

2 Demokratische Innovation: Grundlagen, Ursachen und Zielsetzungen

Vor einer Analyse der Beteiligung an demokratischen Innovationen am Beispiel von Bürgerhaushalten empfiehlt es sich, die internationalen, nationalen und besonders auch kommunalen Rahmenbedingungen sowie zugrundeliegende demokratietheoretische Grundlagen und Konzeptionen zu beleuchten. Dieses Kapitel zeichnet somit den gesellschaftlichen, politisch-institutionellen und theoretischen Rahmen für die demokratische Innovation Bürgerhaushalt, denn der Trend zu mehr Bürgerbeteiligung und der Einführung (weiterer) demokratischer Innovationen (Kersting 2008a; McLaverty 2002; Nanz & Fritsche 2012; Saward 2006a, 2006b; Smith 2009) lässt sich kaum losgelöst vom gesellschaftlichen und (kommunal-) politischen Kontext erklären. Es scheint offenkundig, dass sich der Wandel der Wirtschafts- und Sozialstruktur, des Bildungsstands und der Wertorientierungen auf politische Einstellungen, politisches Verhalten und letztendlich auch auf politische Institutionen beziehungsweise das Verhältnis zwischen Bürgern und diesen Institutionen und Akteuren auswirkt. Hinzu kommen Veränderungen der internationalen Beziehungen im Hinblick auf Globalisierung und der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz (z. B. der EU-Integrationsprozess), die ebenfalls Auswirkungen auf (national-)staatlichen politischen Gestaltungsspielraum haben.

Dabei soll an dieser Stelle allerdings nicht der Fehler begangen werden, sämtliche Großtheorien und Gegenwartsdiagnosen über gesellschaftliche Umbrüche in ihrer gänzlichen Tiefe und Breite zu besprechen. Vielmehr ist es das Ziel, empirische Befunde zu einem sich verändernden Verhältnis zwischen Bürger und Staat kompakt darzustellen und zu diskutieren, was genau den Trend zur Ausweitung von Beteiligungsoptionen forciert, um so dem Leser Koordinaten für das Verständnis des Phänomens Bürgerhaushalt zu bieten. Gleiches gilt für die in Kapitel 4 herzuleitenden Untersuchungshypothesen, die einige Aspekte dieses Kapitels erneut tangieren.

Erstens betreffen die angesprochenen Veränderungen die von Almond und Verba (1963) in die wissenschaftliche Diskussion gebrachte politische Kultur, die Variablen wie Demokratiezufriedenheit, politische Selbstwirksamkeit (*Political Efficacy*), das Interesse an Politik und weitere Faktoren beinhaltet (Gabriel 2005).⁵ Hinzu kommen selbstverständlich Entwicklungen im Bereich der politischen Partizipation.

Zweitens sind neben diesen gesamtgesellschaftlichen beziehungsweise nationalstaatlichen Veränderungen verschiedene Aspekte auf der kommunalen Ebene – dem Experimental-labor demokratischer Innovation (Geißel 2008a) – relevant, die wiederum durch Entwicklungen auf den höheren Ebenen des politischen Systems beeinflusst werden. Neben einer allgemeinen Skizzierung des institutionellen Rahmens der untersten Ebene (und ihrer Aufgaben)

⁵ Detaillierte Erörterungen historischer Entwicklungen und politischer Ereignisse werden an dieser Stelle ausgespart. Ein kompakter Abriss historischer Entwicklungen im Zusammenhang mit der politischen Kultur in Deutschland ist unter anderem bei Gabriel und Neller (2010: 57-77) zu finden.

des föderalen Systems, die für das Verständnis eines Bürgerhaushalts unumgänglich ist, zählen hierzu insbesondere die Verschuldung kommunaler Haushalte, die Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die lokale Ebene sowie eng damit verknüpft Bestrebungen zur Verwaltungsreform beziehungsweise konkreter die Implementation des sogenannten *New Public Management* (NPM) in seiner deutschen Variante, dem *Neuen Steuerungsmodell* (NSM) (Überblick zu Kommunen in Deutschland z. B. bei Heinelt & Egner 2011, zur Verwaltungsreform vgl. z. B. Kersting 2004a: 69-122, 2013c). Auch in diesen Phänomenen ist ein Ursprung des Trends zu mehr Bürgerbeteiligung zu sehen, allerdings mit einem stärkeren Gewicht auf einem Bild des Bürgers als Auftraggeber und Konsument öffentlicher (Dienst-)Leistungen.

Drittens darf darüber hinaus nicht vergessen werden, dass der Beteiligungstrend auch ein demokratietheoretisches Fundament besitzt, das für seine Erklärung mindestens ebenso wichtig ist, auch wenn beispielsweise kaum ein Bürgermeister oder Ratspolitiker mit dem Verweis auf Benjamin Barber oder Jürgen Habermas die Einführung eines Bürgerhaushalts einfordern dürfte. Begonnen wird indes mit einer definitorischen Klärung, was unter demokratischen Innovationen überhaupt zu verstehen ist und wie sie systematisiert werden können. Nach einer Erörterung der Triebkräfte solcher Innovationen sind ihre konkreten Zielsetzungen und Realisationsversuche sowie empirische Befunde zu ihren Wirkungen, aber auch Kritik und Probleme zu diskutieren.

2.1 Demokratische Innovation – eine Begriffsbestimmung

Allgemein betrachtet stellen demokratische Innovationen „institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process“ (Smith 2009: 1) dar. Auch Newton (2012a: 4) definiert demokratische Innovationen „[...] as the successful implementation of a new idea that is intended to change the structures or processes of democratic government and politics in order to improve them“. Sie gehen über die klassischen Partizipationsmechanismen westlicher Demokratien, also Wahlen und Kandidatur um politische Ämter, hinaus. Ihr Fokus liegt erstens üblicherweise auf Bürgern, nicht jedoch auf Vertretern von Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wobei beide Gruppen sicherlich nicht immer klar zu trennen sind. Auch Repräsentanten offizieller Gruppen sind schließlich Bürger. Gleichwohl existieren auch Innovationen, die entweder solche organisierten Interessen explizit einbeziehen oder aber eine Interaktion der Bürger mit diesen ermöglichen (Catt & Murphy 2003: 408-409). Zweitens liegt die Betonung auf einer formellen Institutionalisierung des Beteiligungsverfahrens, was jedoch nicht zwangsläufig bedeutet, dass eine demokratische Innovation gesetzlich verankert sein muss. Smith (2009: 2) betont einzig, dass es sich um „democratic devices that provide citizens with a formal role in policy, legislative or constitutional decision-making“ handeln sollte. Es ist dabei unerheblich, auf welcher Ebene des politischen Systems die Innovation angesiedelt ist. McLaverty (2002: 5) weist darüber hinaus darauf hin, dass dabei die Frage, ob ein deliberativer oder abstimmungs-

basierter Entscheidungsmodus zu bevorzugen ist, nebensächlich sei, solange alle Bürger politisch gleich seien beziehungsweise gleichen Einfluss auf kollektiv bindende Entscheidungen haben. Abzugrenzen sind demokratische Innovationen jedoch von Formen des politischen Protests, die in gewisser Weise auch innovativ sind, jedoch in ihrem Charakter eher als „bottom up“ zu verstehen und dem „invented space“ zuzuordnen sind, das heißt, dass die Initiative aus Reihen der Bürger entspringt und dass der Partizipationsakt nicht mit den klassischen, repräsentativen politischen Institutionen – unabhängig von der Ebene des politischen Systems – verzahnt ist (Kersting 2014a: 62-63; Smith 2009: 1-4). Dennoch zielen sie auf eine Beeinflussung der repräsentativen Institutionen und Akteure ab (Rucht 2008: 341).

Auch in deutschsprachigen Publikationen werden demokratische Innovationen ähnlich definiert. Geißel (2008a: 229) sieht in ihnen „neue Institutionen und Praktiken, die bewusst und zielgerichtet eingeführt wurden, um das Funktionieren und die Qualität von Demokratie in einem Land zu verbessern, gleichgültig ob ähnliche Institutionen und Praktiken bereits in einem anderen Land existieren“. Ihr Verdienst ist es, auf die Kontextabhängigkeit der Bedeutung von Innovation hinzuweisen, denn viele Partizipationsinstrumente werden in bestimmten Kontexten bereits lange praktiziert, während sie für andere gänzlich neu sind. Exemplarisch kann hier der in dieser Arbeit thematisierte Bürgerhaushalt erwähnt werden, der in Brasilien zum ersten Mal Ende der 1980er Jahre erprobt wurde (z. B. Herzberg 2006: 39-41; Sintomer et al. 2012: 31-34), während er in Deutschland erst zur Jahrtausendwende auf der Bildfläche erschien (z. B. Günther 2007: 57-71). Ähnlich verhält es sich mit Elementen direkter Demokratie, die in der Schweiz (Kost 2013: 76-79) und einigen Bundesstaaten der USA (Kost 2013: 84-85) bereits lange etabliert sind, während sie in Deutschland erst mit der Reform der Landes- und Kommunalverfassungen nach der Wiedervereinigung 1990 flächendeckende Verbreitung auf kommunaler Ebene fanden (Kersting 2016; Kost 2013: 40).

Saward (2006a: 4-5) geht hingegen in seiner Definition – oder besser Erläuterung des Begriffs – demokratischer Innovationen einen unterschiedlichen Weg, indem er sie als „critical commitment to democratic values of popular participation and political equality, allied to an urgent imperative for theorists to articulate and analyse new solutions to the problems of democracy“. Darin lässt sich im Vergleich zur den eher positivistisch-analytischen Definitionen von Geißel (2008a: 229), Smith (2009: 1) und Newton (2012a: 4) ein deutlich normativer Unterton erkennen, der deutlich auf gängige Krisendiagnostiken der Demokratie und deren Lösung rekurriert.⁶ Ob solche Innovationen lediglich die bestehende demokratische Praxis kleinteilig modifizieren oder aber gänzlich verändern, hängt indes vom jeweiligen Verfahren

⁶ Alternativ kann man demokratische Innovationen auch aus einer Perspektive des Governance-Konzeptes als neue Formen gesellschaftlicher Entscheidungsfindung beziehungsweise Problemlösung jenseits von Markt und Hierarchie betrachten (Benz et al. 2007: 14-15). Dies entspricht einer deskriptiven Verwendung des Konzepts Governance. Lenkt man den Fokus hingegen auf die zahlreichen Zielsetzungen demokratischer Innovationen, die eine Veränderung der Interaktion zwischen Bürger, Politik und Verwaltung beinhalten, so kommt dies einer normativen Verwendung des Konzepts im Sinne von „good governance“ gleich. Aufgrund der Vieldeutigkeit und Schwammigkeit des Konzepts (Kooiman 1999) sowie des eher verhaltenswissenschaftlichen Schwerpunkts dieser Arbeit wird dies nicht weiter ausgeführt.

ab und kann in Abhängigkeit von der Perspektive des Betrachters durchaus unterschiedlich bewertet werden (Newton 2012a: 4-5).

Es stellt sich nun die Frage, wie man die Vielzahl an demokratischen Innovationen systematisieren kann, schließlich umfasste eine Literaturrecherche aus dem Jahr 2006 bereits über 200 Publikationen (Geißel 2008a: 229) zu verschiedensten demokratischen Innovationen. Rowe und Frewer (2005: 256) listen in ihrer Recherche sogar mehr als 100 konkrete Beteiligungsverfahren auf, weisen allerdings auch auf den Umstand hin, dass mitunter Verfahren aus dem nicht-englischsprachigen Raum oder „grauer Literatur“ nicht entdeckt wurden, dass verschiedene Begriffe für identische Verfahren kursieren und dass in der Praxis verschiedene Verfahren miteinander verknüpft werden. Auch Fung (2015: 514) stellt die Problematik eines fehlenden Überblicks heraus und zwar sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene.⁷

In Anbetracht der Tatsache, dass Partizipation und Bürgerbeteiligung derzeit en vogue sind, kann angenommen werden, dass sich der Literaturbestand seit diesen Publikationen nochmals deutlich vergrößert hat. In älteren und auch aktuellen Übersichtsbanden (z. B. Geißel & Newton 2012; Kersting 2008d; Nanz & Fritsche 2012; Saward 2006b; Smith 2009) werden eine Vielzahl solcher Innovationen präsentiert, die oftmals mit englischsprachigen und in einigen Fällen sogar rechtlich geschützten Bezeichnungen versehen sind (z. B. „Liquid Democracy“⁸, „Open Space Conference“, „Real Time Strategic Change“). Die Literatur bietet gleichwohl einige Versuche der Kategorisierung und Typologisierung, die die Innovationen entlang grundlegender Verfahrenskomponenten verortet. Aufgrund der Vielzahl an Publikationen zu dieser Thematik erfolgt jedoch eine Fokussierung auf die zentralen Beiträge. Einen Überblick über ältere Typologisierungsversuche bieten unter anderem Rowe und Frewer (2005).

Als Klassiker und häufig zitierter Beitrag kann die von Arnstein (1969) vorgelegte achtstufige *ladder of citizen participation*⁹ angesehen werden, die Beteiligungsverfahren normativ danach einstuft, welchen Einfluss die Beteiligten auf politische Entscheidungen und Prozesse nehmen können. Auf der untersten Ebene befinden sich Formen der „non-participation“ die lediglich dazu dienen, die Bürger zu belehren oder gar zu „kurieren“. Auf den mittleren Stufen sind Verfahren lokalisiert, die den Bürgern zwar Mitsprache, jedoch keine Entscheidungsbefugnisse bieten. Auf den obersten Stufen sind abschließend solche Verfahren positioniert, die den Beteiligten tatsächlichen Einfluss gewähren. Für die später folgende Einordnung

⁷ Das Projekt *participedia.net* geht dieses Problem jedoch durch die kollaborative Erfassung weltweiter demokratischer Innovationen durch Forscher und Praktiker an.

⁸ Bei Liquid Democracy ist zu unterscheiden zwischen dem Konzept an sich und seiner Umsetzung in Form von urheberrechtlich geschützten Softwareplattformen wie beispielsweise *Liquid Feedback* und *Adhocracy* (Buck 2012: 626-627). Vor allem *Liquid Feedback* gelangte durch die Nutzung innerhalb der Piratenpartei zu öffentlicher Prominenz.

⁹ Die acht Stufen bezeichnet Arnstein (1969: 217) wie folgt: 1) *Manipulation* 2) *Therapy* 3) *Informing* 4) *Consultation* 5) *Placation* 6) *Partnership* 7) *Delegated power* 8) *Citizen control*. Die Stufen eins und zwei werden dabei als „non-participation“ zusammengefasst, drei bis fünf als „degrees of tokenism“ und sechs bis acht als „degrees of citizen power“.

des Bürgerhaushalts kann sich eine solche Abstufung der Entscheidungsmacht als nützlich erweisen.

Ein im deutschsprachigen Raum gängiger Vorschlag sieht eine Einteilung in folgende Kategorien vor (Geißel 2008a: 229), die in aktuelleren Beiträgen jedoch leicht modifiziert wurden (Geißel 2012b: 164-166):

- *Direktdemokratische Verfahren*
- *Co-Governance*
- *Deliberative Verfahren (konsultativ-diskursive Verfahren)*

Direktdemokratische Verfahren, wie z. B. Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene und Volksbegehren und -entscheide auf Ebene der Bundesländer, ermöglichen dabei eine direkte Einflussnahme auf politische Entscheidungen. *Co-Governance* meint hingegen, dass zumindest an Entscheidungsprozessen teilgenommen werden kann. *Deliberative (konsultativ-diskursive) Verfahren* schließlich seien ohne jegliche Entscheidungsbefugnisse ausgestattet (Geißel 2008a: 229). Dieser Zugang versucht demokratische Innovationen ebenso wie Arnsteins (1969) *ladder of citizen participation* entlang einer Dimension der Entscheidungsbeeinflussung anzuordnen, was zur Folge hat, dass Unterschiede und Gemeinsamkeiten womöglich kaschiert werden.

Kersting (2008a: 28-29) präsentiert indes eine zweidimensionale Typologie demokratischer Innovationen, die in ihrer ersten Dimension „Einfluss auf Entscheidungen“ prüft, ob ein Beteiligungsverfahren eher konsultativ oder eher dezisiv angelegt ist. Die zweite Dimension umfasst die Dimension Zeit, je nachdem ob es sich um kontinuierliche (beispielsweise dauerhafte Mitarbeit in Beiräten) oder lediglich um punktuelle Partizipation (z. B. Abstimmung oder Meinungsäußerung) handelt. Die nachstehende Tabelle (Tabelle 1) gibt einen Überblick und weist zudem Beispiele aus.

Tabelle 1 Typologie moderner Beteiligungsverfahren nach Kersting

	Kontinuierlich	Punktuell
Konsultativ	Internetbasierte Bürgerbefragung; Deliberative Poll; Webforum	World Café; Open Space Konferenz; Zukunftskonferenz
Stärker dezisiv und nachhaltig	Referenden; Beiräte; Kinder- und Jugendparlament	Planungszelle (Citizen Jury); Mediation; Bürgerhaushalt (participatory budgeting); Real Time Strategic Change (RTSC)

Quelle: Kersting (2008a: 28).

Der obigen Typologie kommt aufgrund ihres Fokus auf zwei wesentliche und vor allem trennscharfe Dimensionen großer heuristischer Nutzen bei der Systematisierung demokratischer Innovationen zu.¹⁰ Darüber hinaus legt Kersting (2014a: 60-64) in jüngeren Beiträgen eine Konzeption der hybriden Demokratie vor („demokratischer Rhombus“), die die Vermischung verschiedener Partizipationsformen in modernen Gesellschaften beschreibt und auch demokratische Innovationen verortet (vgl. dazu auch Kersting 2013b). Da der Fokus jedoch auf Partizipationsformen liegt, erfährt diese Konzeption in Kapitel 4 dieser Arbeit ihre verdiente Würdigung.

Noch detaillierter gehen Nanz und Fritsche (2012: 23-35) in ihrer Einordnung von Beteiligungsverfahren vor, klammern dabei jedoch direkte Demokratie im Gegensatz zu Geißel (2012b) und Kersting (2008a) explizit aus. Konkret differenzieren sie die Verfahren nach

- „organisatorischen Merkmalen wie Dauer und Teilnehmerzahl,
- die Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
- die in einem Verfahren überwiegenden Kommunikationsformen sowie
- die Funktionen eines Verfahrens“ (Nanz & Fritsche 2012: 25).

Bei der Dauer lässt sich ähnlich wie bei Kersting (2008a) zwischen punktuellen und dauerhaften Verfahren, die sich mitunter über Monate oder gar Jahre hinziehen, unterscheiden. Hinsichtlich der Teilnehmerzahl wird zwischen Kleingruppenverfahren und Verfahren, die möglichst eine große Zahl an Beteiligten erreichen möchten differenziert. Die Auswahl der Beteiligten kann dabei durch Zufalls- und Quotenstichproben oder bewusst nach Zielgruppen erfolgen. Demgegenüber stehen Verfahren, deren Teilnehmer sich durch Selbstselektion rekrutieren. Im Bereich der Kommunikationsformen führen Nanz und Fritsche (2012) Interessenartikulation, Verhandlung und Austausch von Argumenten und Deliberation an. Die Funktionen der Verfahren können abschließend zwischen individueller Qualifikation, Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, Bürgerkonsultation sowie Mitentscheidung und Co-Governance liegen.

