiffre für die Erkenntnis, dass es Bürgerbeteiligung bei der Planung und Durchführung von Großprojekten frühzeitig und konsequent zu ermöglichen gilt, wenn deren Erfolg nicht durch Bürgerproteste gefährdet werden soll (Butzlaff et al. 2013). Gleichzeitig liefert „Stuttgart 21“ ein Anschauungsbeispiel dafür, wie eine durch die repräsentativen Institutionen längst entschiedene, aber dennoch hoch kontroverse Frage

schlussendlich durch einen landesweiten Volksentscheid geklärt und bestehende Konflikte weitgehend befriedet werden konnten.¹

Das Stuttgarter Exempel ist einzuordnen in einen weiteren politisch-kulturellen Kontext: Die repräsentative Demokratie, so wie sie heute in Deutschland funktioniert, verliert zusehends an Unterstützung in der Bevölkerung. Es ist nicht nur ein Rückgang der Demokratiezufriedenheit zu beobachten, sondern auch ein fortschreitender Vertrauensverlust ihrer Institutionen und Akteure. Parteien verlieren seit langem schon Mitglieder und Wähler. Ein komplexes Ursachenbündel lässt sich hierzu identifizieren: Politisches Desinteresse, Enttäuschungen aufgrund von Problemlösungsdefiziten oder einer als unzureichend wahrgenommenen Responsivität von Politik (vgl. Pickel 2013), aber auch faktisches Unwissen über die Funktionslogik des parlamentarischen Systems (vgl. Patzelt 2005). Unter dem schon etwas abgenutzten und unscharfen Begriff der Politikverdrossenheit wird gerne *beides* subsumiert: der Protest des sogenannten „Wutbürgers“, der seine konkreten Interessen durch Entscheidungen des repräsentativen Systems nicht berücksichtigt sieht und sich aktiv dagegen zur Wehr setzt, aber auch die Politikdistanz, ja Apathie relevanter Teile der Bevölkerung, die nicht mehr zur Wahl gehen und sich auch sonst nicht beteiligen. Gleichzeitig gibt es der Datenlage zufolge ein größeres, ungenutztes Partizipationspotenzial in der Bevölkerung, das sich durch innovative Beteiligungsangebote womöglich aktivieren ließe (vgl. Glaab 2010).² Dass immer mehr Menschen ein punktuelles, zeitlich begrenztes politisches Engagement anstelle einer Mitgliedschaft in Parteien oder anderen (Groß-)Organisationen bevorzugen, korrespondiert mit dem Befund eines gewandelten Politikverständnisses, das als eher situativ, kontextabhängig, erlebnis- und betroffenenorientiert beschrieben wird (vgl. Glaab und Korte 1999; Glaab und Kießling 2001).

Neue Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung werden daher vielfach als Chance begriffen, vorhandenen Krisensymptomen der repräsentativen Demokratie zu begegnen, indem das Spektrum der Partizipationsmöglichkeiten erweitert wird. Die Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ wird nicht nur in Politik und (Zivil-) Gesellschaft intensiv geführt, feststellbar ist auch eine anhaltende Forschungskonjunktur, wie zahlreiche Projekte und Publikationen – darunter auch die im Juni 2015 in Mainz durchgeführte Fachtagung „Politik mit Bürgern – Politik für

-
- 1 Das heißt nicht, dass die Montagedemonstrationen damit aufgegeben und der Widerstand gegen das Bahnprojekt S 21 beendet worden wäre.
 - 2 Selbst wenn Effekte sozialer Erwünschtheit im Antwortverhalten der Befragten nicht auszuschließen sind, so liefert die Einstellungsforschung dennoch konsistente Belege dafür, dass die Partizipationsbereitschaft deutlich höher liegt als die tatsächliche politische Beteiligung, gerade auch im Bereich der sogenannten „unkonventionellen“, nicht institutionell-verfassten Partizipation (vgl. Glaab 2010).

Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur“ und der hieraus resultierende Band – belegen. Der vorliegende Beitrag will in diese Debatte einführen, ohne den Anspruch auf einen umfassenden, systematischen Überblick zu verfolgen. Vielmehr sollen zunächst die Erwartungen an und Potenziale von Bürgerbeteiligung aus einer demokratietheoretischen Perspektive aufgezeigt werden. Im Folgenden konzentriert sich der Beitrag auf zwei zentrale, miteinander verknüpfte Debattenstränge: *Erstens* die Diskussion um eine Erweiterung der repräsentativen Demokratie um direktdemokratische Strukturen; sowie *zweitens* deren Erweiterung um nicht-institutionalisierte, informale Formen der Bürgerbeteiligung. Insbesondere auf deren Potenziale und Grenzen richtet der Beitrag den Fokus.

2 Demokratietheoretische Prämissen und Potenziale von Bürgerbeteiligung

Unbestritten ist, dass regelmäßig stattfindende, freie und faire Wahlen das konstitutive Merkmal demokratischer politischer Systeme darstellen. Die Vertretung des Volkswillens durch auf Zeit gewählte Repräsentanten ist der Kerngedanke der repräsentativen Demokratie. Es bestehen jedoch durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Bedeutung der politischen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – über den Wahlakt als Methode der Herrschaftsauswahl und –kontrolle hinaus – zukommt. Die realistische Demokratietheorie bezieht politische Partizipation primär auf die Teilnahme an Wahlen (grundlegend hierzu vgl. Schumpeter 1950) und sie bezweifelt, dass „ein hoher Stand aktiver Teilnahme stets gut für die Demokratie ist“ (Seymour Martin Lipset, zit. nach Hoecker 2006, S. 3), weil die Funktionalität und Stabilität des politischen Systems hierdurch gefährdet werde. Die normative oder auch partizipatorische Demokratietheorie hingegen tritt für eine umfassende politisch-soziale Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in sämtlichen Lebensbereichen ein (u. a. Barber 1984). Partizipation wird demzufolge nicht lediglich als „Mittel zum Zweck“ betrachtet, sondern als „Ziel und Wert an sich“ (Hoecker 2006, S. 9). Die damit nur kurz angesprochenen demokratietheoretischen Grundauffassungen (überblicksartig zum Gegensatz instrumenteller und beteiligungszentrierter Ansätze vgl. Glaab 2013a sowie umfassender Schmidt 2010, hier insbes. S. 236-272) sollen hier lediglich als Referenzrahmen dienen, anhand dessen sich die unterschiedlichen Erwartungen an und die vermuteten Potenziale von Bürgerbeteiligung aufzeigen lassen.

„Mehr Bürgerbeteiligung“ – so der Grundtenor der aktuellen Debatte – verspricht eine Revitalisierung der Demokratie. In demokratietheoretischer Perspektive lässt sich konkretisieren, dass Legitimitätsgewinne in drei Dimensionen erwartet werden:

1. *Bürgerbeteiligung soll die Input-Legitimation von Politik stärken:* Zuerst und vor allem geht es darum, Bürgerinnen und Bürger aktiv am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen, um ihren Positionen und Forderungen mehr Gehör zu verschaffen. Wählen allein, so wird angenommen, reicht nicht aus, um die Demokratie lebendig zu erhalten – zumal der Anteil der Nichtwähler auf allen Ebenen zunimmt. Vielmehr sollen die Gelegenheitsstrukturen für politische Partizipation im gesamten politischen Prozess verbessert werden. Da es den Parteien angesichts schrumpfender Mitgliedschaften und nachlassender Parteibindungen zunehmend weniger gelingt, ihre im Parteiengesetz von 1967 verankerte Transmissionsfunktion, wonach sie für eine „lebendige Verbindung“ (PartG § 1, 1) zwischen Volk und Staat zu sorgen haben, wahrzunehmen, werden Repräsentationsdefizite konstatiert. Neue Verfahren der Bürgerbeteiligung sollen diese überwinden helfen. Damit einher geht vielfach die Vorstellung, dass die Bürgerinnen und Bürger in bestimmten, sie unmittelbar betreffenden Sachfragen oder auch bei besonders weitreichenden politischen Weichenstellungen direkt-demokratisch entscheiden sollen – wozu sie auch in der Lage seien.
2. *Bürgerbeteiligung soll die Throughput-Legitimation von Politik verbessern:* Im Kern geht es hierbei um offenere und transparentere Entscheidungsprozesse, über die Bürgerinnen und Bürger besser informiert und in die sie auch einbezogen werden sollen. Zum einen betrifft dies die Transparenz des politisch-administrativen Handelns, wobei die Annahme, dass mehr Transparenz eine legitimitätsstiftende Wirkung entfaltet, durchaus nicht unumstritten ist (u. a. Pickel 2013, S. 168). Dabei geht es nicht nur um die Rechenschaftspflichtigkeit von Politik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sondern weitergehend darum, den Zugang zu Informationen allgemein zu erleichtern und damit auch die Beteiligungschancen jedes Einzelnen zu vergrößern. Zum anderen betrifft der Aspekt der Throughput-Legitimation die Qualität der Bürgerbeteiligungsverfahren selbst, insbesondere deren Binnenkommunikation und die dabei geltenden Entscheidungsregeln. Darüber hinaus ist deren Rückkopplung mit bzw. Einbettung in das politisch-administrative System ein wesentlicher Faktor. Interessen, Problemdefinitionen und Lösungspräferenzen sollen möglichst frühzeitig adressiert und aufgenommen werden.
3. *Bürgerbeteiligung soll die Output-Legitimation von Politik erhöhen:* Dadurch dass Bürgerinnen und Bürger als „Experten in eigener Sache“ an der Politikformulierung teilnehmen, sollen bessere Problemlösungen erreicht werden.

Bürgerbeteiligung übernimmt in diesem Sinne eine Beratungsfunktion, indem Expertenwissen durch erfahrungsbasiertes Wissen herausgefordert und geprüft wird („socially robust knowledge“; Nowotny 2003). Zudem erlaubt die Pluralisierung von Expertise – sofern die Schnittstellen zum Entscheidungssystem funktionieren – eine differenziertere Problemwahrnehmung und vermag zusätzliche Problemlösungsalternativen aufzuzeigen. Da die Problemlösungskapazität des Entscheidungssystems ebenso wie die Zufriedenheit mit dessen Output hierdurch potenziell erhöht wird, erscheint Bürgerbeteiligung auch aus einer instrumentellen Perspektive als lohnenswert.

In der Summe, so lässt sich dies zuspitzen, soll die partizipatorische Praxis zu einer höheren Demokratiezufriedenheit und Akzeptanz von Politik beitragen. Ein hoher Anspruch an Politik und Verwaltung, aber auch hohe Erwartungen in die Bürgerinnen und Bürger selbst werden hierbei deutlich. Dies verkennt nicht, dass bei weitem nicht die gesamte Bürgerschaft politisch interessiert und beteiligungsbereit ist. Die Erweiterung repräsentativer Beteiligungsstrukturen um direktdemokratische und informale Partizipationsformen wird aber – so die normative Prämisse – als Voraussetzung dafür betrachtet, politische Apathie abzubauen und auch politikferne Teile der Bevölkerung zu erreichen. Beiden Bereichen politischer Partizipation soll im Folgenden näher nachgegangen werden.

3 Repräsentative plus direkte Demokratie

Nachdem mit dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949 nahezu die Reinform der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland errichtet worden war, gehörte es bis in die 1990er-Jahre hinein zum Verfassungskonsens, dass sich direktdemokratische Entscheidungen auf die kommunale und regionale Ebene beschränken sollten. Inzwischen hat sich die Grundauffassung in dieser Frage in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft deutlich verschoben.