Ebenfalls komplexer gestaltet sich die von Rowe und Frewer (2005) vorgestellte Typologie, die Elemente der bisher vorgestellten Ansätze verknüpft und um weitere Aspekte ergänzt. Grundlegend unterscheiden sie zunächst zwischen drei Formen der Bürgerbeteiligung: Kommunikation, Konsultation und Partizipation, wobei letzteres die tatsächliche Beeinflussung von Entscheidungen meint. Innerhalb dieser drei Formen wird sodann nach der Auswahl der Beteiligten (kontrolliert/unkontrolliert), Moderation (ja/nein), Antwortmodus (offen/geschlossen), Informationsinput (festgelegt/flexibel), Kommunikationsmodus (face-to-face ja/nein) und Aggregation des Inputs (strukturiert/unstrukturiert) differenziert. Dabei ist es

¹⁰ Die Zuordnung einiger angeführter Fallbeispiele in den einzelnen Kategorien könnte unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen überarbeitet werden. Beispielsweise könnte diskutiert werden, ob internetbasierte Bürgerbefragungen und *Deliberative Polls* tatsächlich als dauerhaft anzusehen sind. Auch Referenden scheinen in ihrem Charakter keine auf Kontinuität angelegte Partizipationsform. Der Bürgerhaushalt, der in seiner grundlegenden Definition – wie noch gezeigt wird (vgl. Kapitel 3) – zwar auf dauerhafte Beteiligung abzielt, kann in seiner in Deutschland üblichen Gestaltung hingegen sehr gut unter punktuell aufgelistet werden.

augenscheinlich, dass diese Kategorien nicht auf alle Beteiligungsformen anwendbar sind, da beispielsweise in der Form „Kommunikation“, die lediglich die Unterrichtung der Bürger über bestimmte Sachverhalte umfasst, nicht nach den von den Beteiligten eingespeisten Informationen gefragt werden kann.¹¹ Insgesamt sind diese Versuche einer Systematisierung von demokratischen Innovationen für die in Kapitel 3 folgende Einordnung des Bürgerhaushalts von großer Bedeutung, weshalb sie dort erneut aufgegriffen werden.

Doch worin liegen überhaupt die Ursachen dieses Trends? Warum wird nach einem „Rettungsanker für die Demokratie“ (Vetter 2011) gesucht? Der folgende Abschnitt soll eine Antwort auf diese Fragen liefern, indem er die politsoziologischen Rahmenbedingungen ausleuchtet, anhand derer wiederum Krisen oder auch „Malaisen“ der Demokratie festgemacht werden.

2.2 Nationale Rahmenbedingungen

Wie lässt sich die gegenwärtige Lage von Politik und Demokratie in Deutschland beschreiben, wo liegen die konkreten „Malaisen“ der Demokratie? Es ist anzunehmen, dass die Forderung nach demokratischer Innovation besonders im gegenwärtigen Zustand der Demokratie sowie demokratischer und politischer Prozesse begründet ist (Kersting 2008a; Kersting et al. 2008; Schmitter 2011: 206-209; exemplarisch für die Ausweitung direkter Demokratie Scarrow 2001: 652-653).

Zunächst kann festgehalten werden, dass staatliches Handeln in einem zunehmend komplexer werdenden Kontext erfolgt (zusammenfassend z. B. Kersting et al. 2008; Schmitter & Trechsel 2004; Walk 2008: 37-48; skeptischer auch Crouch 2008). Das Ende des Ost-West-Konflikts, Globalisierung, zunehmende Verflechtungen unterschiedlicher politischer Ebenen (beispielsweise europäische Integration), transnationale Probleme wie Klimawandel, Terrorismus und kriegsähnliche Konflikte, Wirtschafts- und Finanzkrisen, aber auch alternde Gesellschaften, soziale Spaltung und Migrationsprozesse, um nur einige Beispiele anzuführen, stellen die Regierungen westlicher Industrienationen vor beträchtliche Herausforderungen. Es kristallisiert sich zunehmend heraus, dass weder Politik (durch hierarchische Steuerung) noch Markt (durch Wettbewerb) in der Lage sind, diese Probleme effektiv und effizient zu lösen. Allein dadurch sind moderne, westliche Demokratien einer Legitimationskrise ausgesetzt (Schmitter 2011: 205). Ein Ausweg aus diesen komplexen Problemen wird in der Schaffung kollektiv bindender Entscheidungen durch netzwerkbasierte Verhandlungssysteme zwischen politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gesehen, und zwar sowohl auf globaler und nationaler als auch auf regionaler und kommunaler Ebene, die

¹¹ Darüber hinaus unterteilt Newton (2012a: 6-10) demokratische Innovationen in die Kategorien „top-down“ und „bottom-up“. „Top-down“ meint im Wesentlichen Innovation in der vertikalen und horizontalen Kontrolle der repräsentativen Demokratie, beispielsweise durch die Gesetzgebung zu den Rechten und Pflichten von Parlamentariern, die Einrichtung von unabhängigen Zentralbanken und Verfassungsgerichten sowie wie weitere Reformen der parlamentarischen Institutionen (ähnlich von Beyme 2003). „Bottom-up“ meint hingegen die diversen Verfahren der Bürgerbeteiligung, zu welchen auch der Bürgerhaushalt zu zählen ist. Diese Konzeption weicht deutlich von dem in dieser Arbeit verwendeten Verständnis von „top-down“ ab.

durch die Probleme der höheren Ebenen selbstverständlich ebenfalls beeinflusst werden (Walk 2008). Dies kann als Wandel von *Government* hin zu *Governance* gedeutet werden, der direkte Einbezug der Bürger als *partizipative Governance* (Andrew & Goldsmith 1998; Heinelt 2008; Kooiman 1999).

Neben diesen Schwierigkeiten der Staatstätigkeit in modernen Gesellschaften, die ausführlich in der Literatur aus unterschiedlichen theoretischen (und auch ideologischen) Blickwinkeln diskutiert werden (z. B. Crozier et al. 1975; Habermas 1973; Hay 2007; Schmitter 2011; Stoker 2006a, 2006b) und deshalb nicht ausführlicher referiert werden müssen, sind es besonders das veränderte Verhältnis der Bürger gegenüber dem Staat als auch deren Verhaltensweisen, die den Beteiligungstrend erklären. Allgemeiner ausgedrückt geht es um den Wandel der politischen Kultur und der politischen Unterstützung (dazu unter anderem Almond & Verba 1963; Easton 1965, 1975) und damit eng verwoben verändertes politisches Partizipationsverhalten der Bürger. Dass diese Veränderungen eng mit den zu Anfang dieses Abschnitts skizzierten Problemen der Staatstätigkeit verknüpft sind, ist dabei plausibel.

Ausgangspunkt zur Beschreibung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland ist die klassische *Civic Culture*-Studie von Almond und Verba (1963), in der die Autoren Deutschland Ende der 1950er Jahre mit den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Italien und Mexiko verglichen. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die politische Kultur – also die Einstellung gegenüber Staat, Politik und politischen Institutionen – durch eine Untertanenmentalität geprägt war und politische Beteiligung sich auf die Teilnahme an Wahlen konzentrierte, wobei die breite Masse eine Wahlnorm internalisiert hatte, die Wahlbeteiligung also als Pflicht angesehen wurde (Almond & Verba 1963: 312-313). Weitergehendes politisches Engagement war eher die Ausnahme. Das Verhältnis zum politischen System ließ sich zur damaligen Zeit als distanziert, pragmatisch und beinahe zynisch beschreiben, auch wenn Zufriedenheit mit dem Output des politischen Systems vorherrschte und aktuelle politische Geschehnisse in den Medien verfolgt wurden. Als Ursache dieser Befunde werden die Erfahrungen der deutschen Bevölkerung während der nationalsozialistischen Diktatur genannt, die zu einem Misstrauen gegenüber der politischen Sphäre führten.

Dieser Zustand wandelte sich im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung („Wirtschaftswunder“, Ausbau des Wohlfahrtsstaats), Bildungsexpansion (dazu auch Müller 1998) und der Verbreitung postmaterialistischer Wertorientierungen („Wertewandel“) (Inglehart 1990, 1998; Inglehart & Welzel 2005; ähnlich auch Klages 1984, 2002; Klages & Gensicke 2002) enorm, wobei alle drei Aspekte sehr eng miteinander verzahnt sind. Das repräsentative Demokratiemodell fand bis zu den 1970ern Jahren rasch breite Anerkennung, womöglich auch weil es im Vergleich zum sozialistischen Gesellschaftsmodell der Ostblockstaaten alternativlos erschien (Conradt 1980). Durch den raschen wirtschaftlichen Aufschwung nach dem zweiten Weltkrieg wurden menschliche Grundbedürfnisse (Obdach, Kleidung, Nahrung usw.) zune-

mend befriedigt, die nachfolgende Generation in einem wohlhabenderen gesellschaftlichen Umfeld sozialisiert, was eine Hinwendung zu Selbstverwirklichung ermöglichte.¹²

Praktisch äußert sich dieser Wandel auch in einem größeren Bedarf der Bürger an gesellschaftlicher Freiheit und Mitsprache, sei es am Arbeitsplatz, im Bildungswesen und besonders auch in der Politik (Dalton 2002: 90-92). Letzteres zeigte sich nicht zuletzt seit Ende 1960er in den Studentenprotesten, der Friedens-, Frauen- und Anti-Atomkraft-Bewegung (Überblick bei Kern 2008: Kap. 4) sowie in der Gründung der Partei Die Grünen, die mit ihrem Einzug in den Bundestag 1983 das deutsche Parteiensystem auch auf Bundesebene nachhaltig veränderte (Überblick bei Falter & Klein 2003). Dieses Phänomen kann als Wandel von „Old Politics“, die auf Wirtschaftswachstum und militärische Sicherheit bedacht war, hin zu „New Politics“ mit einem Fokus auf individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Lebensqualität gesehen werden (Dalton 2002: 81). Mit diesem Wertewandel veränderte sich das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Staatliches Handeln wurde fortan aufgrund der nachlassenden Anerkennung von Autoritäten und Hierarchien stärker hinterfragt, das politische Partizipationsrepertoire seit Ende der 1960er Jahre um stärker *elitensteuernde* Formen ergänzt, die sich von den etablierten, *elitengesteuerten* – insbesondere der Wahlbeteiligung – deutlich abheben (Inglehart 1990: 336-342; Inglehart & Catterberg 2002; vgl. auch Dalton 2002: 90-92; Kaase & Marsh 1979b; Kost 2013: 9-10). Die Nutzung solcher unkonventionellen Partizipationsformen, wie z. B. Demonstrationen, Streiks und Boykotte, kommen heute für in etwa die Hälfte aller Bürger oder sogar mehr in Frage (Steinbrecher 2009: 117-118). Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich das Verhältnis der Deutschen zum Staat seit Gründung der Bundesrepublik von passiver Distanz über breite Unterstützung zu kritischer Hinterfragung entwickelt hat. Die Auswirkungen des beschriebenen Wandels auf das politische Institutionengefüge (unter anderem Wahlrecht, Ausgestaltung direkter Demokratie) werden indes an späterer Stelle (Unterkapitel 2.6) aufgegriffen.

Wie lässt sich nun die politische Kultur im gegenwärtigen Deutschland beschreiben?¹³ Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen Bürger und Staat? Wie schätzen die Bundesbürger

¹² Eine theoretisch fundierte Analyse zu den Ursachen dieses Wandels bietet Ronald Inglehart. Entsprechend der *Knappheitsthese* (Inglehart 1990: 67-70) streben Menschen zuerst danach, die Bedürfnisse zu erfüllen, für die ein Mangel vorliegt, wobei eine Hierarchie angenommen wird (angelehnt an Maslow 1954). Auf unterster Ebene befinden sich Grundbedürfnisse (Nahrung, Obdach), es folgen soziale Ordnung und Sicherheit auf der zweiten Ebene, soziale Zugehörigkeit und Wertschätzung auf der dritten und schließlich ästhetische und intellektuelle Bedürfnisse an der Spitze. Ist die erste Ebene erfüllt, so wird versucht, die Ziele der zweiten zu realisieren usw. Gemäß der *SozialisationsThese* ist für das Wertemuster eines Individuums entscheidend, ob in der Kindheit/Jugend die unteren, materiellen Ebenen der Bedürfnispyramide erfüllt sind (Inglehart 1990: 67-70). Treffen beide Bedingungen, also eine Sozialisation in einer Phase der Sicherheit und des Wohlstands zu, so wird eine Dominanz postmaterialistischer Werte in einer Kohorte wahrscheinlich, das heißt, Individuen streben verstärkt nach Selbstverwirklichung und -entfaltung. Inglehart erklärt so den Wertewandel in westlichen Nationen seit Ende der 1960er Jahre, wobei angenommen wird, dass das individuelle Wertemuster im Lebensverlauf robust gegen Einflüsse durch Änderungen der Lebensumstände ist. Klages (1984, 2002; Klages & Gensicke 2002) argumentiert hingegen, dass sich im Zuge der erwähnten gesellschaftlichen Entwicklungen zunehmend materialistische und postmaterialistische Wertorientierungen zu einer Wertesynthese verknüpfen, das heißt, ein großer Teil der Bürger wünscht gleichzeitig materiellen Wohlstand beziehungsweise Sicherheit und Selbstverwirklichung. Die Konsequenzen für Politik und Gesellschaft scheinen jedoch identisch: ein erhöhtes Bedürfnis der Bürger, sich in diese Bereiche einzubringen.

den gegenwärtigen Zustand der Demokratie in Deutschland ein? Den Einstieg in die Thematik bieten international vergleichende Studien, die für etablierte westliche Demokratien seit den 1990er Jahren krisenartige Symptome diagnostizieren (z. B. Dalton 2004; Hay 2007; Norris 1998b, 2011; Pharr & Putnam 2000; Stoker 2006a). Diese Diagnostiken stützen sich meist auf Indikatoren der Umfrageforschung, wie z. B. Vertrauen in Politiker und politische Institutionen, Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und den Leistungen der Regierung, Parteibindungen, aber auch objektive Daten wie die offiziellen Wahlstatistiken. In den meisten westlichen Demokratien wird demnach ein Absinken des Vertrauens, der Zufriedenheit, der Parteibindungen beziehungsweise der Wahlbeteiligung festgestellt. Allerdings sind solche Diagnostiken innerhalb der Sozialwissenschaften kein Novum, wie beispielsweise Arbeiten aus den USA zu *Political Alienation* aus den 1970er Jahren zeigen (unter anderem Citrin 1974, 1977; Citrin et al. 1975; Finifter 1970; Miller 1974a, 1974b).¹³

Für Deutschland zeigt sich für die 1980er und 1990er Jahre, dass die Zustimmung für die Demokratie als Staatsform sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland sehr hoch ist (Fuchs 1998: 131; Gabriel 2005: 491). Im Osten fällt die Zustimmung allerdings erwähnenswert niedriger aus, im Zeitverlauf seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 bis 2002 gehen die Zeitreihen auseinander (Gabriel 2005: 491; ähnliche Unterschiede berichtet Fuchs 1998: 131 für das Jahr 1997). Im Detail zeigt sich für diesen Zeitraum parallel eine hohe Zustimmung für ein sozialistisches Demokratiemodell im Osten des Landes, während im Westen ein liberales Modell bevorzugt wird (Fuchs 1998: 133-135). Auch bei der Frage nach der gegenwärtigen Demokratie in Deutschland als beste Regierungsform zeigten sich enorme Unterschiede zwischen Ost und West. Im Westen fiel der prozentuale Anteil der Zustimmung gar um rund 40 Prozentpunkte höher aus (Fuchs 1998: 138), neuere Daten weisen einen noch größeren Unterschied aus (Gabriel & Neller 2010: 116). Darin drückt sich eine deutliche Skepsis der Bürger der ehemaligen DDR gegenüber der praktischen Gestaltung der Demokratie im vereinigten Deutschland aus.

Als letzter Indikator soll die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland herangezogen werden. Bis 1990 kann für die alte Bundesrepublik eine hohe Zufriedenheit festgehalten werden (Gabriel 2005: 496). Dieser Befund änderte sich mit der Wiedervereinigung. Es ergab sich, dass erstens deutliche Unterschiede zwischen beiden Landesteilen bestehen, die kurz nach der Wiedervereinigung 1990 sogar etwas stärker waren (Fuchs

¹³ In der Diskussion der politischen Kultur in Deutschland liegt der Fokus auf den substanziellen Ergebnissen der jeweiligen Studien. Bei der Interpretation ist jedoch Vorsicht angebracht, da für die Betrachtung im Längsschnitt oftmals auf Studien verschiedener Herkunft zurückgegriffen wurde, die (leicht) abweichende Frageformulierungen, verschiedene Antwortskalen und Stichprobenarten verwendeten. Auf eine detaillierte Darstellung von Prozent- oder Mittelwerten wird folglich in diesem Abschnitt zur Skizzierung der politischen Kultur als Ausgangsbasis für Reformen der Demokratie verzichtet.

¹⁴ Norris (1998a: 3-5) merkt diesbezüglich an, dass bereits in den späten 1960er Jahren westliche Demokratien von der Politikwissenschaft in einem Krisenzustand gesehen wurden, deren Ausdruck die aufkommende Protestbewegung war. In den 1980er Jahren schließt die Krisendebatte ein, unter anderem auch, weil nun ländervergleichende Umfragedaten im Längsschnitt verfügbar waren, die anhand der üblichen Indikatoren keinen Anzeichen für „Krankheiten“ oder eine Krise der Demokratie feststellen konnten. Lediglich die Bindung der Bürger an Parteien schien sich zu lockern (*Dealignment*).

1998: 141; ähnliche Befunde bei Gabriel 2005: 497). Im Zeitverlauf sank, zweitens, die Zufriedenheit in Westdeutschland von über 80 Prozent 1990 auf rund 55 Prozent im Jahr 1997 ab. Im Osten sank der Anteil der mit dem Funktionieren der Demokratie Zufriedenen von knapp 40 Prozent auf etwa 35 Prozent (Fuchs 1998: 141). Ähnliche Befunde, jedoch mit einer anderen statistischen Auswertungsmethode, liefert Völkl (2005: 254). Auch in diesem Beitrag zeigt sich in den alten Bundesländern ein Rückgang der Demokratiezufriedenheit, während sich die Werte in den neuen Bundesländern auf einem durchschnittlichen Niveau bewegen.¹⁵ Im Hinblick auf demokratische Grundwerte, wie z. B. Meinungsfreiheit, Opposition und wechselnde Regierungsmehrheiten, fand sich im vereinigten Deutschland bis 2002 hohe Zustimmung mit nur marginalen Unterschieden zwischen beiden Landesteilen (Völkl 2005: 254-256).

Für die 1990er bis in die 2000er Jahre lässt sich somit festhalten, dass die Idee beziehungsweise Staatsform Demokratie sowie die mit ihr verknüpften Grundwerte in beiden Landesteilen unterstützt wurden, wenn auch im Osten mit einer eher sozialistischen Färbung. Die praktische Performanz wurde indes sowohl im Osten als auch Westen zunehmend negativer evaluiert, wobei schon zu Beginn vergleichender Erhebungen kurz nach der Wiedervereinigung deutliche Unterschiede zwischen beiden Landesteilen bestanden (dazu auch Gabriel & Neller 2010: 114-115; aktuellere Daten bei Westle 2015).