So lässt sich anhand aktueller Meinungsumfragen belegen, dass die direkte Demokratie heute in Deutschland weithin Zustimmung findet (aufgrund nur unregelmäßig erhobener Daten und variierender Frageinstrumentarien lässt sich jedoch kein Trend abbilden). Ganz allgemein danach gefragt, ob die Bürger „an wichtigen politischen Entscheidungen der Gesellschaft direkt beteiligt“ werden sollen, äußerten sich schon Anfang der 2000er-Jahre etwa zwei Drittel bis drei Viertel der

Befragten zustimmend (Forschungsgruppe Wahlen 2001/2003).³ Ähnlich das Bild im November 2011, als 74 Prozent der Befragten die Auffassung unterstützten, es solle „generell mehr Volksentscheide in Deutschland geben“ (Infratest dimap 2011).⁴ Im Juli 2010 befürworteten 76 Prozent der Befragten konkreter die „Einführung von Volksentscheiden auch auf Bundesebene“ (Infratest dimap 2010).⁵ Auch in einer Umfrage vom Februar 2013 sprachen sich 63 Prozent für eine „Stärkung der direkten Demokratie“ aus und befürworteten, „dass möglichst viele Entscheidungen von den Bürgern direkt und für alle verbindlich in Volksabstimmungen getroffen werden“. Größere Bedenken, die repräsentative Demokratie könne hierdurch beschädigt werden, hegte nur eine Minderheit („stimme ganz / überwiegend zu“: 13 Prozent) (Infratest dimap 2013).⁶

Aber nicht nur in der öffentlichen Meinung, auch in der wissenschaftlichen und politischen Debatte sind neue Konturen erkennbar. In der Staatsrechtslehre wie auch in der Politikwissenschaft hat sich weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass Artikel 20, Abs. 2 GG – wonach das deutsche Volk seine Souveränität durch Wahlen *und* Abstimmungen wahrnimmt – die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene erlaubt. Notwendig hierfür wäre allerdings (neben entsprechenden einfachgesetzlichen Regelungen) eine Verfassungsänderung, welche eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erfordert. Zu beachten ist außerdem, dass der in den Artikeln 1 und 20 GG enthaltene Verfassungskern gemäß der „Ewigkeitsklausel“ (Artikel 79, Abs. 3 GG) nicht beschädigt werden darf. Daraus ergeben sich normative Schranken, die bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren (z. B. durch Ausschlussgegenstände wie die Todesstrafe) aufrechtzuerhalten sind. In diesem Zusammenhang sei zumindest kurz, ohne dass der ideengeschichtliche Diskurs hier ausführlich entfaltet werden kann, auf zentrale, in der öffentlichen Debatte mitunter vernachlässigte Aspekte des demokratietheoretischen

3 Etwas verhaltener fiel die Zustimmung bezüglich der Bundesebene aus (59 Prozent), wohingegen dies 65 Prozent für die Landesebene und 79 Prozent für die kommunale Ebene befürworteten (vgl. Bertelsmann Stiftung 2004, S. 88–89).

4 Daten des ARD-DeutschlandTREND v. Dezember 2011; online verfügbar: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2011/dezember/> (Zugegriffen; 28. August 2015).

5 Daten des ARD-DeutschlandTREND im Morgenmagazin v. 23. Juli 2010; online verfügbar: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/161726/umfrage/meinung-der-deutschen-zum-volksentscheid-auf-bundesebene/> (Zugegriffen: 27. August 2015).

6 Die Daten wurden von Infratest dimap präsentiert auf der Konferenz „Bürger und Parlamente – Bürger gegen Parlamente?“ vom 25. Februar 2013; online verfügbar: <http://www.infratest-dimap.de/ueber-uns/kooperationen/konferenz-buergerbeteiligung/buerger-fordern-mehr-beteiligung/> (Zugegriffen: 28. August 2015).

Fundaments noch einmal erinnert (umfassend Schmidt 2010 sowie Vorländer 2003; für eine knappe Einführung vgl. Glaab 2013a). Die *liberale, repräsentative Demokratie* bedeutet demzufolge weit mehr als den bloßen Mehrheitsentscheid. Sie beinhaltet einen Freiheitsbegriff, der auf die Gewährleistung individueller Freiheit und den Schutz vor staatlicher Willkür abhebt. Demnach sind die Grund- und Menschenrechte eines jeden Einzelnen unverbrüchlich zu garantieren und dürfen nicht einem wie auch immer beschaffenen Volkswillen untergeordnet werden. Sie sind also auch gegen eine gesellschaftliche Mehrheit zu schützen. In Anerkennung der vielfältigen, oft gegensätzlichen Wertvorstellungen und Interessen, wie wir sie in heterogenen modernen Gesellschaften unweigerlich vorfinden, ist keineswegs zu unterschätzen, dass die *rechtstaatliche* Repräsentativdemokratie einer „Tyrannei der Mehrheit“ Schranken setzt und die Interessenkonkurrenz in gemäßigte Bahnen zu lenken vermag.

Kontroversen bestehen weiterhin darüber, welche Konsequenzen aus einer Einführung direktdemokratischer Strukturen auf Bundesebene für die „Architektur“ (Decker 2011) des politischen Systems der Bundesrepublik resultieren. Dass sich die ‚Statik‘ der repräsentativen Demokratie infolgedessen verändern würde, lässt sich jedoch kaum bezweifeln (vgl. ebd., S. 165-216 sowie Glaab 2013a). Grundlegend betrifft dies die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, das als „Hüter der Verfassung“ die Letztentscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen trifft. Auch die Volksgesetzgebung müsste – wie jedes Parlamentsgesetz auch – einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen bleiben, wenn das bisher geltende Verfassungsverständnis nicht in seiner Substanz verändert werden soll. Eine richterliche Vorabprüfung von einfachen, erst recht jedoch von verfassungsändernden Gesetzesreferenden könnte einen verfahrenstechnischen Ausweg aus dem Dilemma bieten, eine Volksabstimmung im Nachhinein durch die Rechtsprechung für verfassungswidrig erklären zu müssen – ohne allerdings das politische Spannungsverhältnis zwischen Volks- und Verfassungssouveränität aufheben zu können. Zum anderen ist die Bundesstaatlichkeit als relevante verfassungsrechtliche Barriere bei der Einführung direktdemokratischer Elemente zu berücksichtigen, nicht nur weil die Zustimmung des Bundesrats für eine Grundgesetzänderung notwendig wäre, sondern auch weil es dessen Rolle in der Gesetzgebung ganz neu zu bestimmen gälte. Die sich hieraus ergebenden komplexen Folgefragen betreffen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung (und an Angelegenheiten der Europäischen Union) durch den Bundesrat (vgl. Decker 2011, S. 198-202). Kontrovers sind darüber hinaus die Einschätzungen bezüglich der Effekte direktdemokratischer Strukturen auf die Parteiendemokratie, genauer die Rolle der Parteien im Prozess der politischen Willensbildung (vgl. Hornig in diesem Band). Klar scheint jedoch

zu sein, dass Plebiszite als oppositionelles Druckmittel eingesetzt werden können, was die ohnehin schon ausgeprägten Verhandlungszwänge im Gesetzgebungsprozess noch verstärken, aber auch einer politischen Polarisierung Vorschub leisten könnte. Kaum abschließend beantworten lässt sich schließlich die Frage, wie sich die direkte Demokratie auf die Effizienz und Qualität politischer Entscheidungen auswirkt. Vielmehr besteht in dieser Hinsicht ein Forschungsdesiderat, da lediglich ausgewählte Politikfelder bzw. Regelungsbereiche untersucht wurden. So liefern die vorliegenden empirischen Analysen ein eher uneinheitliches Bild, doch lassen sich für einige Länder – vor allem die Schweiz – positive Effekte belegen (vgl. u. a. Freitag und Wagschal 2007; Töller und Vollmer 2012).

Gleichwohl findet eine Stärkung direktdemokratischer Beteiligungsrechte auch im Parteienspektrum – nicht nur der etablierten Parteien⁷ – inzwischen weithin Unterstützung. Der tradierte Verfassungskonsens, wonach plebiszitäre Elemente in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene keinen Platz haben, ist im vereinten Deutschland zusehends erodiert (ausführlicher vgl. Decker 2011; Glaab 2013a). Hatten sich im Jahr 1994 Befürworter und Gegner in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (vgl. Fischer 1995) noch in etwa die Waage gehalten, erfuhr der von der rot-grünen Koalition am 13. März 2002 in den Deutschen Bundestag eingebrachte Gesetzesentwurf zur Einführung der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz mit gut 63 Prozent schon deutlich größere Zustimmung.⁸ Vorgeschlagen wurde darin ein dreistufiges Modell (Volksinitiative, -begehren und -entscheid), ähnlich wie auf Landesebene schon praktiziert, jedoch mit besonders beteiligungsfreundlichen Regelungen.⁹ Drei weitere, an dieses Modell angelehnte Vorstöße zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene erfolgten im Jahr 2006 aus den Reihen der Oppositionsfractionen im Deutschen Bundestag. Sowohl die FDP als auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die PDS/Die Linke legten – ohne dass dies größere öffentliche Resonanz erfuhr – eigene Gesetzesentwürfe vor, die allesamt scheiterten. Die erste große Koalition unter Kanzlerin Merkel hatte im Koalitionsvertrag (2005,

7 Verwiesen sei bspw. darauf, dass die NPD in ihrem Parteiprogramm (2010, S. 8) „Volksentscheide auf allen Ebenen“ fordert. Auch die Pegida-Bewegung trat als Verfechterin der direkten Demokratie auf. Deren einstige Galionsfigur, Kathrin Oertel, gründete nach ihrem Rückzug aus Pegida bezeichnenderweise einen Verein namens „Direkte Demokratie für Europa“ (vgl. Geiges et al. 2015, S. 17; 21).

8 Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/240 v. 7. Juni 2002: 24032-24034.

9 Dies gilt insbes. für die vorgesehenen Eintragungsfristen, Eingangshürden und Zustimmungsquoren, die beteiligungsfreundlicher als in den meisten Länderverfassungen formuliert sind. Erhalten blieb jedoch das sogenannte „Finanztabu“; genauer Decker 2011, S. 194-195.

S. 127) zwar den Willen bekundet, die „Einführung von Elementen der direkten Demokratie (zu) prüfen“, ohne dies aber in konkrete Schritte umzusetzen. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 sparte die Fragestellung ganz aus. Ausschlaggebend hierfür erscheint die ablehnende Haltung der Union, wobei diese zuletzt keineswegs mehr geschlossen gegen die Einführung direktdemokratischer Beteiligungsformen eintrat. Deutlich wurde die ‚veränderte Gefechtslage‘ im Vorfeld der Bundestagswahl vom 22. September 2013: Mit Ausnahme von CDU und CSU forderten alle im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in ihren Wahlprogrammen – wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung – die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene. Im Unterschied zum „Regierungsprogramm 2013-2017“ der Unionsparteien, das keine Aussagen zur direkten Demokratie machte, forderte die CSU in ihrem Wahlprogramm zur ebenfalls im September 2013 anberaumten bayerischen Landtagswahl explizit „bundesweite Volksabstimmungen über wichtige europäische Fragen“ (CSU 2013, S. 23).¹⁰ Während der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD rückte das Thema in Form eines Positionspapiers von Hans-Peter-Friedrich (CSU) und Thomas Oppermann (SPD) kurzzeitig auf die Agenda¹¹, im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 fand es – obschon ein eigener Abschnitt zum Thema Bürgerbeteiligung darin enthalten ist¹² – jedoch keinerlei Niederschlag. Schließlich wurde ein weiterer Gesetzentwurf der Linken zur direkten Demokratie am 23. Mai 2014 im Deutschen Bundestag in erster Lesung beraten, wobei sich die CDU erneut gegen die Initiative positionierte.¹³ Die erforderliche Zweidrittelmehrheit zur Änderung des Grundgesetzes ist in Bundestag wie auch Bundesrat bisher nicht in Sicht.