Gesonderte Beachtung gilt dem Vertrauen, das politischen Institutionen und Akteuren von den Bürgern entgegengebracht wird, nicht zuletzt weil es im Verlauf der theoretischen Argumentation und empirischen Analysen dieser Arbeit als Prädiktor herangezogen wird (vgl. Kapitel 4 bis 6 dieser Arbeit). Für die zentralen staatlichen Institutionen (Bundestag und Bundesregierung; additiver Index) ist seit den 1990er Jahren ein Rückgang des Vertrauens zu verzeichnen, während es sich in den vorherigen Jahren auf etwas höherem, im Zeitverlauf in etwa gleich bleibendem Niveau mit leichten Fluktuationen bewegte (Gabriel 2005: 506). Auffällig ist, dass mit dem Regierungswechsel von der CDU/FDP-Koalition hin zur Koalition zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen auch ein Anstieg des Vertrauens in diese staatlichen Institutionen einhergeht, was auf mögliche Abhängigkeiten von politisch-gesellschaftlichen Ereignissen hindeutet. Ein ähnlicher Rückgang ist hinsichtlich des Vertrauens in Parteien und Politiker seit den 1980er Jahren zu verbuchen (Gabriel 2005: 509-514; Gabriel & Neller 2010: 98-99 u. 108-109).¹⁶ Auch das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ist in Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten recht niedrig und sinkt seit den 1990er Jahren (Rölle 2011; Van der Walle et al. 2008).

¹⁵ Zudem bietet der Beitrag von Völkl (2005) eine Panelanalyse der Stabilität individueller Einstellungen zur Demokratie, die die Befunde der Entwicklungen im Querschnitt weitestgehend bestätigt. Zusätzlich lassen sich dort Analysen zur den Einflussfaktoren (unter anderem sozialstrukturelle Positionierung, Einschätzung eigene und allgemeine Wirtschaftslage usw.) auf demokratische Einstellungen finden.

¹⁶ Einen ähnlichen Rückgang lässt sich im Hinblick auf die Sympathiebewertung der etablierten Parteien CDU/CSU, SPD und FDP sowie ihrer Politiker seit Anfang der 1990er Jahre feststellen (Maier 2000: 155-165). Die untersuchte Zeitreihe endet jedoch bereits im Jahr 1996.

Separat von diesen Einstellungen zum Themenkomplex „Demokratie“ beziehungsweise „politischen Institutionen und Akteure“ sind Indikatoren zu berücksichtigen, die sich mit der politischen Involvierung der Bürger auseinandersetzen. Dazu zählen unter anderem das Interesse an Politik, politisches Wissen und das politische Kompetenzgefühl (*Political Efficacy*) (Gabriel 2005: 470-483).

Für Westdeutschland zeigte sich seit seiner Gründung bis 1990 ein graduell ansteigendes Interesse an Politik, die Distanziertheit zur Politik der Nachkriegsjahre reduzierte sich (Gabriel 2005: 472-474; vgl. auch Conradt 1980: 238-241). Seit den 1990er Jahren, also nach der deutschen Wiedervereinigung, verbleibt das Politikinteresse mit leichten jährlichen Schwankungen auf einem ähnlichen Niveau, wobei die Werte für Ost und West in etwa identisch sind (Gabriel 2005: 474). Analysen unter Kontrolle von Bildung, Geschlecht und Geburtskohorte ergeben indes, dass das Politikinteresse im östlichen Landesteil über die 1990er Jahre deutlich zurückging, während politische Apathie, also politisches Desinteresse, Anstieg (Van Deth & Elff 2004: 481-485). Deutschland zeigt sich Anfang des neuen Jahrtausends (2009) insgesamt als durchschnittlich politikinteressiert (Gabriel & Neller 2010: 82). Politik spielt im Vergleich zu anderen Lebensbereichen jedoch nur eine nachgeordnete Rolle (Niedermayer 2005: 27).

Das objektive politische Wissen – gemessen anhand der korrekten Benennung der Funktion der Erst- und Zweitstimme bei Bundestagswahlen – zeigt sich für dasselbe Jahr ebenfalls als durchschnittlich ausgeprägt. Rund 50 Prozent der Befragten beantworten diese Frage im Westen korrekt, während es im Osten knapp unter 40 Prozent sind (Gabriel & Neller 2010: 85). Das subjektive Verständnis von Politik (*Internal Efficacy*) steigt seit Ende der 1960er Jahre fast linear an, in den 1990ern ist allerdings ein Einbruch zu verbuchen, der 2002 wieder überwunden ist (Gabriel 2005: 479). In den folgenden Jahren (Zeitreihe bis 2008) sinkt das subjektive Verständnis wieder etwas ab, bewegt sich aber seit Ende der 1980er Jahre in etwa auf einem gleichbleibenden Niveau (Gabriel & Neller 2010: 87). Zwischen Ost und West zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede. Die Bürger schätzen ihr subjektiv betrachtetes Politikverständnis insgesamt als recht hoch ein.

Im Gegensatz dazu steht das Gefühl, das politische System (beziehungsweise das Handeln der Regierung) beeinflussen zu können (*External Efficacy*). Dieses ist im Aggregat betrachtet schwach ausgeprägt und sinkt in den 1990er Jahren nochmals ab, die Werte für die neuen Bundesländer fallen dabei etwas niedriger aus (Gabriel 2005: 480-483). Im Jahr 2005 – dem letzten in aktuellen Publikationen verfügbaren Jahr – zeigt sich jedoch ein überraschend hohes Niveau perzipierter Einflussmöglichkeiten in beiden Landesteilen (Gabriel & Neller 2010: 88-89). Die beiden letztgenannten Variablen sind darüber hinaus für die theoretische Argumentation und empirischen Analysen dieser Arbeit ebenso wie das weiter oben diskutierte Institutionenvertrauen als Prädiktoren für die Beteiligung an Bürgerhaushalten relevant (vgl. Kapitel 4 bis 6).

Um die Befunde zur politischen Kultur in Deutschland zwischenzeitlich festzuhalten: Es scheint übertrieben, von einer Krise der Demokratie in Deutschland zu sprechen, denn die Staatsform Demokratie an sich findet in der Bevölkerung deutliche Unterstützung. Kritik findet sich vor allem an Parteien und Politikern sowie dem praktischen Funktionieren der Demokratie im Tagesgeschäft. Auch die politische Involvierung sollte differenzierter betrachtet werden: Während beispielsweise das Politikinteresse und das subjektive Politikverständnis der Bürger seit Gründung der Bundesrepublik zunahm, zeigt sich ein Rückgang der Einschätzung, dass politische Geschehen beeinflussen zu können. Diese Befunde werden häufig ausgeblendet und pauschal von grassierender Politikverdrossenheit gesprochen (Überblick z. B. bei Maier 2000, Arzheimer 2002; kritischer Schedler 1993).¹⁷

Deutschland stellt, wie eingangs erwähnt, im internationalen Vergleich keine Ausnahme dar, ähnliche Befunde lassen sich aus vielen weiteren westlichen Demokratien berichten. So kann Dalton (2004: 21-56) mit einem an den Arbeiten David Eastons (1965, 1975) und seinem Konzept des *Political Support* (politische Unterstützung) orientierten Analyseschema aufzeigen, dass das Vertrauen in Politiker und Regierung, in politische Institutionen, wie z. B. nationale Parlamente, genauso im Zeitraum von etwa 1970 bis 2000 in vielen westlichen Staaten rückläufig ist, wie die Identifikation mit einer Partei.¹⁸ Für die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie lässt sich hingegen kein eindeutig negativer Trend konstatieren, sie schwankt vielmehr im Zeitverlauf. Die Befürwortung der Demokratie als Regierungsform ist jedoch in allen untersuchten Staaten außerordentlich hoch. Dalton erweitert damit zentrale Erkenntnisse einer älteren Studie, die zu gemischten Ergebnissen kommt und nur leichten Vertrauensverlust oder gar wachsendes Vertrauen in Politiker in manchen westlichen Staaten feststellt (Fuchs & Klingemann 1995).¹⁹ Womöglich hat der Verlust an Vertrauen in den Staat mit dem Ende des Kalten Krieges einen An Schub bekommen.

Wie schon Norris (1998a, 1998b, 2011) kommen auch Dalton (2004: 45-48) und Geißel (2011a) zu dem Schluss, dass sich ein kritischer Bürgertypus herausgebildet hat, der einerseits klar für die Demokratie optiert, andererseits jedoch ihren klassischen Institutionen und Akteuren (Eliten, Parteien, Parlamente) mit Skepsis begegnet. Neben dem bereits weiter oben skizzierten Wandel hin zu postmaterialistischen Werten, dessen Effekte er ebenfalls empirisch aufzeigt, führt Dalton (2004: Kap. 3-7) sozialstrukturellen Wandel, wirtschaftspolitische Per-

¹⁷ Auf dieses schwammige Konstrukt soll jedoch nicht vertiefend eingegangen werden, da die von ihm repräsentierten Phänomene präziser mit etablierten Konzepten der Politische Kultur-Forschung beschreibbar sind (Arzheimer 2002: 297).

¹⁸ Dalton fokussiert seinen Beitrag auf langjährige OECD-Staaten. Kleinststaaten (z. B. Luxemburg) und die jüngeren Demokratien Südeuropas spart er aus. Der Untersuchungszeitraum sowie die Fallauswahl (Länder) variiert für die einzelnen analysierten Variablen des Easton'schen Konzeptes „political support“ jedoch beträchtlich, was auf die unterschiedliche Verfügbarkeit von adäquaten Umfragedaten zurückzuführen ist. Ferner muss angemerkt werden, dass die Messinstrumente beziehungsweise Frageformulierungen zum Teil zwischen einzelnen Ländern oder auch Erhebungswellen variieren.

¹⁹ Im Zuge dieses Forschungsprojekts stellen Listhaug und Wiberg (1995) auch keinen auffälligen Vertrauensverlust in Regierungsinstitutionen in sechs westlichen Industriestaaten fest, während Fuchs et al. (1995) im Zeitraum 1976 bis 1991 in 13 von 14 untersuchten Staaten auch kein Nachlassen der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie nachweisen können.

formanz sowie Divergenz zwischen Politikpräferenzen der Bürger und ihrer Regierungen als mögliche Erklärungsfaktoren an. Während er die Wirtschaftsleistung aufgrund der empirischen Befunde ausschließt, ergibt sich im Ländervergleich, dass durchaus ein Generationenwandel stattgefunden hat. Während zu Beginn des Untersuchungszeitraumes um etwa 1970 die Jüngeren und Wohlhabenderen das politische System befürworteten, kehrte sich dieses Resultat im Laufe der Zeit (bis zum Jahr 2000) um: Besonders die jüngeren Kohorten und die Wohlhabenden stehen dem politischen System skeptisch gegenüber. Auch die zunehmende Komplexität der Politikfelder, die es für die politischen Akteure schwieriger macht, für den Medianwähler angemessene Politikpakete zu schnüren, könnte die Skepsis gegenüber der politischen Sphäre verursachen. Gesondert erwähnt Dalton die wachsende Anzahl an Interessengruppen, die zusätzlich (und legitim) Druck auf die Regierung ausüben, jedoch in ihrer Gesamtheit aufgrund divergierender Interessen kaum zufriedenzustellen sind und somit durch mediale Kritik an der Leistungsfähigkeit der Regierung die Skepsis der Bürger zusätzlich befeuern könnten. Als Indikator benutzt Dalton einen aus Fragen zur Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit der präferierten Partei in verschiedenen Politikfeldern berechneten Index, der für Australien, Deutschland und die USA im Zeitverlauf absinkende Kompetenzzuschreibungen aufweist. Systematische Analysen zum Zusammenhang mit den klassischen Indikatoren des *Political Support*-Konzeptes enthält Daltons Beitrag jedoch nicht, weshalb die von ihm angenommen Auswirkungen spekulativ bleiben.

Wichtiger als die im vorherigen Absatz beschriebenen potenziellen Auslöser der Skepsis gegenüber der politischen Sphäre sind indes ihre Konsequenzen, insbesondere hinsichtlich politischer Partizipation und daraus resultierender Reformen gegenwärtiger Demokratien. Gerne werden sowohl differenziertere politikwissenschaftliche Analysen (Wandel der politischen Kultur, Nachlassen der politischen Unterstützung) als auch der politisch-mediale Diskurs um Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit dazu genutzt, die Erweiterung an Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger einzufordern beziehungsweise eine solche Einforderung zu erklären (z. B. bei Stoker 2006a; Kersting et al. 2008). Doch was sind nun die Konsequenzen dieses Wandels? Wie wirkt sich der Wandel auf der Einstellungsebene auf konkrete Verhaltensweisen der Bürger aus? Schließlich ließe sich auch argumentieren, dass eine bloße Einstellungsveränderung ohne handlungsleitende Konsequenzen letztlich irrelevant wäre (dazu auch Gabriel 2005: 462-463).

Wichtigster Indikator auf der Handlungsebene ist sicherlich die rückläufige Beteiligung an Wahlen auf allen Ebenen des politischen Systems Deutschlands (Eilfort 1994; Kersting 2004c; Kleinhenz 1995; aktuellere Zahlen bei Steinbrecher et al. 2007; auf kommunaler Ebene Vetter 2008a: 51-55), die die Debatte um mehr Bürgerbeteiligung und Demokratiereformen beträchtlich antreibt. Auf nationaler Ebene sank die Beteiligung bei der Bundestagswahl 2009 auf ein Rekordtief von 70,8 Prozent und lag 2013 mit 71,5 Prozent nur unwesentlich höher, während in den siebziger Jahren mehr als 90 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stim-

me abgaben.²⁰ Insbesondere auf der kommunalen Ebene ist seit den 90er Jahren ein deutlicher Einbruch festzustellen (Vetter 2008a: 52). Aggregiert betrachtet liegt die durchschnittliche Beteiligung bei Kommunalwahlen im Zeitraum 2002 bis 2005 bei ungefähr 50 Prozent (Vetter 2008a: 54). Allerdings sind auch regionale Unterschiede nicht zu vernachlässigen. So liegt der Mittelwert in den alten Bundesländern bei rund 55 Prozent, während er in den neuen Ländern fast zehn Prozentpunkte niedriger ausfällt. Gerade die Befunde zu Kommunalwahlen sind zentral für das Verständnis der Experimentierfreudigkeit mit demokratischen Innovationen auf der untersten Ebene des politischen Systems. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass ein Argumentationsstrang die sinkende Wahlbeteiligung eher als Normalisierung denn als Krise interpretiert (Kleinhenz 1995: 48-50). Gerade in Deutschland, das besonders in den 1970er Jahren und auch im internationalen Vergleich eine enorm hohe Wahlbeteiligung aufwies (und immer noch aufweist), müssten die Quoten demzufolge zwangsläufig absinken.

Im gleichen Kontext findet auch der rückläufige Anteil der Stimmen Erwähnung, der auf die etablierten Parteien (CDU/CSU, SPD, FDP) entfällt (Maier 2000: 103-109). Die Wahl von Bündnis 90/Die Grünen, PDS (später Die Linke), aber vor allem auch der rechtsextremen Parteien NPD, Republikaner und DVU wurden als Ausdruck von Unzufriedenheit beziehungsweise als Protest gedeutet, die Parteien entsprechend als Protestparteien eingeordnet. In jüngerer Zeit gesellte sich die Piratenpartei zu dieser Gruppe, deren Sympathisanten ebenfalls politisch sehr interessiert, aber zugleich unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland sind (Onken & Schneider 2012).²¹ Auch die Alternative für Deutschland (AfD) ist in Bezug auf den Wandel des Parteiensystems in Deutschland erwähnenswert (z. B. Arzheimer 2015; Niedermayer 2015a). Der Partei gelang es 2013 nach nur wenigen Monaten ihres Bestehens beinahe, in den Bundestag einzuziehen. Sie konnte danach auf Ebene der Kommunen und Länder sowie bei der Wahl zum europäischen Parlament 2014 Erfolge feiern. Das Auftreten neuer Parteien und ihr Einzug in Parlamente zeigen, dass die repräsentative Demokratie sehr wohl auf gesellschaftliche Veränderungen reagiert. Sie sollten demnach nicht zwangsläufig als Krisensymptom gedeutet werden. Die Grünen und Die Linke können mittlerweile als im deutschen Parteiensystem fest etabliert betrachtet werden, bedenkt man beispielsweise die Regierungsbeteiligung der Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005) oder die Beteiligung der Linken an Landesregierungen in einigen ostdeutschen Bundesländern.

Eng verknüpft mit verändertem Wahlverhalten und nachlassenden Parteibindungen (*Dealingment*) (Dalton & Wattenberg 2000) ist auch die zurückgehende Mitgliedschaft in Parteien, die besonders die beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD betrifft, da sie, wie ihr Name schon vermuten lässt, zwar noch die höchste Anzahl an Mitgliedern vorweisen, aber seit 1990 drastische Einbrüche in der Mitgliederzahl zu verzeichnen haben (Niedermayer

²⁰ Aktuelle Zahlen finden sich stets auf der Webseite des Bundeswahlleiters: www.bundeswahlleiter.de.

²¹ Die Wahl von Grünen, Linken, Piraten oder auch rechtsextremer Parteien kann jedoch genauso den Ausdruck tatsächlicher Politikpräferenzen darstellen, was das Motiv „Protestwahl“ ausschließt (dazu auch Maier 2000: 109-110).

2010: 425, 2015b: 376). Lediglich die Grünen können im Zeitraum 1990 bis 2014 einen Mitgliederzuwachs von 46 Prozent (von 41.316 auf 60.329) verbuchen, obgleich im Jahr 2014 ein Rückgang zu festzustellen ist (Niedermayer 2015b: 376). Gesondert zu erwähnen ist, erstens, die 2006 gegründete Piratenpartei, die im September 2012 fast 35.000 Mitglieder aufweisen kann.²² Seit diesem Zeitpunkt sinkt die Zahl jedoch kontinuierlich. In jüngerer Zeit wiederum gelang es, zweitens, der AfD rund 18.000 Mitglieder zu rekrutieren (Niedermayer 2015b: 376). Insgesamt kann im Hinblick auf die Parteimitgliedschaft festgehalten werden, dass diese klassische Form der politischen Partizipation zunehmend an Attraktivität verliert. Allerdings gibt in einschlägigen Umfragen immer noch eine deutliche Mehrheit der Bürger an, sich zumindest mit einer Partei zu identifizieren (Gabriel & Neller 2010: 94-96).