10 Im Dezember 2012 hatte die bayerische Staatsregierung auch bereits einen Entschließungsantrag zur „Einführung von Volksentscheiden zu grundlegenden Fragen der politischen und finanziellen Entwicklung Europas“ in den Bundesrat eingebracht, der am 1. Februar 2013 jedoch abgelehnt wurde; vgl. BR Drucksache 764/12 v. 11.12.12 sowie das BR Plenarprotokoll 906.

11 Vgl. „CDU und CSU streiten nun auch über Volksentscheide“. In: faz.net vom 12. November 2013, online abrufbar: <http://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/schwierige-koalitionsverhandlungen-cdu-und-csu-streiten-nun-auch-ueber-volksentscheide-12661426.html> (Zugegriffen: 01. November 2015) sowie Philipp Wittrock: Koalitionsverhandlungen: CDU beerdigt Pläne für Volksabstimmungen. In: Spiegel-Online vom 12. November 2013, online abrufbar: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-cdu-lehnt-volksabstimmungen-ab-a-933139.html> (Zugegriffen: 18. August 2015).

12 Auch im Kontext der Energiewende findet der Beteiligungsaspekt Berücksichtigung; vgl. Koalitionsvertrag 2013, S. 51, 54 sowie S. 151.

13 Zum Verlauf der Debatte siehe: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/37 v. 23. Mai 2014: 3222-3233; der Gesetzentwurf (Drucksache 18/82) wurde sodann an die

In vorliegenden Kontext gilt es zu berücksichtigen, dass direktdemokratische Instrumente in den Bundesländern – bei höchst unterschiedlicher rechtlich-prozeduraler Ausgestaltung – flächendeckend institutionalisiert sind (vgl. Weixner 2006). Die auf Ebene der Länder und Kommunen gesammelten Erfahrungen dienen den Befürwortern nicht nur als positiver Referenzpunkt in der Debatte zur Einführung direktdemokratischer Instrumente auf nationaler Ebene. Auch auf Landesebene wird angesichts dessen eine weitere Stärkung der bereits vorhandenen direkten Beteiligungsinstrumente gefordert. Dabei übernehmen zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige advokatorische Funktion. So machen beispielsweise die von Mehr Demokratie e. V. (vgl. Weber und Nierth in diesem Band) regelmäßig veröffentlichten Rankings und Berichte auf die unterschiedlichen Gelegenheitsstrukturen direkter Demokratie in Ländern und Kommunen aufmerksam.¹⁴ Die gesetzlichen Regelungen bezüglich der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene werden im „Volksentscheid-Ranking 2013“ (Mehr Demokratie e. V. 2013: 8) lediglich in zwei Ländern, Hamburg und Bayern, als „gut“ eingestuft (wobei das Bild für die kommunale Ebene insgesamt betrachtet etwas günstiger ausfällt als für die Landesebene). Verbesserungsbedarf besteht nach Meinung der Befürworter von mehr direkter Demokratie vor allem im Bereich der Eintragungsfristen, Eingangshürden und Zustimmungsquoren, da hierdurch die Erfolgchancen von Bürger- und Volksbegehren sowie der darauf folgenden Entscheide maßgeblich beeinflusst werden (vgl. Boos und Steffen sowie Broß in diesem Band). Hier setzen auch Reformbemühungen an, wie sie gegenwärtig u. a. in Rheinland-Pfalz diskutiert werden. So hat sich die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ des rheinland-pfälzischen Landtags mit dem Thema direkte Demokratie intensiv auseinandergesetzt und Empfehlungen für eine Absenkung bestehender Hürden für Volksbegehren und –entscheide ausgesprochen, wobei hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Regelungen weiterhin Differenzen zwischen den Parteien bestehen (vgl. dazu die „Positionen in Politik und Zivilgesellschaft“ in diesem Band).¹⁵ Zunehmende Aufmerksamkeit erfährt darüber hinaus die

zuständigen Ausschüsse überweisen (ebd., S. 3233).

14 Zu verweisen ist neben den Bürgerbegehrens- und Volksbegehrensberichten auf die Volksentscheid-Rankings; online abrufbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>.

15 Vgl. hierzu die von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mitgetragene Mehrheitsempfehlung, die eine Verfassungsänderung in Rheinland-Pfalz und weiterreichende Regelungen im Landeswahlgesetz zur direkten Demokratie vorsieht, sowie die von der CDU unterstützte abweichende Meinung (Landtag Rheinland-Pfalz 2014, hier bes. S. 65 u. S. 87-88).

Frage, wie direktdemokratische Strukturen mit informalen Beteiligungsverfahren, die im folgenden Abschnitt behandelt werden, verzahnt werden können.