Neben diesen im Bereich der elektoralen beziehungsweise parteibezogenen politischen Partizipation zu verortenden Wandelungen ist auf zwei weitere Phänomene einzugehen: zum einen auf (scheinbar) zunehmenden bürgerlichen Protest, zum anderen auf den (vermeintlichen) Rückgang sozialen Engagements, z. B. in Vereinen oder sozialen Einrichtungen (zur Abgrenzung von politischer Partizipation vgl. Gabriel & Völkl 2005; Kersting 2008a: 20-21). Hinsichtlich politischen Protests lässt sich für Deutschland festhalten, dass rein deskriptiv anhand von Daten des ALLBUS (1988–2000; Befragte aus Westdeutschland ab 21 Jahren) betrachtet, die Teilnahme an verschiedenen Protestformen (z. B. Demonstrationen, Boykotts, Bürgerinitiativen) in jüngeren Kohorten stärker ausgeprägt ist (Hadjar & Becker 2007: 429). Komplexere Analysen unter simultaner Berücksichtigung von Lebenszyklus-, Perioden- und Kohorteneffekten deuten jedoch drauf hin, dass ein Kohorteneffekt durch Lebenszyklus- und Periodeneffekte überlagert wird (Hadjar & Becker 2007: 431-432). Insbesondere letztere Effekte, die für den untersuchten Zeitraum 1988 bis 2000 einen Anstieg der Protestbeteiligung über alle Kohorten und Altersgruppen ausweisen, können als Indiz dafür gewertet werden, dass sich Protest als Partizipationsform in der deutschen Bevölkerung zunehmend etabliert (vgl. auch Lahusen & Bleckmann 2015).²³

Im Gegensatz zu politischem Engagement erfreut sich soziale Partizipation reger Beliebtheit in der Bevölkerung, insbesondere in Sport- und Freizeitvereinen beziehungsweise -gruppen, aber auch im kulturellen Bereich (Gensicke & Geiss 2010: 70). Für 2009 werden beispielweise rund 70 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahre als sozial partizipierend ausgewiesen (Gensicke & Geiss 2010: 73), rund 35 Prozent sind sogar ehrenamtlich aktiv, das heißt, sie übernehmen unbezahlt Aufgaben und Arbeiten in Vereinen und anderen Organisationen (Gensicke & Geiss 2010: 96). Wird im Bereich der politischen Partizipation gerne von

²² Siehe Webseite der Piratenpartei: www.wiki.piratenpartei.de/Datei:Mitgliederentwicklung.png [letzter Zugriff 24.8.2016]

²³ Der Lebenszykluseffekt zeigt sich in einem umgekehrt U-förmigen Zusammenhang zwischen Alter und der Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an Protestformen. Mit steigendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit an, ab einem höheren Alter (Rente, Rückzug aus Berufs- und möglicherweise öffentlichem Leben usw.) stagniert sie (Hadjar & Becker 2007: 432). Dies deckt sich mit Befunden klassischer Studien zu politischer Partizipation (Verba & Nie 1972: 138-148). Ferner weisen die Autoren auf einige Schwächen der Analyse, wie z. B. eine geringe Untersuchungszeitspanne von zwölf Jahren, fehlende Variablen im ALLBUS und Probleme von Retrospektivbefragungen, hin (Hadjar & Becker 2007: 434-435).

Apathie gesprochen (z. B. Kersting et al. 2008: 43), kann davon im Bereich der sozialen Partizipation keine Rede sein.

Will man die deskriptiven Befunde der Forschung zum Umfang politischer Partizipation in wenigen Worten zusammenfassen, kommt man zu dem Schluss, dass sich die breite Masse auf die Beteiligung an Wahlen konzentriert oder aber der Politik gänzlich fernbleibt (Uehlinger 1988: 162-163). So betrug ihr Anteil im Jahre 1985 in der Gruppe der bis 35-jährigen 59 Prozent, in der Gruppe der 36-jährig und älteren gar 67 Prozent (Uehlinger 1988: 160). Auch neuere Analysen bestätigen diesen Befund. So kommt Steinbrecher (2009: 180-181) mittels Clusteranalysen von Daten aus dem Jahr 2001 zu dem Ergebnis, dass die große Masse zum Cluster der Inaktiven zu zählen ist, die sich bestenfalls an Wahlen beteiligen.

Resümierend zeigt sich also, dass einerseits auf der Einstellungsebene durchschnittliches Interesse an Politik und starke Unterstützung für die Idee der Demokratie bestehen, zugleich aber geringes Vertrauen in (parlamentarische) politische Institutionen Akteure (Politiker, Parteien) und Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Funktionieren der Demokratie vorherrscht. Vor allem die Einflussmöglichkeiten auf das politische Geschehen werden gering eingestuft. Zugleich verändert sich das Partizipationsverhalten der Bürger: Besonders die nachlassende Wahlbeteiligung und das schwindende Interesse an Parteiarbeit, aber auch – oftmals medienwirksam inszenierte – Proteste, beispielsweise im Umfeld von großen Infrastrukturprojekten (z. B. Stuttgart 21, Energiewende) oder gegenwärtig im Hinblick auf die Asylpolitik der Bundesregierung (PEGIDA-Bewegung), stellen scheinbar die Legitimität der klassischen politischen Institutionen Parlamente und Parteien sowie deren Akteure infrage. Beachtlich ist darüber hinaus, dass auch rund 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung Unterschiede in der politischen Kultur und den Verhaltensweisen zwischen den beiden Landesteilen fortbestehen (Conradt 2015; Westle 2015).²⁴ Dies begründet – um auf die folgenden Kapitel vorzugreifen – die Notwendigkeit, in bundesweit vergleichenden Analysen solche Differenzen zu kontrollieren.

In der Gesamtschau ist es nun kaum verwunderlich, dass politische Akteure händeringend Optionen zur Rückgewinnung von Legitimität suchen. Ein Ansatz stellen die zu Anfang dieses Abschnitts beschriebenen demokratischen Innovationen, also die Bereitstellung neuer Partizipationsmöglichkeiten, dar. Dabei darf jedoch nicht vernachlässigt werden, dass der Großteil der Bevölkerung von der Wahlbeteiligung abgesehen politisch nicht oder nur sehr gering aktiv ist (Gabriel & Völkl 2005: 559; Steinbrecher 2009: 128), was jedoch für soziale Partizipation nicht der Fall ist (Gensicke & Geiss 2010). Daraus lässt sich interpretieren, dass Bürger durchaus Interesse an gesellschaftlichen Dingen haben, wenngleich die Aktivität in einem Sportverein im Hinblick auf gesellschaftliche Probleme nicht überbewertet werden sollte, zumal manche Vereine auch zur sozialen Abkapselung tendieren können (Van Deth

²⁴ Als mögliche Erklärungsfaktoren für solche Unterschiede werden in der Literatur unter anderem unterschiedliche ökonomische Konditionen, Nachwirkungen des sozialistischen Regimes der DDR und die Herausbildung einer ostdeutschen Identität als Reaktion auf die empfundene Übernahme der DDR durch die Bundesrepublik angeführt (Conradt 2015).

2010). Zudem kann vom hohen Interesse an sozialer Partizipation nicht darauf geschlossen werden, dass Bürger auch politisch partizipieren, sobald neue Partizipationsmöglichkeiten bereitgestellt werden.

2.3 Kommunale Rahmenbedingungen

Gesellschaftlicher Wandel und die steigende Komplexität politischer Prozesse wirken sich kaum überraschend auch auf die lokale Ebene aus, was sich besonders in institutionellen Reformen und öffentlichen Modernisierungsdiskursen zeigt (Gabriel 2000; Haus 2005; Kersting 2004a). Wie in Abschnitt 2.1 bereits kurz angesprochen, dient die kommunale Ebene als Experimentierfeld zur Erprobung neuer Beteiligungsverfahren (Geißel 2008a). Dort sind gegenwärtig die rasantesten Entwicklungen diesbezüglich zu verbuchen (Vetter 2008b). Nach erfolgreicher Erprobung auf lokaler Ebene besteht anschließend die Möglichkeit des Transfers auf die nächst höheren Ebenen eines politischen Systems, selbst wenn dies eher selten der Fall sein dürfte (Newton 2012a: 5).

Aus diesem Grund bietet es sich an, die Rahmenbedingungen auf der untersten Ebene des politischen Systems der Bundesrepublik näher zu beleuchten, da auch der Bürgerhaushalt auf dieser Ebene implementiert wird.²⁵ Zugleich finden die Problemlagen der höheren Ebenen des politischen Systems dort ihren Ausdruck, nicht zuletzt weil die kommunale Ebene für die Ausführung öffentlicher Leistungen zuständig ist. Relevant sind einerseits die institutionelle Gestaltung dieser Ebene inklusive ihrer Aufgabenbereiche, andererseits aber auch der Themenkomplex „kommunale Haushaltspolitik“ und damit auch ihre finanzielle Lage sowie die Bedeutung der Kommune für Demokratien allgemein. Insbesondere die beiden letztgenannten Bereiche sind für die in dieser Arbeit zu untersuchende demokratische Innovation Bürgerhaushalt enorm wichtig, schließlich greift der Bürgerhaushalt – wenn in Deutschland auch nur konsultativ und nicht dezisiv – in diesen zentralen Bereich kommunaler Politik ein. Er kann ferner als Ausdruck der zentralen Reformaspekte seit Anfang der 1990er Jahre gesehen werden: Ausweitung der Bürgerbeteiligung sowie Erhöhung der Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungserbringung (Gabriel & Eisenmann 2005: 119; Kersting 2004a, 2013c; Vetter & Kersting 2003). Darüber hinaus darf auch die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Demokratie nicht unberücksichtigt bleiben, denn gerade die lokale Ebene wird von manchen Autoren gar als „Rettungsanker der Demokratie“ auserkoren (dazu Vetter 2011) oder als „Schule der Demokratie“ (Van Deth & Tausendpfund 2013b: 12) bezeichnet, da Bürger in der

²⁵ Allerdings wird auch diskutiert, den Landeshaushalt nach den Prinzipien eines Bürgerhaushalts für die Beteiligung der Bürger zu öffnen, so führte z. B. Bündnis 90/Die Grünen in Schleswig-Holstein einen „Mitmachhaushalt“ zur Diskussion der Vorschläge aller Parteien zum Landeshaushalt 2011/2012 durch. Solche Experimente sind jedoch bisher selten. Informationen zum Mitmachhaushalt von Bündnis 90/Die Grünen finden sich in folgendem Beitrag: www.buergerhaushalt.org/de/article/experimente-im-land-schleswig-holstein [letzter Zugriff 24.8.2016]

Gemeinde erste Erfahrungen mit Politik sammeln beziehungsweise politisch sozialisiert werden.²⁶

2.3.1 Institutionelle Verortung und Funktionen der kommunalen Ebene

Die kommunale Ebene – oder präziser: die kommunale Selbstverwaltung – stellt die unterste Ebene des föderalen deutschen Staatsaufbaus dar (einführend Heinelt & Egner 2011). Insgesamt existieren in Deutschland 12.302 Städte und Gemeinden, welche wiederum – abgesehen von den größeren kreisfreien Städten – 301 Landkreisen zugeordnet sind (Heinelt & Egner 2011: 107). Der kommunalen Ebene übergeordnet sind die 16 Bundesländer und der Bund. Ihre rechtlichen Grundlagen sind im Grundgesetz verankert. Dort lässt sich eine hohe Autonomie der kommunalen Ebene, aber auch eine gewisse Schwammigkeit hinsichtlich der konkreten Umsetzung erkennen. Wörtlich besagt Artikel 28 des Grundgesetzes nach einer Herausstellung des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats, dass in „den Ländern, Kreisen und Gemeinden [...] das Volk eine Vertretung haben [muss], die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“.²⁷ Weiter heißt es in Absatz 2, dass

„den Gemeinden [...] das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“ (Art. 28 GG, Abs. 2)

Trotz der Betonung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortlichkeit unterliegt die kommunale Ebene dem Aufsichts- und Weisungsrecht der Bundesländer (Bogumil & Holtkamp 2006: 50). Juristisch zählt der Gemeinderat deshalb ebenfalls zur Exekutive und stellt kein Parlament im Sinne einer Legislative dar (Bogumil & Holtkamp 2006: 66-67). Dementsprechend sind die Einzelheiten kommunaler Strukturen, wie z. B. Verwaltungsaufbau, kommunale Steuergesetzgebung oder auch die Regelung der Wahl zur kommunalen Vertretung beziehungsweise des Bürgermeisters in den Gemeindeordnungen der Bundesländer niedergeschrieben.

Besonderes Augenmerk gilt den staatlichen Aufgaben, die die Kommune innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik übernimmt. In Relation zu den Gesamtaufgaben der

²⁶ Auf die sinkende Beteiligung an Kommunalwahlen, die weiter oben bereits angesprochen wurde (Abschnitt 2.2), wird jedoch nicht erneut eingegangen.

²⁷ In der Kommunal- beziehungsweise Politikwissenschaft wird in diesem Zusammenhang diskutiert, welche Rolle Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung einnehmen (Naßmacher & Naßmacher 2007: 25-30). Der eine Literaturstrang sieht in der Kommune einen Raum, der frei von Parteienkonflikt und Ideologie zu halten sei und geht von einer unpolitischen Verwaltung aus. Der andere argumentiert hingegen, dass Parteien eine wichtige Orientierungsfunktion für die Bürger haben, in dem sie verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Politikfelder zu einem Programm verdichten. Empirisch lässt sich jedoch beobachten, dass auch scheinbar sachorientiertes Verwaltungshandeln einen politischen Charakter hat und die Parteien mit steigender Gemeindegröße eine bedeutsamere Rolle spielen (z. B. Holtkamp 2008c: 270; Wehling 1991).

Verwaltung entfällt nur ein geringer Teil auf die Bundesebene, während der Großteil der Aufgaben von den Ländern und Kommunen bewältigt wird, wobei letztere jedoch dominieren (Bogumil & Holtkamp 2006: 51).

Zu unterscheiden sind Auftragsangelegenheiten, also Aufgaben, die durch Bund und Länder an die Kommune übertragen werden, und Selbstverwaltungsangelegenheiten, die sich wiederum in freiwillige und Pflichtaufgaben untergliedern (Bogumil & Holtkamp 2006: 51-52; allgemein zu den Aufgaben Naßmacher & Naßmacher 2007: Kap. 2). Der Unterschied zwischen beiden Bereichen liegt nun vor allem darin, dass für Auftragsangelegenheiten kaum Handlungsspielraum seitens der Kommune besteht. Die Ausführung der Aufgaben erfolgt durch den Bürgermeister (beziehungsweise die ihm unterstellte Verwaltung), die gewählte Gemeindevertretung hat hierfür keine Zuständigkeit. Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten obliegt das Entscheidungsrecht der Gemeindevertretung, wobei der Spielraum bei den freiwilligen Aufgaben erwartungsgemäß am größten ist, da sowohl Ziele als auch Umsetzung frei bestimmt werden können. Dadurch wird dieser Aufgabenbereich politisch, da Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse stattfinden (Grauhan 1972: 150). Die Pflichtaufgaben werden hingegen stark durch Ziele und gesetzliche Vorgaben der Bundes- und Landesebene vorbestimmt, was die Art und Weise der Implementation durch die kommunale Selbstverwaltung deutlich einengt, obgleich Möglichkeiten der Beeinflussung bestehen (Bogumil & Holtkamp 2013: 17-20). Für den Bürgerhaushalt sind es nun insbesondere die freiwilligen Aufgaben, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Diskussion gestellt werden. Zugleich lässt sich bereits an dieser Stelle in Ansätzen erkennen, dass die Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung womöglich starken Einschränkungen unterliegen könnte, und zwar sowohl rechtlich als auch thematisch.²⁸

Neben solcher Distributivpolitik, die primär Entscheidungen über Ausgaben für öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen betrifft, gehören auch regulative Aufgaben zum Verantwortungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung beziehungsweise Kommunalpolitik (Naßmacher & Naßmacher 2007: Kap. 2). Als Beispiele sind hier etwa die Bauplanung und ordnungspolitische Maßnahmen (z. B. „Sperrstunde“ in der Gastronomie zum Schutz der Anwohner) zu nennen. Gleichwohl weist regulative Politik häufig Schnittstellen zum distributiven Bereich auf, denn Wirtschaftsförderung durch die Ausweisung von Industriegebieten mit guter Verkehrsanbindung und der Initiierung von Kollaborationen zwischen Unternehmen geht in der Regel mit der Bereitstellung von angemessener Infrastruktur (Straßen, Energieversorgung etc.) in Industriegebieten einher.

Schließlich bestehen auch Möglichkeiten, in der Gemeinde „Moralpolitik“ zu betreiben, beispielsweise durch die Adaption von gesetzlichen Vorgaben des Bundeslandes an die Präferenzen des lokalen Elektorats, wie die variierenden Gebühren für die Schließung gleichge-

²⁸ Eine detaillierte juristische Systematik der Aufgabenbereiche finden sich z. B. bei Naßmacher und Naßmacher (2007: 113), eine Darstellung anhand konkreter Beispiele liefern Bogumil und Holtkamp (2006: 51-52).

schlechtlicher Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg in Abhängigkeit von der partei-lichen Zusammensetzung des Gemeinderates zeigen (Debus et al. 2012).

Um diese Vielzahl an Aufgaben zu erfüllen, sind selbstverständlich finanzielle Ressourcen notwendig, über die im Rahmen der kommunalen Haushaltspolitik entschieden wird. Diese Querschnittsfunktion des Haushalts über diverse Bereiche der Kommunalpolitik und -verwaltung lässt intuitiv erkennen, warum die Haushaltspolitik so wichtig ist. Etwas salopp ausgedrückt, geht es um die „Verteilung des Kuchens“ auf verschiedene Politikbereiche und gesellschaftliche Interessen. Es verwundert deshalb zum einen wenig, dass gerade dieser Politikbereich für die Beteiligung der Bürger geöffnet werden soll. Zum anderen überrascht es nicht, dass aufgrund der Komplexität des Haushalts und der Kollision vielfältiger Interessen in der Haushaltspolitik solche Reformen zum Teil skeptisch beäugt werden oder gar gegen sie vorgegangen wird.

2.3.2 Haushaltspolitik und finanzielle Lage der Kommunen

Zentrales Moment der Kommunalpolitik ist die in der Regel jährlich stattfindende Beratung des Haushaltsplans²⁹ zwischen Gemeindevertretung (Gemeinderat) und Gemeindeverwaltung, in der die Einnahmen und Ausgaben des kommenden Haushaltsjahres und somit die Erbringung kommunaler Leistungen festgelegt werden (Naßmacher & Naßmacher 2007: 262-281; Rubin 2000: Kap. 3). Dabei kommt der Verwaltung eine wichtige Rolle zu, denn sie ermittelt zunächst innerhalb der einzelnen Ämter und Dezernate den jeweiligen Bedarf an finanziellen Mitteln, gefolgt von einer Abstimmung zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen. Im Anschluss berät die Verwaltungsspitze den Entwurf des Haushaltsplans (Naßmacher & Naßmacher 2007: 263). Dieser Entwurf dient sodann als Grundlage der Haushaltsdebatte in der Gemeindevertretung. Allein aus diesem kurzen Abriss kann abgeleitet werden, dass die Erstellung des Haushaltsplans großes Potenzial für Konflikte birgt, vor allem weil nicht nur die Akteure in Rat und Verwaltung samt ihrer Eigeninteressen involviert sind, sondern auch (organisierte) Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen, lokale Medien und ortsansässige Unternehmen direkt die Haushaltsplanung beeinflussen wollen (zur kommunalen Haushaltspolitik vgl. auch Bogumil et al. 2014; Holtkamp 2000; Kunz 2000; Timm-Arnold 2011). Exemplarisch kann hier die Erhöhung von Gewerbe- oder Grundsteuer beziehungsweise kommunaler Gebühren oder die Streichung populärer kommunaler Leistungen genannt werden, die leicht auf Widerspruch stoßen und politische Risiken bergen.