4 „Neue Formen“ der Bürgerbeteiligung

Angesichts der großen Vielfalt von Beteiligungsverfahren und –methoden erscheint zunächst eine Systematisierung angebracht, bevor der Blick auf Potenziale und Grenzen derselben gerichtet wird. Ausgehend von der definitorischen Prämisse, dass politische Partizipation all jene Handlungen bezeichnet, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedensten Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase 1997, S. 160), ist es naheliegend, Beteiligungsverfahren hinsichtlich ihrer Teilnehmer, deren Ziele und Adressaten sowie des effektiven Einflusses zu bestimmen. Ein solcher Zugang vernachlässigt jedoch die erheblichen Unterschiede der Verfahrensgestaltung, zumal die Formenvielfalt realiter kaum mehr zu überblicken ist (so bspw. Kersting 2008, S. 28). Nanz und Fritzsche (2012) schlagen eine Systematik vor, die Aspekte der Verfahrensqualität mit jenen der politischen Reichweite verbindet. Unterscheiden lassen sich Beteiligungsverfahren zunächst anhand organisatorischer Merkmale (Dauer und Größe des Teilnehmerkreises, damit einhergehend auch das Kostenvolumen), außerdem anhand der Auswahlmethode des Teilnehmerkreises (Selbstselektion, Zufallsauswahl mit/ohne Nachrekrutierung, zielgruppenspezifische Rekrutierung) sowie anhand der angewandten Kommunikationsform (Information der Teilnehmer, Artikulation von Interessen, Verhandeln, Deliberation) (vgl. ebd., S. 25-31). Darüber hinaus nehmen sie eine funktionale Perspektive ein, indem sie den Blick auf die mit Bürgerbeteiligung verfolgten Ziele richten. Die „Abstufungen der bürgerschaftlichen Einflussnahme“ reichen demnach vom „individuelle(n) Nutzen und (der) Qualifizierung persönlicher Kompetenzen“, über die „Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft“ sowie die „Konsultation und Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern“ bis hin zur „Mit-Entscheidung und Co-Governance“ (ebd., S. 33-35). Hierbei ist wichtig zu verdeutlichen, dass sich die politische Reichweite eines Beteiligungsverfahrens kaum abstrakt bestimmen lässt, da diese von zahlreichen weiteren strukturellen Kontextbedingungen und situativen, auch kontingenten Faktoren abhängen dürfte. Zudem können durchaus mehrere Funktionen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens zum Tragen kommen. Insofern handelt es sich eher um ein funktionales Kontinuum, wie [Abbildung 1](#) illustriert.

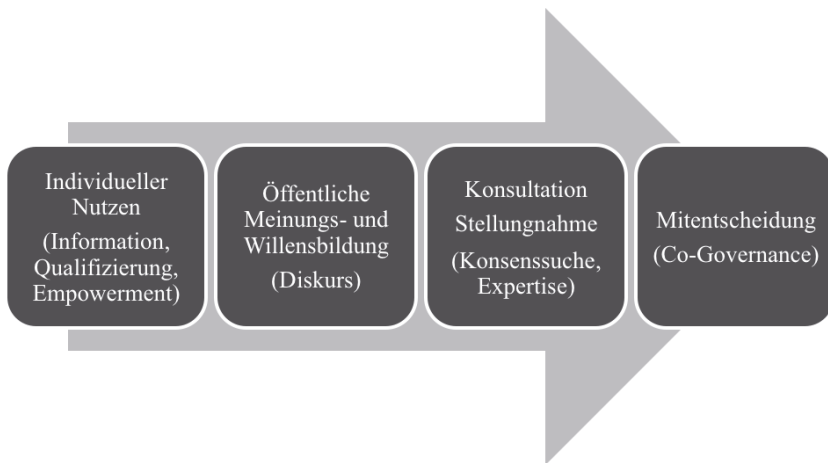


Abb. 1 Bürgerbeteiligung – Reichweite des politischen Einflusses
Eigene Darstellung (in Anlehnung an Nanz und Fritsche 2012, modifiziert).

Je nach Zielrichtung des Bürgerbeteiligungsverfahrens – und der hierfür zur Verfügung stehenden zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen – wird auch die Methodenwahl variieren. So lassen sich zahlreiche informative, dialogische und konsultative Formate unterscheiden, wobei nicht selten ein Methodenmix zur Anwendung kommt (vgl. u. a. Nanz und Fritsche 2012, Kersting 2008). Im Bereich der *Beratungsverfahren* – die sich häufig am deliberativen Demokratiemodell von Jürgen Habermas (1992) orientieren¹⁶ – unterscheidet Martinsen (2009, S. 142) „Diskursverfahren“, die primär einen Verständigungsprozess bewirken sollen, von „Verhandlungsverfahren“, die eine verbindliche Einigung unter den Beteiligten herbeizuführen beabsichtigen. Kersting (2008, S.31-32) wiederum wählt die Unterscheidung zwischen „dialogischer Konsensfindung“ bei strukturellen Konflikten und „diskursiver Entscheidungsvorbereitung“ bei manifesten Konflikten. Zu den bekanntesten Formaten zählen einerseits Zukunfts- oder Open Space-Konferenzen, andererseits Mediation, Planungszellen/Citizen Juries und Bürgerhaushalte (vgl. ebd. sowie Nanz und Fritsche 2012).

Möglichst selbstbestimmte, angemessene Kommunikationsregeln und eine gemeinsame, für alle Beteiligten verständliche Sprache sind von besonderer Bedeutung

16 Zu den von Habermas' Konzept der deliberativen Demokratie ausgehenden Impulsen vgl. etwa Schmidt 2010, hier bes. S.240-243.

für das Gelingen solcher dialogorientierter oder auch diskursiver Prozesse (vgl. Brettschneider in diesem Band). Auch kommt es auf die Argumentationsfähigkeit und die Verständigungsbereitschaft der Beteiligten an, weshalb genügend Raum für Lernprozesse geboten werden sollte. Damit alle Teilnehmenden über einen vergleichbaren Informationsstand verfügen und mit den involvierten Fachleuten und Experten ‚auf Augenhöhe‘ kommunizieren können, integrieren Konsultationsverfahren daher nicht selten Schritte der *Informationsvermittlung*.

Im Blick auf die *Öffentlichkeitsfunktion* von Bürgerbeteiligung – wie sie gerade deliberative Ansätze betonen – kommt dem Transparenzaspekt besondere Bedeutung zu. Prozesse der Bürgerbeteiligung sollten daher möglichst allen Interessierten zugänglich (Offenheit) oder wenigstens öffentlich nachvollziehbar (Publizität) sein (vgl. Glaab 2013b). Die klassischen Medien übernehmen hierbei eine wichtige Vermittlungsfunktion, da sie ein disperses Publikum erreichen und so als Multiplikatoren wirken können. Allerdings stellen deren Selektionsfilter in der Berichterstattung einen restriktiven Faktor dar.¹⁷ Digitale Medien erleichtern in diesem Zusammenhang vieles, da sie eine unbegrenzte Reichweite bei vergleichsweise geringen Transaktionskosten erzielen können und überdies interaktive Anwendungen erlauben. Verfahren und Methoden der Präsenzbeteiligung (Versammlungsöffentlichkeit, offline) werden zunehmend durch internetbasierte Beteiligungsverfahren (Netzöffentlichkeit, online) ergänzt (vgl. Bentele in diesem Band).