Ein grundsätzliches Problem liegt darin, die Interessen und Ansprüche aller Akteure zu koordinieren, da kein Akteur gerne auf finanzielle Mittel verzichten möchte (Rubin 2000: 81). Dieses Problem verschärft sich in Zeiten von Haushaltskrisen. Deshalb sollte man die kommunale Haushaltspolitik weniger als einen fixen hierarchischen Steuerungsprozess, sondern als Zusammenspiel von Rat, Verwaltung, Kämmerei und Verwaltungsspitze verstehen, das

²⁹ Detailliertere Informationen zur Funktion und zu Grundsätzen des Haushaltsplans finden sich z. B. bei Kuban (1994: 330-331).

„auf Kompromiss, Vertrauen und bargaining angelegt“ (Kuban 1994: 336) ist. Dabei tritt die Verwaltung keineswegs als einheitlicher Akteur auf, vielmehr können konfligierende Interessen zwischen Fachbereichen bestehen (Kuban 1994: 335-336).

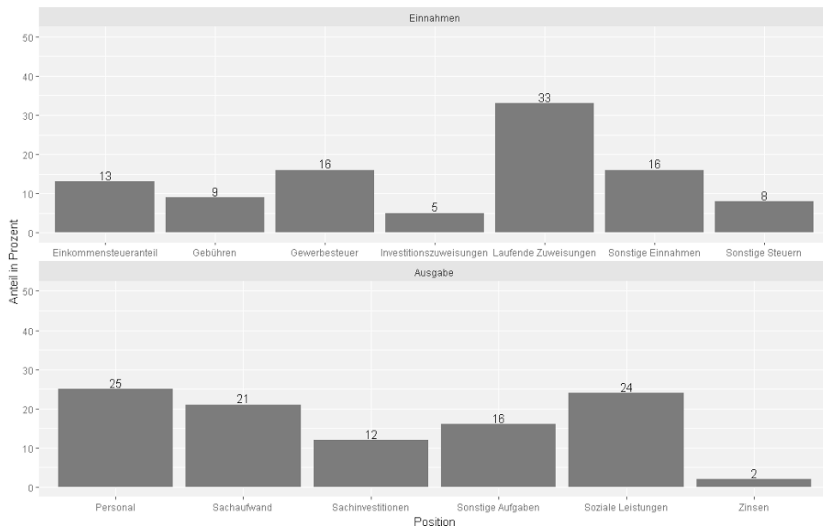
Konzipiert man die kommunale Haushaltspolitik als zweistufiges Prinzipal-Agenten-Verhältnis, in welchem Bürger ihre Repräsentanten wählen, die wiederum die öffentliche Verwaltung kontrollieren (Lane 2005; allgemeiner Ström 2000), so stechen einige Probleme ins Auge. Erstens besteht ein deutlicher Informationsvorteil der Verwaltung gegenüber dem gewählten Rat, der aus der professionellen Beschäftigung des Verwaltungspersonals gegenüber „Freizeitpolitikern“ im Rat resultiert (Derlien et al. 2011: 91-92; Grauhan 1970: 242-243). Den nebenamtlichen Ratspolitikern fehlen oftmals die zeitlichen und fachlichen Ressourcen, um den umfangreichen Haushaltsplan beziehungsweise die Verwaltung generell zu kontrollieren (Naßmacher & Naßmacher 2007: 211-212; Reiser 2006: Kap. 5. u. 6; in Bezug auf Bürgerhaushaltsverfahren vgl. Neunecker 2016: 223). Zweitens verschärft sich diese Problematik erneut, wenn man das Verhältnis zwischen Bürger und Politik beziehungsweise zwischen Bürger und Verwaltung betrachtet. Hier besteht offensichtlich ein noch größerer Informationsvorteil auf Seiten der beiden offiziellen kommunalpolitischen Institutionen beziehungsweise der in ihnen agierenden Akteure.

Greift man nun die jüngeren Veränderungen in der politischen Kultur der Bundesrepublik und anderen westliche Industriestaaten (insb. sinkendes Vertrauen in offizielle Institutionen und Akteure) (vgl. Abschnitt 2.2) erneut auf, so verwundern Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger an der kommunalen Haushaltspolitik kaum. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Haushaltsplan vor Verabschiedung durch den Gemeinderat öffentlich ausgelegt werden muss und sogar Einsprüche durch Bürger und andere Gebührenzahler möglich sind, über die wiederum der Gemeinderat entscheidet (Kuban 1994: 333). Dass diese Option aufgrund von Opportunitätskosten (z. B. Verlust von Zeit für Erholung, Familie und Hobbys), fehlender Bekanntheit und geringer Verständlichkeit beziehungsweise Übersichtlichkeit des Haushaltsplans von den Bürgern kaum genutzt wird und deshalb sogar als „Farce“ bezeichnet wird (Banner 1998: 185), überrascht indes nicht. Als eine Reaktion auf diese Eigenheiten der Haushaltspolitik können deshalb auch Bürgerhaushalte betrachtet werden, die – wie in Kapitel 3 noch gezeigt wird – in diese komplexe Gemengelage eingreifen. Dass dieses Unterfangen aufgrund der Komplexität, des Informationsvorsprungs der politisch-administrativen Akteure, deren Machtansprüchen (Haushaltsrecht als „Königsrecht“ des Gemeinderats) und der seitens der Bürger vorausgesetzten Ressourcen kein leichtes ist, wird dabei ebenso offenkundig.

Für das Verständnis der demokratischen Innovation Bürgerhaushalt, aber auch anderer staatlich eingerichteter Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. dazu auch Abschnitt 2.7), ist zusätzlich zu den Prozessen der Haushaltsplanung auch ein kompakter Einblick in die Finanzstruktur und -lage deutscher Kommunen nötig, um sowohl den potenziellen Wirkungsbereich des Verfahrens als auch daraus hervorgehende Teilnahmeanreize zu verstehen, schließlich wird

in Kapitel 4 argumentiert, dass auch die finanzielle Lage der Gemeinde in einem Zusammenhang mit der Beteiligung an ihrem Bürgerhaushalt steht. Die Einnahmen und Ausgaben deutscher Kommunen gestalten sich für das Jahr 2011 wie in den nachstehenden Diagrammen (Abbildung 1) dargestellt.

Abbildung 1 Einnahmen und Ausgaben deutscher Kommunen 2011



Quelle: Bogumil & Holtkamp (2013: 21-22), eigene Darstellung; Angaben addieren sich jeweils auf 100 Prozent.

Einnahmen (siehe oberer Teil in Abbildung 1) erzielt eine Kommune zum einen über Steuern, die sich in Realsteuern, also Steuern, die von der Kommune selbst erhoben werden können (z. B. Gewerbe- und Grundsteuer, weitere Aufwands- und Verbrauchssteuern), und Steuerzuweisungen von Bund und Ländern zusammensetzen (Bogumil & Holtkamp 2013: 20-22). Die Steuerzuweisungen bestehen aus Anteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer. Zum anderen erhalten die Kommunen finanzielle Zuweisungen der Länder, die an bestimmte Aufgaben oder Investitionen gebunden sind. Sie stellen mit insgesamt 38 Prozent den größten Anteil an den Einnahmen deutscher Kommunen. Hinzu kommen Gebühren und Abgaben für kommunale Dienstleistungen, beispielsweise für Abfallentsorgung und Abwasser, aber auch die Nutzung von Kultur und Freizeiteinrichtungen. Im Falle von Investitionen und zur Umschuldung sind auch Kredite zulässig (Bogumil & Holtkamp 2013: 20-22).

Bogumil und Holtkamp (2013: 21) weisen jedoch darauf hin, dass der Handlungsspielraum der Kommunen auf der Einnahmeseite eingeschränkt ist, da er einerseits stark von Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sowie Entwicklungen der Wirtschaftslage (Gewerbesteuer) abhängig ist, andererseits bei der Erhebung von Gebühren auf Kostendeckung

geachtet werden muss. Gewerbe- und Grundsteuer können ebenfalls nicht beliebig manipuliert werden, denn sie könnten abschreckend auf die Kommune als Wirtschaftsstandort oder Wohnort wirken. Gesondert erwähnt werden sollte auch der Verkauf von kommunalem Eigentum, beispielsweise Freizeiteinrichtungen und Sportstätten (Bogumil & Holtkamp 2013: 22). Es erklärt sich von selbst, dass diese Strategie gewissen Grenzen unterliegt. Die Kreditaufnahme ist abschließend aufgrund gesetzlicher Vorgaben und der Überwachung durch die Landesfinanzaufsicht ebenfalls keine beliebig strapazierbare Einnahmequelle.

Bei den Ausgaben stellen Personal- und Sachkosten sowie soziale Leistungen die drei (in etwa gleich großen) größten Blöcke. Besonders hervorgehoben werden sollten Kreditrückzahlungen, die zu den sonstigen Ausgaben zählen. Wie für die Einnahmen gilt, dass der Handlungsspielraum auch bei den Ausgaben eingeschränkt ist. So können Arbeitsverträge mit Verwaltungspersonal, insbesondere Beamten, nicht beliebig aufgelöst und bestimmte Aufgaben, z. B. im Bereich der sozialen Leistungen, die vom Bund oder Land der Kommune zugewiesen werden, nicht abgelehnt werden (Bogumil & Holtkamp 2013: 21-22).

Neben der allgemeinen Struktur beziehungsweise dem allgemeinen Ablauf der kommunalen Haushaltspolitik ist auf das schwerwiegendste Problem dieses Politikfelds in den letzten Jahren einzugehen: die krisenhafte Entwicklung der Haushaltslage (Bogumil & Holtkamp 2013: 60-67; detailliertere Zahlen z. B. in Bertelsmann Stiftung 2013), wenngleich bereits schon in den 1980er Jahren solche Krisen auftraten (Kuban 1994: 328). Vor allem in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben sich die Kassenkredite – als womöglich bester Indikator für die finanzielle Situation einer Kommune – seit Ende der 1990er Jahre deutlich erhöht, für das Jahr 2011 werden für deutsche Kommunen 44 Milliarden Euro an Kassenkrediten ausgewiesen.

Dabei existiert jedoch große Varianz zwischen den Bundesländern. In Baden-Württemberg und Bayern beispielsweise ist die Verschuldung kaum ein Problem, auch in den neuen Bundesländern sind die Kassenkredite insgesamt nicht sehr hoch (Bogumil & Holtkamp 2013: 60-67). Problemfälle sind besonders nordrhein-westfälische Großstädte (unter anderem Essen, Duisburg und Wuppertal). Ostdeutsche Kommunen sind aufgrund der Transferzahlungen aus den westlichen Bundesländern und höherer Zuweisungen des jeweiligen Landes finanziell in einer günstigeren Lage (vgl. dazu auch Holtkamp 2012a: 21-22). Im Falle eines nicht ausgeglichenen Verwaltungshaushaltes besteht in Nordrhein-Westfalen der Zwang zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, mittels dessen in einem festgelegten Zeitraum wieder ein ausgeglichener Haushalt hergestellt werden soll. Im Extremfall fällt die Kommune unter das Nothaushaltsrecht und die Finanzaufsicht des Landes übernimmt die Haushaltsführung. Im Jahre 2011 traf dies auf ein Drittel der nordrhein-westfälischen Kommunen zu. In beiden Fällen ist der Handlungsspielraum enorm eingeschränkt, unter anderem in den Bereichen Personal, Investitionen und freiwillige kommunale Leistungen (z. B. Sport

und Kultur), die Kommune kann nur ein Minimalprogramm an Dienstleistungen erbringen.³⁰ In Relation zur Verschuldung des Gesamtstaats (Bund und Länder) fällt die Verschuldung der kommunalen Ebene in Deutschland verhältnismäßig gering aus, was jedoch kaum verwundert, denn – auch aufgrund der strengen Kontrolle durch die Finanzaufsicht der Länder – ist erstens ihr Spielraum zur Aufnahme von Krediten eingeschränkt, zweitens bestehen kaum Möglichkeiten, mittels Veränderungen der Besteuerung „Wahlgeschenke“ zu tätigen (Holtkamp 2012a: 13-14). Konkret entfallen im Jahr 2008 lediglich 7 Prozent der Gesamtschulden Deutschlands auf die kommunale Ebene.³¹

Aus der seit den 1980er Jahren stets phasenweise schwierigen (kommunalen) Haushaltslage, die mit Arbeitslosigkeit, steigenden Sozialausgaben und sinkenden Steuereinnahmen korrelierte, resultierte des Weiteren in Teilen der Antrieb, die kommunale Ebene demokratisch und administrativ zu reformieren (Vetter 2009: 131-132).

Wie schon der allgemeine Haushaltsprozess ist auch die Finanzlage – wie im nächsten Kapitel dieser Arbeit noch gezeigt wird – sowohl für die Einrichtung von Bürgerhaushalten als auch für ihr Funktionieren (im Sinne von Anregung der Bürger zur Beteiligung) ein wichtiger Faktor. Insbesondere die angespannte Finanzlage bewegt Kommunen dazu, durch Bürgerbeteiligung Spar- und Einnahmepotenziale aufzudecken, obgleich intuitiv erahnbar ist, dass dies Probleme bergen könnte. Beide Aspekte sollten deshalb für die weiteren Ausführungen zu Bürgerbeteiligung in Finanzfragen im Hinterkopf behalten werden.

2.3.3 *Verwaltungsmodernisierung*

Nicht zuletzt aufgrund der zuvor erörterten angespannten Haushaltslage und des soziodemographischen beziehungsweise ökonomischen Wandels (Pollitt & Bouckaert 2011: 32-45), aber auch als Kritik an einer hierarchischen Verwaltung nach weberianischem Vorbild mit starker Regelerorientierung, funktionaler Spezialisierung und hohem Formalisierungsgrad (Pollitt & Bouckaert 2011: 282) zogen betriebswirtschaftliche Konzepte in die Verwaltungspraxis westlicher Industriestaaten ein. Spätestens seit Ende der 1980er Jahren wird auch in Deutschland

³⁰ Als Erklärungsfaktoren werden – ohne diese bis ins kleinste Detail zu diskutieren – in der Regel drei Variablenblöcke angeführt: sozioökonomische (Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit und Transferempfängerquote), institutionelle (Finanz- und Aufgabenzuweisung durch Bundesländer, Aufgabenzuweisung an Steuerungspolitiker, Vetospieler) und akteursbezogene Faktoren (Parteiendifferenz, Demokratietyp in der Kommune, Verhältnis zwischen Bürgermeister und Rat) (z. B. Bogumil et al. 2014; Holtkamp 2000; Kunz 2000; Timm-Arnold 2011). Grundlegend unterscheiden kann man zwischen exogenen Faktoren, also solchen, die nicht durch die Kommune beeinflusst werden können, und endogenen, also Faktoren, die durch die Akteure in Politik und Verwaltung beeinflussbar sind. Wie Holtkamp (2012a: 18 u. 21) ausführt, ist es eine Interaktion zwischen sozioökonomischen und institutionellen Faktoren im Bereich der Sozialausgaben, die zu einem drastischen Anstieg der Kassenkredite seit Anfang der 2000er Jahre führte, unter anderem bei der Altersgrundsicherung, Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose sowie Jugendhilfe und Kinderbetreuung. Diese Aufgaben werden vom Land zugewiesen beziehungsweise durch Qualitätsstandards beeinflusst und stehen in einer Wechselwirkung mit sozioökonomischen Strukturen in der jeweiligen Kommune.

³¹ Da detaillierte Zahlen zu den Schuldenständen einzelner Städte und Gemeinden für die Fragestellung dieser Arbeit nicht zielführend sind, soll an dieser Stelle auf weiterführende Quellen und Analysen verwiesen werden. Einen Überblick zum Thema bietet Holtkamp (2012a), eine umfangreiche Analyse der Einflussfaktoren ist bei Kunz (2000) und Bogumil et al. (2014) zu finden. Im Detail auf das „Problemkind“ Nordrhein-Westfalen gehen Holtkamp (2000) und Boettcher et al. (2010) ein.

angestrebt, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren (Holtkamp 2012a: 54-57; Jann 2011; Kersting 2004a: Kap. 3; Kuhlmann 2009). Gewünscht wird dabei nicht nur eine effizientere und effektivere Ressourcenverwendung, sondern auch eine bürger- oder besser kundenfreundlichere Gestaltung staatlicher Dienstleistungen.³² Dies impliziert unter anderem eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung, was wiederum für den Bürgerhaushaltstrend von großer Bedeutung ist (Sintomer et al. 2010: 66).

Deutschland sprang im internationalen Vergleich aufgrund einer recht günstigen institutionellen Ausgangslage (unter anderem Föderalismus, Dezentralität und Subsidiaritätsprinzip) erst relativ spät auf den Trend zur Verwaltungsmodernisierung auf (Bogumil et al. 2006: 152; Kersting 2013c).³³ Zentrales Moment dieser Bestrebungen war das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt), einem Think Tank für Kommunalpolitik und -verwaltung. Bei diesem Modell handelt es sich um die deutsche Variante des aus englischsprachigen Ländern bekannten *New Public Management* (NPM) (zum NPM vgl. z. B. Hood 1991; Schröter 2011). Es wurde 1991 vorgestellt und breitete sich rasch in den deutschen Kommunen aus (Jann 2011: 99), wobei oft nicht das Gesamtkonzept, sondern nur einzelne Elemente umgesetzt wurden (vgl. dazu Bogumil et al. 2006: 157). Nur eine kleine Minderheit der Kommunen hat alle zentralen Aspekte des NSM realisiert. Jann (2011: 104-105) merkt ferner an, dass es sich in vielen Fällen mehr um Lippenbekenntnisse und Marketingkalkül denn um eine ernsthafte Implementation des NSM handelte. Das NSM kann in Deutschland durch seine zahlreichen Teilaspekte, z. B. in den Bereichen Personal, Organisation, Finanzplanung und Prozessgestaltung, die es für eine Vielzahl an Akteuren und Kommunen attraktiv machte, und seiner daraus resultierenden Dominanz der Debatte um öffentliche Verwaltung gewissermaßen mit Verwaltungsmodernisierung gleichgesetzt werden (Jann 2011: 98-99). Gleichwohl gab es auch zuvor Reformversuche, die jedoch nicht die Prominenz erlangten oder aber in den Deckmantel NSM einfließen.

Dieses Steuerungsmodell ist durch einige Grundprinzipien charakterisiert, die teilweise aus der neoklassischen Wirtschaftstheorie abgeleitet sind und an die Führung moderner, profitorientierter Unternehmen erinnern. Zu erwähnen sind vor allem folgende Punkte (vgl. dazu Bogumil et al. 2006: 152-153):

- *Strategische Steuerung der Verwaltung durch Rat und Verwaltungsspitze*
- *Budgetierung kommunaler Leistungen (Produktorientierung)*
- *Dezentralisierung der Ressourcenverwaltung*

³² Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ist – wie an anderer Stelle bereits angemerkt – in Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten recht niedrig und sinkt seit den 1990er Jahren (Rölle 2011; Van der Walle et al. 2008).

³³ Für einen internationalen Vergleich der Reformen des öffentlichen Sektors ist auf Pollitt und Bouckaert (2011) zu verweisen. International wird derzeit auch das sogenannte „Post-New-Public-Management“ als Reaktion auf die Kritik und negativen Folgen der „neoliberalen“ NPM-Reformen diskutiert (Wegrich 2011). Da sich das NPM in Reformen in Deutschland nicht durchgesetzt hat, ist dieser Ansatz an dieser Stelle zu vernachlässigen. Zugleich ist er auch international nicht unumstritten, wenngleich sich die Erfahrungen aus dem Ausland für die Reform deutscher Verwaltungen ebenfalls als fruchtbar erweisen könnten.

- Zielvereinbarungen, Kontraktmanagement und Kontrolle der Zielerreichung (Controlling, Kennzahlensystem)
- Wettbewerbsorientierung (durch Benchmarking, interkommunalen Vergleich)
- Moderne Personalführung (z. B. Anreizsysteme, Fortbildungen etc.)

Im deutschen Modell blieb jedoch – im Gegensatz zu den angloamerikanischen Staaten – eine Diskussion über die Ausgestaltung staatlicher beziehungsweise kommunaler Leistungen aus, was sicherlich die Akzeptanz dieses Reformansatzes, auch auf Seiten politisch links verorteter Akteure, begünstigt haben dürfte (Jann 2011: 101).

In aktuelleren Evaluationsstudien beziehungsweise Beiträgen wird dem NSM jedoch keine sonderlich gute Leistung hinsichtlich effektiverer und effizienterer kommunaler Leistungserbringung attestiert (z. B. Bogumil et al. 2006, 2007; Holtkamp 2008b). Gerade bei der Haushaltskonsolidierung beziehungsweise Ressourceneinsparung sind die Befunde eher negativ. Durch Dezentralisierung der Ressourcenverwaltung auf die Fachbereiche kann strategisches Verhalten und Budgetmaximierung innerhalb der Verwaltungsfachbereiche gar gefördert werden, was letztlich dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zuwiderläuft (Bogumil et al. 2006: 168). Lediglich die Verbesserungen im Bereich der Kundenorientierung, beispielsweise durch die Bündelung kommunaler Dienstleistungen in Bürgerbüros, verlängerte Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, die Einführung eines Qualitätsmanagements sowie Bürgerbefragungen und Beschwerdemeldesysteme können als Erfolg verbucht werden (Bogumil et al. 2006: 163-164 u. 169-170; Kuhlmann 2009: 236-237). Bogumil et al. (2006: 170) weisen jedoch darauf hin, dass Ansätze zur Kundenorientierungen bereits vor dem NSM-Trend existiert haben und von diesem nur revitalisiert wurden.

Abschließend sind die Wirkungen auf die Verwaltungskultur beziehungsweise das politische System in den NSM-Kommunen zu diskutieren. Durch die Dezentalisierungsmaßnahmen sind einerseits Probleme hinsichtlich Transparenz und Verantwortungszuschreibung feststellbar, andererseits führt das detaillierte Berichtswesen zu Datenmassen, die aufgrund ihres Umfangs kaum verwertbar sind und somit auch nur schwer eine Steuerungswirkung entfalten können (Bogumil et al. 2006: 170-174). Die Schaffung eines Bewusstseins für Kosten-Nutzen-Relationen und Sparsamkeit lässt sich zumindest durch subjektive Befragungsdaten belegen. Gesondert hervorzuheben ist, dass sich die beabsichtigte Trennung von Politik als Auftraggeber (Fokus auf die Frage nach dem „Was“) und Verwaltung als ausführendes Organ (Fokus auf die Frage nach dem „Wie“) in der Praxis kaum einstellte, was unter anderem auf die Interessen- und Anreizstrukturen in beiden Subsystemen sowie Unklarheiten, Konflikte und Instabilität hinsichtlich Zielen und Instrumenten zur Zielerreichung zurückzuführen ist (Jann 2011: 105). Als Konsequenz aus den Erfahrungen wurden einige Reformen sogar revidiert („Re-Weberianisierung“) (Kuhlmann 2009: 242).

Auch dieser Teilaspekt des politisch-administrativen Systems auf der kommunalen Ebene der Bundesrepublik Deutschland ist für die in Kapitel 3 folgende Diskussion des Bürgerhaushalts von Bedeutung, denn nicht nur Haushaltskonsolidierung, sondern auch die bür-

gernahe Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen, also nichts anderes als effektivere und effizientere kommunale Haushaltspolitik, sind Punkte, die sowohl im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung als auch Bürgerhaushalten regelmäßig Erwähnung finden (z. B. Masser et al. 2013: Kap. 4; Sintomer et al. 2010: 252-253). Den Bürgern wird aus einer solchen Perspektive gewissermaßen die Rolle eines Kunden zugewiesen, der über Verfahren wie den Bürgerhaushalt der Kommune seine Wünsche mitteilt. Auch Transparenz und Zurechenbarkeit (*accountability*) – Aspekte, die durch die Dominanz der Ökonomisierung in der Reformdebatte häufig ins Hintertreffen geraten, aber sehr wohl im NSM eine bedeutsame Rolle spielen und durch dieses gestärkt werden können – sind für die Zielsetzungen des Bürgerhaushalts wichtig, schließlich ist die Grundlage eines jeden Bürgerhaushalts die verständliche Darstellung der kommunalen Haushaltslage (Herzberg 2009: 92-101; Holtkamp 2008a). Die Nähe zu Instrumenten aus dem NSM-Baukasten, wie z. B. Bürgerbefragungen und Beschwerdemanagement wird – um erneut kurz auf das nächste Kapitel dieser Arbeit vorzugreifen – dabei gleichermaßen deutlich (Sintomer et al. 2010: 252-253). Insgesamt kann Verwaltungsmodernisierung folglich – zumindest auf der kommunalen Ebene – auch in Ansätzen als Demokratisierung der Kommunalverwaltung verstanden werden (Naschold 1996). In der Literatur wird deshalb gegenwärtig auch „public governance“ als neues Verwaltungsreformleitbild diskutiert, das von der betriebswirtschaftlichen Perspektive hin zu einer kooperativen, partizipativen Netzwerkperspektive übergeht (Holtkamp 2012b: 242; vgl. auch Heinel 2008).

Daraus resultiert ein für den Leser offenkundiges Spannungsfeld: Wird zeitgleich eine Erhöhung von Effizienz, die einerseits den Ressourceneinsatz, andererseits Planungs- und Entscheidungsprozesse betrifft, und eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung angestrebt, könnte dies zu kommunalen Zielkonflikten führen (Bogumil & Holtkamp 2013: Kap. 7.1; ähnlich auch Geißel 2008b: 41-42), schließlich bindet der Einbezug der Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse finanzielle und personelle Ressourcen, beeinflusst den Ablauf und Dauer dieser Prozesse und befördert möglicherweise Konflikte zwischen Partikularinteressen zutage (dazu Franzke & Kleger 2010: 84; Holtkamp 2012b: 246; Irvin & Stansbury 2004: 48; Lowndes et al. 2001: 211-212; für ein illustratives Beispiel aus dem US-Kontext Fiorina 1999). Konkret sind deshalb Effizienzeinbußen nicht auszuschließen, vor allem wenn man bedenkt, dass politische Entscheidungsprozesse auch ohne Bürgerbeteiligung zu einer gewissen „Trägheit“ neigen (Irvin & Stansbury 2004: 58). Im Umkehrschluss könnte dies bedeuten, dass unter Umständen in Gemeinderat und Kommunalverwaltung insgeheim Vorbehalte gegenüber dem Trend zur Bürgerbeteiligung vorherrschen, obgleich ihre öffentlich vorgebrachte Rhetorik eine andere ist.

Für ein ausführliches Verständnis muss ferner auch eine Brücke zur Rolle der Kommune für ein demokratisches System beziehungsweise für die Demokratie in Deutschland hergestellt werden, da die Kommune nicht auf ihre Rolle als ausführendes Verwaltungsorgan für staatliche Aufgaben reduziert werden sollte, schließlich unterliegt sie – wie bereits anderwei-

tig angeklungen – durch den Stadt- oder Gemeinderat Prozessen demokratischer Willensbildung und Kontrolle.

2.3.4 *Kommunale Demokratie*

Welche Bedeutung hat die kommunale Ebene für die Demokratie? Gerade auf dieser Ebene werden für die in den vorausgehenden Abschnitten diskutierten Probleme moderner Demokratien Lösungsmöglichkeiten gesehen. Dazu werden im Wesentlichen zwei Argumentationsstränge herangezogen (Bogumil & Holtkamp 2013: 187-188): Erstens wird argumentiert, dass besonders auf der untersten Ebene des föderalen Systems die Distanz zwischen den Bürgern beziehungsweise ihren Interessen und Problemen und dem politischen System am geringsten ausgeprägt ist. Politik wird in der Kommune greif- und sichtbarer, es herrscht eine geringere Komplexität der Problemstellungen und die Auswirkungen politischer Maßnahmen sind direkt wahrnehmbar (Van Deth & Tausendpfund 2013b: 10-13). Daraus resultieren wiederum Möglichkeiten die Qualität einer Demokratie, gemessen an Rechenschaft (*accountability*), Responsivität (*responsiveness*) und Repräsentationsleistung (*representativeness*) zu erhöhen (Beetham 1996: 34-40). Die lokale Ebene bietet folglich einen konkreten Ansatzpunkt, um Misstrauen, Skepsis und Unzufriedenheit der Bürger, also Politik- und Politikerverdrossenheit, um das mediale Schlagwort für dieses Phänomen zu verwenden, einzudämmen (Bogumil & Holtkamp 2013: 187). Mitunter könnten sich auf der untersten Ebene des politischen Systems auch demokratische Defizite, wie sie beispielsweise für die Europäische Union seit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 (z. B. Follesdal & Hix 2006; vgl. auch Dahl 1994), aber auch für Nationalstaaten (z. B. Crouch 2008) konstatiert werden, verringern lassen (Dahl 1994, aktueller Vetter 2011). Wesentliches Element dieser angesprochenen Demokratiedefizite ist die fehlende oder bestenfalls schwache demokratische Legitimation kollektiver Entscheidungen, die durch die (nationale/europäische) Exekutive und/oder Expertengremien getroffen beziehungsweise zumindest stark beeinflusst werden. Politik wirkt so als weit entfernt, intransparent und vor allem kaum beeinflussbar. Durch den Kontakt zur Politik auf der kommunalen Ebene könnte folglich ein Gegengewicht gebildet werden. Dies erklärt auch anteilig, warum Bürgerbeteiligung seit geraumer Zeit in Mode ist. Die kommunale Ebene wird so zum „Rettungsanker der Demokratie“, wie ein jüngerer Artikel von Vetter (2011) betitelt war.

Eng damit verwoben ist zweitens, so die Ausführungen von Kersting (2004a: 51) sowie Bogumil und Holtkamp (2013: 187-188; ähnlich auch Geißel 2008a), die Nutzung der kommunalen Ebene als Ort für demokratische Experimente, also z. B. das Ausprobieren neuer Wahlverfahren (z. B. „Kumulieren und Panaschieren“), Verfahren der direkten Demokratie oder neuer konsultativ-dialogischer Beteiligungsverfahren. Kurzgefasst: auf der kommunalen Ebene liegt der Fokus demokratischer Innovation und somit der Ausgangspunkt der Veränderung von Demokratie (Vetter 2008b: 10). Falls diese Experimente sich als erfolgreich erweisen, bietet sich ein Transfer auf die höheren Ebenen des politischen Systems an (Newton 2012a: 5). Für die Ebene der Bundesländer gestalten sich diese Experimente als sicher, denn

sie haben keine negativen Auswirkungen auf die Arbeit der Landesregierungen und können im Zweifelsfall beeinflusst oder gar abgebrochen werden.

Darüber hinaus kann ein dritter Literaturstrang angeführt werden, der wiederum mit den ersten beiden Argumentationsblöcken verknüpft ist. In der Kommune werden durch die Kontakte zwischen den Bürgern und Kontakten der Bürger mit der Politik demokratische Werte, Normen und Verhaltensweisen erlernt, wie schon die klassische Studie von de Toqueville in der nordamerikanischen Region New England im 19. Jahrhundert aufzeigte. Sie ist somit durchaus als „Schule der Demokratie“ zu betrachten (De Toqueville 1835: 114). Das nachfolgende Zitat erweist sich in seinen Annahmen auch für die gegenwärtige Debatte um kommunale Demokratie und Bürgerbeteiligung als noch zutreffend.

“The inhabitant of New England is attached to his town, because it is strong and independent; he is interested in it, because he participates in its leadership; he loves it, because he has nothing to complain about in his lot. In the town he places his ambition and his future; he joins in each of the incidents of town life; in this limited sphere, accessible to him, he tries his hand at governing society. He becomes accustomed to the forms without which liberty proceeds only by revolutions, is infused with their spirit, acquires a taste for order, understands the harmony of powers, and finally gathers clear and practical ideas about the nature of his duties as well as the extent of his rights.”
(De Toqueville 1835: 114)

Von der kommunalen Ebene können sich Werte, Normen und systemunterstützende Einstellungen auch auf die übrigen Ebenen des politischen Systems ausbreiten.³⁴ Damit die kommunale Ebene die gehegten Hoffnungen als Schule der Demokratie oder gar als ihr „Retungsanker“ erfüllen kann, sollten jedoch einige Bedingungen erfüllt sein.

Erstens muss die Kommune Aufgaben erfüllen, die das Leben des Bürgers maßgeblich betreffen, also nicht von höheren Ebenen aufgegriffen werden. Zweitens sollte Politik tatsächlich übersichtlich und greifbar sein. Drittens sollten Probleme und Konflikte politisch entschieden und nicht nur durch die Verwaltung „beseitigt“ werden (Naßmacher & Naßmacher 2007: 24; ähnlich Beetham 1996).

Daraus ergibt sich die allgemeine Problematik der Demokratie, die aus dem Konflikt zwischen der Größe der Population einer politischen Einheit und ihrem Handlungsspielraum resultiert. In kleinen Kommunen hat der Einzelne naturgemäß größere politische Einflussmöglichkeiten, die Kommune aber womöglich nur geringe Handlungsressourcen und -befugnisse. In sehr großen Kommunen (oder auch anderen politischen Einheiten) verhält es sich genau umgekehrt. Die Kommune hat zwar größere Handlungsspielräume, der Einzelne jedoch kaum noch Einfluss auf politische Prozesse und Entscheidungen (Dahl & Tufte 1973: 41-44; Naßmacher & Naßmacher 2007: 25). Naßmacher und Naßmacher (2007: 25) sehen deshalb mittelgroße Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen ca. 5.000 und 50.000 als für die Erfüllung des Idealbilds einer Schule der Demokratie optimal an. Diese negative Korrelation

³⁴ Hier kann der ehemalige Bundespräsident Theodor Heuss zitiert werden: „Ohne Städte ist kein Staat zu machen“. Dieses ihm zugeschriebene Zitat taucht gerne im Zusammenhang mit Tagungen kommunaler Spitzenverbände oder Reden von Bürgermeisterkandidaten auf.

wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit erneut aufgegriffen, wenn die Auswirkungen der Gemeindegröße auf politische Partizipation und die Beteiligung an Bürgerhaushalten thematisiert werden

Empirisch zeigt sich, dass die kommunale Ebene das Potential aufweist, als Rettungsanker der Demokratie zu fungieren, denn der kommunalen Ebene wird besonders von den Bürgern der östlichen Bundesländern der größte Einfluss auf die eigenen Lebensbedingungen beigemessen, die Einflussmöglichkeiten auf das politische Geschehen werden höher als auf der nationalen Ebene eingeschätzt und die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie sowie das Vertrauen in die kommunalen Institutionen fallen höher aus als auf der nationalen Ebene (Vetter 2011: 28-31).

Aus (europaweit) vergleichender Perspektive ist in diesem Zusammenhang interessant, dass subjektive politische Kompetenzen und Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie positiv mit dem Gestaltungsspielraum der Kommunen korrelieren und zugleich Integration der Bürger in die lokale Politik (erfasst durch ein Proporzwahlrecht) in einem positiven, wenn auch schwachen Zusammenhang mit der lokalen Demokratiezufriedenheit, aber auch der Akzeptanz des politischen Outputs steht (Vetter 2002: 194-195). Dies bekräftigt, dass bei entsprechender institutioneller Ausgestaltung positive Diffusionseffekte von der lokalen auf die höheren Ebenen möglich sind. Zugleich stützen solche Befunde die Annahme, dass auch von konsultativ-dialogischen Innovationen ähnliche Wirkungen ausgehen könnten, wenngleich stets zu berücksichtigen gilt, dass diese in der Regel weder rechtlich verankert sind noch eine ähnlich große Personalzahl wie beispielsweise Wahlen und Bürgerentscheide erreichen. Ebenso ist anzunehmen, dass positive Effekte schnell durch Ereignisse auf den höheren Ebenen überlagert werden könnten.³⁵

2.4 Demokratiethoretische Grundlagen

Der Ruf nach Veränderungen gegenwärtiger demokratischer Praxis und somit auch demokratischen Innovationen kam nicht plötzlich und überraschend, sondern fußt – neben den eher pragmatischen Bestrebungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform (New Public Management, Neues Steuerungsmodell) – auch auf (demokratie-)theoretischen Ansätzen (Kersting 2004a: 227; Newton 2012a: 5), die den gesellschaftlichen Wandel seit Ende des zweiten Weltkriegs widerspiegeln. Es stellt sich deshalb die Frage, welche (normativen) demokratiethoretischen Argumente hinter demokratischen Innovationen im Allgemeinen und dem Phänomen Bürgerhaushalt im Speziellen stehen.

Ausgangspunkt ist das klassische, repräsentative Demokratiemodell, das politische Partizipation im Wesentlichen in Form von Wahlen vorsieht. Als Kritik an diesen repräsentativen demokratiethoretischen Ansätzen entwickelten sich seit den 1970er Jahren partizipatorische

³⁵ Dass die empirische Forschung bei der Ermittlung solcher Wirkungen vor großen Herausforderungen steht, beispielsweise aufgrund politischer Mehrebenensysteme sowie einer Vielzahl konfundierender und interagierender Einflussfaktoren, ist dabei ebenso offenkundig.

(alternativ: partizipative) und deliberative Demokratiekonzeptionen (Zittel 2007). Zittel (2007: 10-11) sieht deliberative Konzeptionen gar als Untergattung partizipatorischer Demokratietheorien (ähnlich Goodin 2008: 2). Unabhängig von solchen Detailfragen lassen sie sich auch als beteiligungszentrierte Demokratietheorien zusammenfassen (Schmidt 2010: 236-253).³⁶

Sowohl die repräsentativen als auch beteiligungszentrierten Demokratiekonzeptionen werden im Folgenden erörtert, denn die – sicherlich diskutierbaren – Defizite der einen demokratietheoretischen Schule sind die Wurzel der Kritik seitens der beteiligungszentrierten Demokratietheorien, welche wiederum als Ausgangsbasis des Trends zu demokratischen Innovationen betrachtet werden dürfen. Dabei können lediglich die wichtigsten Beiträge und vor allem nicht sämtliche Fein- und Eigenheiten besprochen werden. Der Fokus liegt in diesem Abschnitt deshalb auf der Schaffung eines Überblicks über diese theoretischen Ansätze. Darüber hinaus muss auch die Bedeutung, die Partizipation innerhalb dieser Beiträge zugewiesen bekommt, herausgearbeitet werden.