Obwohl digitale Mediumgebungen als beratungsaffin zu qualifizieren sind (Meyer und Bieber 2007), da sie genuin wissensbasiert und interaktiv sind, also Information *plus* Dialog ermöglichen, erscheint ein zu großer Optimismus hinsichtlich deren Einsatzmöglichkeiten unangebracht. So wird inzwischen weithin anerkannt, dass die Bedingungen für eine verständigungsorientierte Kommunikation in Internetforen und Social Media (Web 2.0) eher nicht oder jedenfalls nicht automatisch erfüllt werden. Diskursive Bedingungen wie etwa Chancengleichheit, Themenoffenheit, Informationsbreite und Kontinuität müssen erst geschaffen werden, z. B. durch entsprechende Kommunikationsregeln in moderierten Foren.¹⁸ Hinzu kommen Nutzungsbarrieren technischer, kognitiver und auch psychologischer Art, die trotz der beinahe flächendeckenden Verbreitung des Internet und der Zunahme der Online-Kommunikation in Deutschland weiterhin bestehen (vgl.

17 Nur wenige Beteiligungsverfahren werden einen als berichtenswert eingestuften Ereignischarakter wie die sog. Sachschlichtung zu Stuttgart 21 aufweisen. Weiterführend vgl. Marschall 2007; Glaab 2013b.

18 So hat etwa Bieber bereits in einer Studie aus dem Jahr 2003 nachgewiesen, dass eine qualifizierte Beratung politischer Probleme in Online-Diskursen nur innerhalb abgegrenzter Online-Gemeinschaften möglich ist (vgl. Bieber 2003 sowie weiterführend u. a. Büffel 2007, Leggewie und Bieber 2008).

Emmer et al. 2010; Roleff 2012). Die Nutzung von Online-Beteiligungsangeboten fällt oftmals niedriger aus als erwartet. Allgemein empfiehlt es sich daher, Online- und Offline-Methoden in Bürgerbeteiligungsprozessen zu kombinieren (vgl. dazu die Beiträge von Range und Faas, Hartnuß und Meinhold-Henschel, Bimesdörfer und Becker-Strunk in diesem Band).

Bei der Beantwortung der Frage, wie verbindlich die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren – hier vor allem von Konsultations- oder Mediationsformaten – sein sollten, ist grundlegend zu berücksichtigen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mandatiert sind, die Bürgerschaft als Ganzes zu vertreten. Die Beteiligten begeben sich durch den erzielten Konsens oder die ausgehandelte Einigung in eine *Selbstbindung*, ohne dass eine formal-rechtliche Bindewirkung erzeugt wird. Sie dienen daher lediglich der *Entscheidungsvorbereitung*, in bestimmten, entsprechend geregelten Bereichen auch der *Mitentscheidung* (z. B. freie Budgets in Bürgerhaushalten).

Wie eingangs schon verdeutlicht, werden allgemein hohe Erwartungen in das ‚Revitalisierungspotenzial‘ von Bürgerbeteiligung gesetzt. Zugewinne werden in allen drei Dimensionen – Input, Throughput und Output – politischer Legitimation angenommen. Dem partizipatorischen Paradigma folgend dominiert in der aktuellen Debatte die *Input-Perspektive*, denn gegen mehr Bürgerbeteiligung im Sinne einer aktiven Partizipation möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger lässt sich allenfalls aus einer funktional-systemischen, effizienzbetonten Perspektive argumentieren. Praktische Erfahrungen wie auch wissenschaftliche Befunde verdeutlichen die legitimitätsstiftende Wirkung von Beteiligungsprozessen. Ebenso klar ist jedoch zu erkennen, dass eine gelingende Bürgerbeteiligung in allen drei Legitimitätsdimensionen erhebliche Herausforderungen beinhaltet.

Ein „Partizipation-Effizienz-Dilemma“ (Glaab und Kießling 2001, S. 586) resultiert schon daraus, dass Bürgerbeteiligung Zeit braucht und Kosten verursacht, ohne garantieren zu können, dass tatsächlich bessere und für alle beteiligten Akteure akzeptable Politikergebnisse herauskommen. Es erhöhen sich gewissermaßen die Entscheidungskosten bei unsicheren Renditen. Für Politik und Verwaltung besteht das Dilemma konkreter darin, dass sie mit knappen Ressourcen operieren und rechtliche Rahmenbedingungen beachten müssen, so dass de facto nicht alle Partizipationswünsche in allen Phasen des Politikzyklus berücksichtigt werden können. Hinzu kommen organisationsstrukturelle wie auch -kulturelle Herausforderungen, wie sie sich bspw. im Zusammenhang mit Open Government-Initiativen für das Regierungs- und Verwaltungshandeln stellen. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem der Aspekt der Informationsfreiheit (weitergehend auch Open Data; vgl. Klessmann 2012 sowie Dreyer in diesem Band) relevant, da der Zugang zu Informationen eine Grundvoraussetzung für die Meinungsbildung und Betei-

ligungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Politik und Verwaltung müssen nutzerfreundliche Verfahren und Routinen der Informationsweitergabe erst entwickeln. Selle (2015, o. S.) argumentiert im Kontext von Stadt(teil)planung und -entwicklung, dass sich Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung in getrennten Welten bewegen: Während erstere durch einen „Lebensweltbezug“ gekennzeichnet sei, dominiere in letzterer der „Verfahrensbezug“. Konsequenterweise wäre danach zu fragen, wie sich diese zwei Welten zusammenbringen lassen. Angesichts vielfältiger lokaler Widerstände gegen Planungs- und Bauvorhaben (vgl. bspw. Engel und Tammen in diesem Band) gehen neuere Ansätze in diesem Bereich in Richtung einer systematischeren Verzahnung formaler Planfeststellungsverfahren mit informellen Beteiligungsverfahren.¹⁹ Damit sich die Gelegenheitsstrukturen für Bürgerbeteiligung nachhaltig verbessern, kommt es auf deren „Verstetigung und Verlässlichkeit“ (Vetter et al. 2013) insbesondere auf lokaler Ebene an (vgl. auch König und König in diesem Band).