2.4.1 Repräsentatives Demokratieverständnis

Das Grundverständnis gegenwärtiger Demokratien ist ein repräsentatives. Der Fokus liegt auf der Wahl von politischem Führungspersonal, das für eine gewisse Zeit die Legitimation erhält, als Repräsentanten der Wähler politische Entscheidungen zu treffen (grundlegend Nohlen 2010). In der Regel werden Entscheidungen sowohl bei der Wahl der Repräsentanten als auch innerhalb der mit ihnen besetzten Institutionen und Gremien nach dem *Mehrheitsprinzip* getroffen (Schmitter & Karl 2009: 6). Dieses Prinzip kommt auf sämtlichen Ebenen eines (nationalstaatlichen) politischen Systems zum Einsatz, also von der nationalen bis zur kommunalen Ebene. Ob es sich um ein parlamentarisches, präsidentielles oder ein Mischsystem (Schmidt 2010: 292-305), ob es sich um eine Konkurrenz- oder Konsensdemokratie (z. B. Lijphart 1999: 1-47) oder liberales beziehungsweise republikanisches System (Offe & Preuß 2003) handelt, ist an dieser Stelle – an der es um eine allgemeine Vorstellung des repräsentativen Demokratieverständnisses geht und nicht um einen Vergleich politischer Systeme – unerheblich. Hinsichtlich des zuvor erwähnten Mehrheitsprinzips sind in Konsensdemokratien hingegen Abweichungen zu erwarten.

Die Notwendigkeit für das Repräsentationsprinzip liegt vor allem in der Bevölkerungszahl und der Fläche, auf der diese Bevölkerung angesiedelt ist, begründet (Dahl 1998: 105-108). Einfache arithmetische und logische Gedankenexperimente ergeben, dass die Beteiligung aller Mitglieder einer Population an sämtlichen Beratungen und nachfolgenden Ent-

³⁶ Diese Dichotomie findet sich in weiteren Forschungsbereichen: So unterscheidet Egner (2007: 172-173) beispielsweise in seiner Studie zu deutschen Bürgermeistern im Wesentlichen zwischen repräsentativen und partizipativen Demokratiekonzeptionen, wobei er in letzterer Kategorie direktdemokratische und deliberative Beteiligungsverfahren subsumiert. Auch in aktuellen Typologien politischer Beteiligung spiegelt sie sich wider, etwa dem sogenannten „demokratischen Rhombus“ (Kersting 2014a). In diesem wird repräsentative Partizipation (Wahlen, Kandidatur etc.) mit direktdemokratischer und deliberativ-konsultativer Beteiligung sowie der Teilnahme an politischem Protest kontrastiert.

scheidungen unter gegebenen Restriktionen (Zeit, räumliche Distanzen, Kenntnisstand, kognitive Fähigkeiten usw.) kaum möglich ist. Dies gilt schon für kleinere Städte mit wenigen tausend Einwohnern und/oder einer geringen Anzahl zu bearbeitender Sachfragen, obgleich moderne Kommunikationstechnologien hier Abhilfe schaffen können. Ob eine solche Einflussnahme – gerade bei kleineren Entscheidungen und Detailfragen – überhaupt gewünscht wird, kann ebenfalls kontrovers diskutiert werden.³⁷ Daraus ergibt sich wiederum, dass in modernen Gesellschaften das Repräsentationsprinzip beziehungsweise die Delegation von Entscheidungen auf dazu autorisierte Repräsentanten alternativlos scheint. Das heißt, jegliche demokratische Innovation, sei sie direktdemokratischer oder konsultativ-dialogischer Art, ergänzt diese dominierende Demokratiekonzeption. An späterer Stelle dieses Abschnitts wird darauf zurückzukommen sein.

Die institutionellen Voraussetzungen für repräsentative Demokratie lassen sich wie folgt zusammenfassen (Dahl 1998: 85):

1. *Elected officials*
2. *Free, fair, and frequent elections*
3. *Freedom of expression*
4. *Alternative sources of information*
5. *Associational autonomy*
6. *Inclusive citizenship*

Punkt eins legt das Repräsentationsprinzip durch die Wahl von Vertretern durch die Bürger fest (Dahl 1998: 91-99). Diese Wahlen sollen frei, das heißt, ohne Zwang, nach transparenten Standards und vor allem regelmäßig erfolgen, so dass eine missliebige Regierung auch wieder abgewählt werden kann (Punkt zwei). Unter den Punkten drei bis fünf sind weitere Bedingungen zusammengefasst, die eine Nähe zu grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien beziehungsweise Menschenrechten aufweisen und vor allem auf die Willensbildung innerhalb eines Regierungsterritoriums abzielen. Nur wenn die Bürger ihre Interessen frei äußern, auf eine Vielzahl unabhängiger Informationsquellen zugreifen und sich zu Vereinigungen zusammenschließen können, kann der Prozess der Willensbildung effektiv ablaufen. Die Bildung von Vereinigungen verweist ferner auf einen zentralen Aspekt moderner Demokratien: Parteien als Vertreter der Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen. Der letzte Punkt in der obigen Liste bedarf hingegen einer etwas weitergehenden Erörterung, vor allem aufgrund geschichtlicher Entwicklungen, die sogar in einigen westeuropäischen Staaten erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stattfanden. Konkret zielt er darauf ab, dass die unter Punkt eins bis fünf gelisteten Aspekte keinem Mitglied der Gemeinschaft verwehrt wer-

³⁷ Dieses Gedankenexperiment sollte bei der Beschäftigung mit Bürgerhaushalten im Hinterkopf behalten werden: Auch das Politikfeld Haushaltspolitik ist ein komplexer Themenbereich mit vielen konkurrierenden Interessen, das bei der Öffnung für Bürgerbeteiligung im Idealfall von den Bürgern zumindest gewisse Ressourcen, wie z. B. Zeit, politische Fähigkeiten und Wissen verlangt.

den dürfen.³⁸ Bedenkt man das preußische Dreiklassenwahlrecht, den Ausschluss der Afro-amerikaner in den USA sowie von Frauen vom Wahlrecht (z. B. in der Schweiz bis in die 1970er Jahre), so war dieser Punkt in vielen Staaten lange Zeit eher die Ausnahme als die Regel. Große Teile der Bevölkerung wurden aufgrund bestimmter Merkmale von der Stimmabgabe ausgeschlossen.

Innerhalb der repräsentativen Demokratiekonzeptionen kann ferner zwischen Autoren unterschieden werden, die Wahlen als einzige Partizipationsform vorsehen und solchen, die auch zwischen den Wahlen Partizipation als zulässig ansehen (etwa bei – wie im vorangehenden Absatz beschrieben – Robert Dahl). Sehr zugespitzt lässt sich die erste Position mit einem Zitat von Max Weber – als Entwickler der Theorie der „plebiszitären Führerdemokratie“ (Schmidt 2010: 164-180) – zusammenfassen, der Demokratie folgendermaßen verstand: „das Volk oder die Masse wählt den Führer, und dann hat es das Maul zu halten“ (Max Weber zitiert aus Ando 2003: 601). Bei Weber liegt die Begründung für diese Denkweise womöglich in der Befürchtung, dass die Bürger kurzsichtig, emotional beziehungsweise irrational in der politischen Sphäre handeln (Schmidt 2010: 173).

Auch Joseph Schumpeter geht in seinem elitentheoretischen Ansatz, wie schon zuvor Max Weber, davon aus, dass die Masse in der Politik eher naiv und kurzsichtig agiert, weshalb er klar für eine Trennung beziehungsweise Arbeitsteilung zwischen Bürgern und politischer Elite optiert (Schumpeter 2008: 250-283). Die Rolle des Bürgers beschränkt sich in seiner Konzeption ebenfalls auf das Beobachten des politischen Geschehens und der Abgabe der Stimme bei Wahlen zur Bestimmung des politischen Personals. Schumpeters Menschenbild zeigt sich deutlich in folgendem, klassischen Zitat:

„Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again. His thinking becomes associative and affective“ (Schumpeter 2008: 262).

Sowohl Schumpeter als auch Weber zielen in ihren Demokratiekonzeptionen darauf ab, durch Elitenauswahl und die Umschiffung bürgerlicher Unzulänglichkeiten hinsichtlich ihrer politischen Leistungsfähigkeit Stabilität und Handlungsfähigkeit des politischen Systems zu schützen beziehungsweise zu bewahren.

Will man die wesentlichen Grundbestandteile des repräsentativen Demokratieverständnisses kompakt zusammenfassen, so wie sie in einer Vielzahl gängiger Definitionen erscheinen, gelangt man in der Regel stets zu folgenden drei Komponenten: politischer Wettbewerb, Partizipation und politische beziehungsweise bürgerliche Grundrechte (Lane & Ersson 2003:

³⁸ Allerdings existieren auch weiterhin Einschränkungen dieses Ideals: beispielsweise sind in den USA Straftateneingangs in einigen Bundesstaaten von der Wahlbeteiligung ausgeschlossen (für Details siehe www.eac.gov/voter_resources/contact_your_state.aspx [letzter Zugriff 24.8.2016]). In Deutschland kann durch Richterspruch bei besonders schwerwiegenden politischen Straftaten das Wahlrecht aberkannt werden (BWahlG § 13). Auch Personen, die aufgrund von körperlichen und/oder geistigen Behinderungen in allen Angelegenheiten betreut werden müssen, sind von der Wahlbeteiligung ausgeschlossen. Der Ausschluss vom Wahlrecht stellt jedoch eine sehr seltene Ausnahme dar.

28-29). Partizipation wird jedoch in erster Linie als die Beteiligung an regelmäßig stattfindenden Wahlen verstanden.

2.4.2 *Partizipatorisches Demokratieverständnis*

Seit den 1970er Jahren wurde das zuvor diskutierte repräsentative Demokratieverständnis mit seinem starken Fokus auf Wahlen und Elitenherrschaft, wie es in westlichen Industrienationen praktiziert wird, zunehmend kritisiert, da es die Bürger in eine passive Rolle dränge und so politisches Desinteresse oder gar Apathie erzeuge (Überblick bei Zittel 2007).

Die zentralen Autoren der partizipatorischen Demokratiethorien – zu nennen sind vor allem Peter Bachrach, Carole Pateman und Benjamin Barber – fordern deshalb eine größere Teilhabe an politischen (Entscheidungs-)Prozessen, die vor allem durch institutionelle Reformen zu erreichen sei. Einige dieser Autoren zielen nicht nur auf die politische Sphäre, sondern auch auf den Arbeitsplatz, das Bildungssystem, Vereine usw., denn in diesen Räumen könne Demokratie gelernt werden. Sie fassen „politisch“ folglich weiter auf, als es bei den Vertretern repräsentativer Demokratiekonzeptionen der Fall ist. Für das Verständnis und die Erklärung des Trends zu demokratischen Innovationen im Allgemeinen und Bürgerhaushalten im Speziellen sind diese Arbeiten enorm wichtig, denn sie stellen ihr intellektuelles Fundament dar. Dabei ist bereits an dieser Stelle zu betonen, dass die Abgrenzung zwischen partizipatorischen und deliberativen Demokratieverständnissen nicht sehr trennscharf ist und durchaus Ähnlichkeiten bestehen. Deshalb sind in einem separaten Abschnitt ihre Schnittmengen ebenso wie Integrations- und Realisationsversuche herauszuarbeiten.³⁹

Peter Bachrach (1967) als erster zu besprechender Vertreter eines normativen partizipatorischen Demokratieverständnisses grenzt seinen Ansatz in seinem Werk „The Theory of Democratic Elitism. A Critique“ deutlich von der etablierten Sichtweise auf Demokratie seiner Zeit ab. Demokratie ist in seiner Konzeption nicht nur politische Methode, sondern vor allem auch ein ethisches Ziel. Es gehe nicht nur um Politikerergebnisse (*output*), sondern insbesondere um die Teilhabe am politischen Prozess (*input*). Während repräsentative beziehungsweise elitenorientierte Demokratiethoretiker lediglich die gleichen Beteiligungsrechte beziehungsweise -gegebenheiten (*opportunities*) voraussetzen, zielt Bachrach (1967: 93-106) auf ausgeglichene gesellschaftliche Machtverhältnisse ab, das heißt, dass alle Bürger gleichen Einfluss auf die sie betreffenden Politiken nehmen. Er beschäftigt sich folglich weniger mit den theoretisch vorhandenen Möglichkeiten (also gleiches Wahlrecht, gleiche Anzahl Stimmen usw.), sondern mit der tatsächlichen Einflussnahme. Dabei fokussiert er nicht nur auf Politik im engeren Sinne, sondern – wie bereits weiter oben angerissen – bezieht explizit auch weitere für das Individuum relevante Lebensbereiche, wie z. B. das Bildungssystem und den Arbeitsplatz, ein. Die von den elitenzentrierten Ansätzen als gegeben betrachtete Machtvertei-

³⁹ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Jean-Jaques Rousseau großen Einfluss auf partizipatorische Demokratiekonzeptionen hatte, etwa bei Carole Pateman (1970: 22). Da an dieser Stelle jedoch die Autoren der jüngeren Zeit im Vordergrund stehen, wird der Beitrag Rousseaus an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

lung zwischen Eliten und Bürgern sei somit sehr wohl veränderbar. Abschließend zu erwähnen ist der Gegensatz zwischen der Auffassung, dass Eliten zum Schutz des Systems vor der irrationalen Bevölkerung dienen und der Auffassung, dass durch die Beteiligung der Bürger die Demokratie aufgewertet wird. Er grenzt sich somit deutlich vom skeptischen Menschenbild Schumpeters und Webers ab. Die nachfolgende Tabelle (Tabelle 2) fasst seine Konzeption zusammen.

Tabelle 2 Gegensatz zwischen elitärem und partizipatorischen Demokratieverständnis bei Bachrach

Concepts & Empirical Statement	Democratic Elitism	Modern Self-Developmental
Democracy	political method	political method and ethical end
Interest	interest-as-end-results	interest-as-end-results and interest-as-process
Equality	equality of opportunity	equality of power
Political	governmental decision-making and that which relates to it	decision-making which significantly affect societal values
Elite-mass structure of modern industrial societies	unalterable	alterable
Anti-liberal propensity of a great number of non-elites	reliance upon elites to safeguard the system	Reliance upon broadening and enriching the democratic process

Quelle: Bachrach (1967: 100).

Auch Carole Pateman argumentiert in ihrem 1970 erschienenen Werk „Participation and Democratic Theory“ in eine ähnliche Richtung und grenzt sich vom „orthodoxen“, also repräsentativen, elitenorientierten Demokratieverständnis ab (Pateman 1970: 1-21). Ihre Politikkonzeption ist dabei – wie schon bei Bachrach – weiter gefasst. Starke Betonung findet in ihrem Beitrag deshalb die Forderung nach einer Demokratisierung des Arbeitsplatzes, denn durch die hierarchisierten, hoch rationalisierten Arbeitsprozesse in vielen Wirtschaftsbereichen, die dem Einzelnen kaum Spielraum für autonome Entscheidungen und Kreativität ließen, würde auch die allgemeine und politische Selbstwirksamkeit reduziert, was im Anschluss auch die geringere politische Aktivität beziehungsweise schwächeres politisches Interesse von Personen mit niedrigem sozialen Status erkläre (Pateman 1970: 45-66).

Empirisch unterfüttert Pateman (1970) diese Argumentation einerseits mit Umfrageergebnissen, die aufzeigen, dass sich Arbeiter mehrheitlich eine stärkere Mitsprache am Arbeitsplatz wünschen und Unzufriedenheit häufig mit fehlender Mitsprache einhergeht, andererseits auch mit Ergebnissen sozialpsychologischer Experimentalstudien, die belegen, dass die Ausweitung von Aufgabenbereichen, die Einführung von Gruppenarbeit sowie die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an Arbeitsgruppen zu höherer Produktivität, größerer Akzeptanz von Entscheidungen sowie zu positiven Persönlichkeitsveränderungen führen. Diese Effekte könnten sich anschließend auch auf die genuin politische Sphäre übertragen – auch wenn sie (Pateman 1970: 109-110) selbst einräumt, dass zum einen in größeren Populationen das Repräsentationsprinzip unvermeidlich sei und zum anderen für die Masse trotz einer Ausweitung der Partizipation in vielen öffentlichen Bereichen womöglich die Sphäre

des Privaten weiterhin von größerer Bedeutung bleibe. Der Vorteil der partizipativen Gesellschaft liege jedoch darin, dass

„the ordinary man [...] was better able to assess the performance of representatives at the national level, better equipped to take decisions of national scope when the opportunity arose to do so, and better able to weigh up the impact of decisions taken by national representatives on his own life and immediate surroundings“ (Pateman 1970: 110).

Benjamin Barber (2003) schlägt in seinem 1984 erstmals aufgelegten Werk „Strong Democracy“ ebenfalls eine Alternativkonzeption zur (liberalen) repräsentativen Demokratie vor, die er als „thin democracy“ bezeichnet. Er sieht die praktizierte repräsentative Demokratie als eine Form von „Zookeeping“ an, in der Politik beziehungsweise der Staat die primäre Funktion übernimmt, an der Maximierung ihres Eigennutzens interessierte Individuen zu kontrollieren, damit diese nicht wie Raubtiere übereinander herfallen (Barber 2003: 20-25). Seine Kritik setzt an den Prämissen der liberalen Demokratie an. Zentral für sie sei ihr Fokus auf Individuum, Privatsphäre, Eigentum und Eigennutz. Dem Staat komme in erster Linie die Aufgabe zu, mittels Gesetzen und vor allem Strafen die Rechte des Einzelnen zu schützen, damit die Individuen sich untereinander keinen Schaden zufügen beziehungsweise der Einzelne vor der Tyrannei der Mehrheit geschützt wird. Um Machtmissbrauch durch die Eliten vorzubeugen, sei das Institutionengefüge der liberalen Demokratie auf gegenseitige Kontrolle ausgelegt, unter anderem durch die Trennung von Legislative und Exekutive sowie unabhängige Gerichte (Prinzip der *checks and balances*). Daraus resultiere allerdings, dass die Grundannahme für gesellschaftliches Zusammenleben Konflikt sei und dieses somit durch Misstrauen geprägt sei, was sich auch auf das Verhältnis zum Staat übertrage. Politische Partizipation sei rein instrumentell zur Auswahl der Eliten angedacht, eine intrinsische Funktion kommt ihr nicht zu. Ferner werde in einem hohen politischen Mobilisierungsgrad eine Gefahr für die Demokratie gesehen, da das politische Wissen der Bürger begrenzt sei und diese auch keine demokratischen Werte verträten.