Die *Output*-Perspektive kommt stärker zum Tragen, wenn Bürgerbeteiligung als partizipative Politikberatung verstanden wird. Dass eine „Demokratisierung der Expertise“ (Saretzki 1997) zu besser informierten Entscheidungen, tragfähigeren Problemlösungen und einer höheren Akzeptanz derselben beitragen kann, wird durch lokale Erfahrungen (vgl. u. a. Egidi in diesem Band) gestützt und durch die – bisher allerdings noch lückenhafte – empirische Forschung tendenziell bestätigt (exemplarisch vgl. Newig et al. 2012). Zur Entscheidungsvorbereitung dienen bspw. Bürgerbefragungen und -konferenzen, Planungszellen oder auch Bürgerhaushalte (vgl. dazu Neunecker in diesem Band). In diesem Zusammenhang wird jedoch auch kritisch diskutiert, dass eine von staatlicher Seite geförderte Bürgerbeteiligung Gefahr läuft, für strategische Zwecke der Politik instrumentalisiert zu werden.²⁰ Die Kritik bezieht sich vor allem auf die Einhegung von Konfliktpotenzial durch

19 Eine Vorreiterrolle nimmt hier die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg ein, welche die Position einer Staatsrätin für Bürgerbeteiligung einführte und eine Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung v. 17. Dezember 2013) samt Planungsleitfaden (Staatsministerium Baden-Württemberg 2014) verabschiedete. Letzterer besitzt beratenden Charakter, indem er praktische Hinweise zur Durchführung und Verzahnung informeller Beteiligung mit formalen Planungsverfahren bereitstellt.

20 Weitergehend wäre darauf zu verweisen, dass der Delegation staatlicher Aufgaben an zivilgesellschaftliche Akteure in Zeiten knapper Kassen eine nicht zu unterschätzende Entlastungsfunktion zukommt. Eine Instrumentalisierung von bürgerschaftlicher Eigenverantwortung und freiwilligem Engagement wird daher befürchtet. Zum Stand der Debatte vgl. Klein et al. (2010). Konzepte kooperativer Demokratie bzw. darauf rekurrierende Leitbilder des „kooperativen“ oder „aktivierenden“ Staates betonen daher „bürgergesellschaftliche Autonomieansprüche“ (ebd., S. 50).

Beteiligungsverfahren, deren Ergebnisse keine rechtliche Bindewirkung besitzen. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), insbesondere Gruppierungen aus dem Spektrum der Protestbewegungen, entziehen sich daher – mit Rücksicht auf die eigene Glaubwürdigkeit und Mobilisierungsfähigkeit – oftmals der Einbindung in Dialog- oder Konsultationsprozesse.²¹ Ein strategisches Eigeninteresse kann der Politik auch unterstellt werden, wenn der Dialog mit Bürgern zwar gesucht wird, in der Sache aber folgenlos bleibt – hier läuft die ‚Politik des Zuhörens‘ Gefahr, als Bühne zur Selbstdarstellung bzw. Inszenierung von Bürgernähe desavouiert zu werden.

Bürgerinnen und Bürger versprechen sich von politischer Beteiligung – also ihrem aktiv geleisteten *Input* – Einfluss. Das subjektive Vertrauen auf die effektiven Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme („political efficacy“) stellt eine wesentliche Motivation für die Bereitschaft zu und die aktive Teilnahme an Bürgerbeteiligung dar (u. a. Kersting 2008, S. 14). Wer den Sachverstand von Bürgern aktiviert, weckt somit auch die Erwartung, dass die eingebrachten Vorschläge berücksichtigt werden. Das Entscheidungssystem sieht sich also mit einer konkreten *Responsivitätserwartung* konfrontiert (vgl. auch Kersting in diesem Band).²² Politik verhält sich responsiv, wenn sie auf den artikulierten Problemdruck reagiert, Themen aus Bürgerbefragungen, -dialogen oder -konsultationen aufnimmt und die hieraus resultierenden Informationen bzw. Lösungsvorschläge in die Politikformulierung einfließen lässt. Wenn die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung dennoch anders entscheiden, müssen sie dies zumindest öffentlich begründen. Sie verlieren durch Bürgerbeteiligung also stets einen Teil ihrer Handlungsautonomie. Wo hingegen das TINA-Prinzip („there is no alternative“) gilt und keinerlei Ergebnisoffenheit besteht, ist Bürgerbeteiligung überflüssig oder droht zur Alibiveranstaltung zu geraten.²³ In der Praxis ist Ergebnisoffenheit – schon aufgrund rechtlicher Restriktionen – jedoch selten vollumfänglich gegeben, daher zählt ein realistisches *Erwartungsmanagement* zu den grundlegenden

21 Ein Anschauungsbeispiel liefert das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, da sich Projektgegner wie lokale Bürgerinitiativen und Umweltverbände hieran nicht beteiligten, um ihre Autonomie zu wahren (vgl. Geis 2005).

22 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der *Responsivitätsdruck* auf das Entscheidungssystem steigt, wenn Themen in der Medienöffentlichkeit aufgenommen werden und sich ein kritischer Medientenor durch Kumulation und Konsonanz der Berichterstattung verfestigt (vgl. Glaab 2013b). Eine neueres Phänomen stellen sogenannte „Erregungskampagnen“ dar, die mithilfe digitaler Medien befeuert werden (Bieber et al. 2015).

23 Auf diese Problematik hat bereits Arnsteins (1969) „ladder of participation“ aufmerksam gemacht, die Beteiligungsverfahren hinsichtlich der Reichweite ihres effektiven Einflusses abstufte.