„Strong Democracy“ hingegen, die er in der Praxis nicht als radikale Alternative, sondern komplementär zur repräsentativen Demokratie versteht (Barber 2003: 118 u. 262), kann als systematische und allumfassende Reform der demokratischen Praxis gesehen werden, die er in die drei Teilbereiche *strong democratic talk*, *decision-making* und *action* einteilt (Barber 2003: 266). *Democratic talk* umfasst dabei diverse öffentliche Foren sowie Formen der politischen Bildung. Explizit erwähnt er dabei auch die Nutzung von Telekommunikationstechnik (z. B. Videotext), wobei zum Zeitpunkt der Erstauflage seines Buches die Entwicklung des Internets noch nicht abzusehen war. Im Bereich des *decision making* liegt sein Fokus auf diversen Formen von Referenden, aber auch auf Wahlreformen wie z. B. E-Voting, Zufallsauswahl von Abgeordneten oder der Begrenzung ihrer Amtszeit. Der letzte Bereich, *strong democratic action*, beinhaltet schließlich Formen des zivilen und militärischen Freiwilligendienstes sowie die schon von Carole Pateman erwähnte Demokratie am Arbeitsplatz (Barber 2003: Kap. 10).

Wie Kapitel 3 dieser Arbeit noch zeigen wird, greift der Bürgerhaushalt ebenfalls die beiden erstgenannten Elemente auf. Zugleich darf die partizipatorische Demokratietheorie nicht naiv im Sinne einer simplen Massenmobilisierung durch neue Partizipationsformen interpretiert werden, denn diese könnte für Demokratie durchaus nachteilige Konsequenzen haben. Daher ist nicht eine reine Ausweitung der Partizipation entscheidend, sondern die Einpreisung reflektierter Präferenzen in den politischen Prozess (Offe & Preuß 2003). Dies leitet zum zweiten für demokratische Innovationen bedeutsamen Theoriestrang über: die deliberative Demokratietheorie.

2.4.3 Deliberatives Demokratieverständnis

Trotz ihres ähnlich starken Fokus auf die Inputseite des politischen Systems (Partizipation), sind deliberative Demokratiekonzeptionen von partizipatorischen abzugrenzen. Deliberativ und partizipatorisch sind dabei jedoch als idealtypisch zu verstehen, denn gerade in jüngeren Beiträgen werden beide Konzeptionen miteinander verknüpft (z. B. Cohen & Fung 2004: 23-24; vgl. auch Kersting 2013b). Auch Benjamin Barber (2003: 135-137 u. 266) verweist bereits in seinem Anfang der 1980er Jahre erschienenen und oben erwähnten Werk „Strong Democracy“ auf die Notwendigkeit der intensiven Diskussion politischer Standpunkte beziehungsweise Deliberation. Dies erklärt, warum beide theoretische Herangehensweisen in politikwissenschaftlichen Einführungswerken zu Demokratietheorien gemeinsam abgehandelt und mit dem Label „beteiligungszentrierte Demokratietheorien“ versehen werden (z. B. Schmidt 2010: 236-253). Grob vereinfacht sind deshalb partizipatorische Ansätze idealtypisch durch die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen gekennzeichnet. Politisch wird hierbei oftmals breiter definiert, was unter anderem zu Forderungen nach Mitentscheidung am Arbeitsplatz, im Bildungssystem oder in Vereinen und anderen Organisationen führt. Doch was sind nun die genuinen Eigenschaften deliberativer Ansätze, worauf zielen diese ab?

Ausgangs- und Bezugspunkt zur Eingrenzung deliberativer Demokratie sind die Beiträge Jürgen Habermas' zur Demokratietheorie, insbesondere in seinem Werk „Faktizität und Geltung“ (Habermas 1992), auch wenn viele klassische Autoren der Demokratietheorie ebenso auf Deliberation, Diskurs und Debatte rekurrierten (Elster 1998: 1-5). Die zentrale Frage für Habermas ist, wie legitime Herrschaft in modernen Gesellschaften möglich ist, wenn diese doch durch Individualisierung, Rationalisierung und Globalisierung in eine Vielzahl fragmentierter Gruppen aufgegliedert sind, die allesamt unterschiedliche Werte und Interessen vertreten. Die Lösung dieser Situation ist nach Habermas in Deliberation beziehungsweise deliberativer Demokratie zu suchen, die er in Abgrenzung zu liberalen und republikanischen repräsentativen Demokratiekonzeptionen entwickelt (Habermas 1996). Unter dem Begriff der Deliberation ist letztlich nichts anderes zu verstehen als freie politische Meinungs- und Willensbildung in Form eines öffentlichen Diskurses zur Lösung praktischer, ethischer, moralischer und politischer Fragen. „Rohe“ Präferenzen sollen in einer unparteiischen Auseinandersetzung mit gegensätzlichen Positionen reflektiert, gerechtfertigt und gegebenenfalls überformt werden

(Offe & Preuß 2003).⁴⁰ Politische Entscheidungen sollen fortan durch sachliche Argumente und klare Begründungen untermauert sowie möglichst im Interesse der Allgemeinheit nach ausführlicher Debatte getroffen werden (Dryzek 2000: 1-7). Durch Deliberation erhöht sich ferner der Wissensstand (über Fakten, die Positionen anderer, deren Begründungen etc.) aller Akteure, was in der Konsequenz zu „richtigen“ oder zumindest „besseren“ Entscheidungen und letztlich einer höheren Legitimation dieser führen kann (Goodin 2008: 105).

Diese Aspekte stellen die Kernmerkmale des politischen Prozesses innerhalb der deliberativen Demokratietheorien dar, das sich deutlich vom Fokus auf Stimmabgabe und Verhandeln zwischen Interessen innerhalb der repräsentativen Demokratietheorien abhebt (Elster 1998: 5).⁴¹ Das folgende Zitat verdeutlicht nochmals pointiert die Konzeptionalisierung von Deliberation:

„Following a usage that goes back to Aristotle, philosophic tradition generally takes deliberation to mean the process of the formation of the will, the particular moment that precedes choice, and in which the individual ponders different solutions before settling for one of them“ (Manin 1987: 345).

Hervorzuheben ist, dass Deliberation zwar auch als individuelle mentale Auseinandersetzung mit konträren Positionen gesehen werden kann, in modernen Ansätzen deliberativer Theoretiker jedoch der Fokus eindeutig auf der interpersonellen Interaktion liegt (Goodin 2008: 38-39). Deliberation darf jedoch nicht mit „Reden“ oder „Unterhalten“ gleichgesetzt werden, auch wenn dies bei mancher Verwendung des Begriffs in Beiträgen der Fall zu sein scheint (Bächtiger et al. 2010: 33). Ebenso entspricht strategische Kommunikation nicht der Habermasschen Konzeption von Deliberation, was auf die im Folgenden aufgeführten Axiome zurückzuführen ist (Bächtiger et al. 2010: 37). (Höhere) Legitimität erlangt Deliberation (beziehungsweise ihre Resultate) folglich nur dann, wenn bestimmte strukturelle und prozessuale Grundbedingungen erfüllt sind. Zu diesen zählen (Habermas 1992: 370-371; vgl. auch Parkinson 2003: 180-181):

- *Gleichberechtigung und Freiheit von Zwang*
- *Öffentlichkeit*
- *Einbezug aller potenziell Betroffenen*
- *Ehrlichkeit, Aufrichtigkeit der Akteure*

Nur unter diesen Bedingungen ist gewährleistet, dass egoistische Interessen herausgefiltert und rationale Lösungen im Sinne des Interesses der Allgemeinheit entwickelt werden. Ziel ist die Erreichung eines Konsenses. Obgleich ein Konsens aller Betroffenen in vielen Themenfeldern eher unwahrscheinlich ist, sollte eine im Anschluss an faire, inklusive Delibe-

⁴⁰ Der Beitrag von Offe und Preuß erschien erstmals 1991 in David Held (Hrsg.): „Political Theory Today“ (Cambridge: Polity).

⁴¹ In der Literatur wird dies auch als „deliberative turn“ der Demokratietheorie bezeichnet. Die Abkehr bezog sich auf die Fixiertheit auf Wählerstimmen der liberalen Demokratietheorie, die auch als „aggregative“ (Goodin 2008: 93) oder „numerical“ (Schmitter & Trechsel 2004: 83-84) bezeichnet wird.

ration getroffene Entscheidung eine größere Akzeptanz und somit auch Legitimität genießen, als wenn sie lediglich auf einem Mehrheitsentscheid beruht.

Interessant ist vor allem, wo Habermas solche Deliberation im räumlichen Sinne verortet: zum einen innerhalb der klassischen Institutionen des Staates (Parlamente, Administration, Gerichtsbarkeit), zum anderen in einer autonomen Öffentlichkeit, die besonders durch zivilgesellschaftliche Akteure, wie z. B. Vereine und zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch eine pluralistische, nur wenig kommerzielle Medienlandschaft gebildet wird.⁴² Aus der erfolgreichen Verknüpfung – also unter Erfüllung der oben genannten Bedingungen – der beiden Sphären resultiert schließlich die deliberative demokratische Selbstbestimmung einer Gesellschaft (Habermas 1992: 370-374; vgl. dazu auch Deitelhoff 2009). Die Abgrenzung zu liberalen und republikanischen Demokratiekonzeptionen ergibt sich nun dadurch, dass Habermas Politik beziehungsweise Demokratie nicht primär als Wettbewerb und Aggregation privater Interessen sieht, zugleich aber auch das republikanische Bild einer vereinigten, aktiven Gesellschaft mit einem gemeinsamen Entwurf des „guten Lebens“ beziehungsweise Gemeinwohls als für moderne Gesellschaften unrealistisch verwirft (Baynes 1995: 215).

Auch wenn Habermas sicherlich der am häufigsten rezipierte Autor zum Thema Deliberation ist, ist er nicht der einzige. Neben der Habermasschen Variante haben sich auch Konzeptionen herausgebildet, die Bächtiger et al. (2010) idealtypisch als „Typ II“ Deliberation bezeichnen und diese von der Konzeption Habermas' als „Typ I“ abgrenzen.⁴³ Dieser Typ II ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass ein realistischeres Bild von Politik und der menschlichen Diskussionsfähigkeit gezeichnet wird, auch wenn Habermas (1992: 391-394) selbst seinen Ansatz als idealtypisch beziehungsweise als Gedankenexperiment ausweist. Zudem muss bedacht werden, dass einige Themen und Probleme auch durch ausführliche Deliberation – wie weiter oben kurz erwähnt – nicht gelöst werden können beziehungsweise in bestimmten Situationen Deliberation wenig sinnvoll erscheint (Goodin 2008: Kap. 4; Jordan 2007; Sanders 1997).⁴⁴

Gutmann und Thompson (1996) als Vertreter der „Typ II“-Konzeption gehen deshalb davon aus, dass Grundsatzkonflikte, Eigeninteressen und knappe Ressourcen nicht einfach durch Deliberation beseitigt werden können, sondern vielmehr Wege gefunden werden sollten, trotz Konflikten vernünftig und respektvoll miteinander umzugehen. Auch Young (2001) argumentiert ähnlich, in dem sie es als unmöglich ansieht, dass Individuen oder soziale Grup-

⁴² Hier wird ein Problem für die Realisierung deliberativer Konzeptionen offensichtlich: Klassische Medien unterliegen kommerziellen Interessen (Printmedien, Radio, TV) oder sind, wie in Deutschland, eng mit dem Staat verwoben (öffentlich-rechtlicher Rundfunk). Es überrascht daher kaum, dass große Erwartungen an das Internet im Hinblick auf unabhängige, transparente Informationen vorherrschen (Emmer & Wolling 2010: 37-38).

⁴³ Für die Habermas'sche Konzeption („Typ I“) existieren des Weiteren bereits Operationalisierungsvorschläge, die eine Erfassung der Qualität eines Diskurses ermöglichen (Steenbergen et al. 2003) und von Habermas (2005) anerkannt werden.

⁴⁴ Goodin (2008: Kap. 4) führt unter anderem die Debatte um die Sklaverei in der frühen Geschichte der USA und die Abtreibungsdebatte als jüngerer Beispiel für schier deliberativ unlösbare Probleme an. Ferner erwähnt er, dass es kaum Sinne mache, Probleme zu deliberieren, die von der entsprechenden Einheit ohnehin nicht beseitigt oder beeinflusst werden können.

pen ihre Eigenheiten und Unterschiede völlig ausblenden. Sie geht sogar weiter, indem sie argumentiert, dass unter gegebener sozialer Ungleichheit diese durch Deliberation zementiert werden können. Gerade die hohen Ansprüche an Deliberation können folglich sozial benachteiligte Gruppen ausschließen oder benachteiligen (Sanders 1997; Überblick über empirische Evidenz z. B. bei Delli Carpini et al. 2004; Mendelberg 2002).

Daraus ergibt sich, dass die idealtypische Deliberation mit den oben genannten Grundbedingungen in der Realität illusorisch scheint. Sowohl Gutmann und Thompson (1996) als auch Young (2001) sprechen sich deshalb für einen möglichst authentischen öffentlichen Diskurs aus, in der alle Akteure und sozialen Gruppen ihre Positionen darlegen und so zumindest Verständnis für andere Positionen entwickeln können. Young (2001: 688) geht dabei sogar soweit, auch diverse Formen von Demonstrationen und Protest als mögliche Kommunikationsmittel miteinzubeziehen. Durch Deliberation können die eigenen Präferenzen strukturiert und eventuell gar ein Metakonsens über akzeptable Präferenzen geschaffen werden (Bächtiger et al. 2010: 45-46). So können umstrittene Angelegenheiten zumindest entschärft, wenngleich auch nicht gelöst werden (Goodin 2008: 91-92). Die weniger strikte Konzeptionalisierung von Deliberation beinhaltet demnach auch den sprachlichen Einsatz von persönlichen Erfahrungen, Emotionen, Humor usw. (dazu auch Dryzek 2000: 48-50).

2.4.4 *Integration der theoretischen Ansätze*

Die Gedanken der partizipatorischen und deliberativen Demokratiethorie wurde in der Folgezeit von diversen Autoren aufgegriffen und praktisch anwendbar gemacht (z. B. Fung & Wright 2001; Fung 2003; Cohen & Fung 2004; Fishkin 2009). Einigkeit herrscht bei allen Autoren darüber, dass das auf Wahlen und Repräsentation basierende Demokratiemodell – sei es in seiner liberalen oder republikanischen Spielart – an seine Grenzen stößt, und zwar sowohl hinsichtlich der Involvierung der Bürger (*Inputdimension*) als auch bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme (*Outputdimension*). Durch die Nutzbarmachung beider Theoriestränge zur Reform der repräsentativen Demokratie kann durchaus davon gesprochen werden, dass sich beide Ansätze von normativen hin zu angewandten Theorien entwickelt haben (Chambers 2003: 307).

Ein Realisierungsversuch partizipativer Demokratie in Reinform kann zunächst in direkter Demokratie gesehen werden, also die (in der Regel verbindliche) Abstimmung über konkrete Sachfragen durch die Bürger, wie sie in den Kantonen der Schweiz und Bundesstaaten der USA schon seit vielen Jahren praktiziert wird (Zittel 2007: 17). Beispiele für integrative theoretische Modelle, die beide Theoriestränge zusammenführen möchten, sind unter anderem die Konzeptionen der „Empowered Deliberative Democracy“ (Fung & Wright 2001; Fung 2003) und „Radical Democracy“ (Cohen & Fung 2004), als praktische Realisierungsversuche – und zugleich als Beispiel für demokratische Innovationen – können *Deliberative Polls* (Fishkin 2008, 2009; Luskin et al. 2002), „Citizen’s Juries“⁴⁵ und ihr deutsches Pendant

⁴⁵ Weitere Informationen dazu: www.jefferson-center.org/what-we-do/citizen-juries/ [letzter Zugriff 24.8.2016]

„Planungszelle“ (Dienel 2002) angeführt werden.⁴⁶ Diese kombinieren Diskussion mit Abstimmung und/oder Beschlussfassung.

Gleichwohl kann festgehalten werden, dass in den meisten Ansätzen die repräsentativen Elemente der Demokratie auch weiterhin erhalten bleiben – insbesondere auf Ebene des Nationalstaats – und lediglich durch partizipative beziehungsweise deliberative Elemente ergänzt werden sollen (z. B. Barber 2003: 262; Chambers 2003: 308; Kersting et al. 2008: 59; Pateman 1970: 109-110). Allein aus Gründen der Populations- und Flächengröße werden das Repräsentationsprinzip und Mehrheitsentscheide, wie in Abschnitt 2.4.1 bereits dargelegt, notwendig bleiben (Goodin 2008: 108). Die Praxis ist somit weit weniger radikal als mancher Buch- und Aufsatztitel glauben lässt. Bei den diskutierten Ergänzungen handelt es sich um die in Abschnitt 2.1 definierten demokratischen Innovationen, die folglich als Institutionalisierungsversuche partizipativer und deliberativer Demokratiekonzeptionen zu deuten sind. Interessant sind solche Experimente besonders deshalb, weil die Einrichtung von Partizipationsmöglichkeiten und Deliberationsarenen über die Beteiligung an Wahlen und Deliberation in Parlamenten beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Gruppen hinausgeht. Dadurch wird das etablierte politische Institutionengefüge modifiziert beziehungsweise in seinen Abläufen beeinflusst.

Die Verknüpfung von Partizipation und Deliberation kann allerdings zu Zielkonflikten führen (Cohen & Fung 2004: 27-28; vgl. auch Geißel 2008b: 41-42). Erstens können mit der Absicht einer Erhöhung der Qualität der Deliberation die Möglichkeiten der Partizipation der breiten Masse eingeschränkt werden, da sich Diskussionen in sehr großen Gruppen naturgemäß schwierig gestalten. Zweitens kann umgekehrt mit der Ausweitung der Partizipation eine Reduzierung der Deliberationsqualität eintreten. Drittens schließlich begrenzen gesellschaftliche Komplexität und Größe, wie mehrfach durchgeklungen ist, die Möglichkeiten von Partizipation und Deliberation, da eingeschränkter Kenntnisstand sowie begrenzte Ressourcen und Interesse eine Beteiligung an sämtlichen Prozessen und Entscheidungen weder möglich noch sinnvoll erscheinen lassen (Hibbing & Theiss-Morse 2002; Ryfe 2005: 50-51). Folglich kann immer nur ein kleiner Anteil der Bürger in einer Sachfrage partizipieren, was wiederum Legitimationsdefizite impliziert. Praktische Implementationsversuche sind somit stets Kompromisslösungen (vgl. dazu auch die folgenden Abschnitte 2.5 bis 2.7).

Wie in Kapitel 3 noch gezeigt wird, handelt es sich bei einem Bürgerhaushalt ebenfalls um eine Fusion von Partizipation und Deliberation beziehungsweise Diskussion und Abstimmung, wobei die Schwerpunktsetzung in den diversen national und international praktizierten Modellen variiert (vgl. auch Held 2006: 248-250; Sintomer et al. 2010).

⁴⁶ Weitere Realisationsversuche, insbesondere in den USA, finden sich unter anderem bei Gastil (2000).

2.5 Zielsetzungen demokratischer Innovationen

Die Ziele, die mit der Einrichtung von demokratischen Innovationen durch Politik und Verwaltung, aber auch zivilgesellschaftlichen Akteuren verfolgt werden, könnten vielfältiger nicht sein. Sie dienen zugleich als Kategorien, die zu ihrer Bewertung (Evaluation) herangezogen werden können (vgl. dazu z. B. Geißel 2008a, 2008b; Kersting 2008b; Smith 2009: 8-29; Vetter 2008b).⁴⁷ Ganz allgemein gesprochen zielen sie darauf ab, die Qualität der Demokratie zu verbessern (Geißel 2009). Sie sollen dazu dienen, die diagnostizierte Distanzierung zwischen Bürger und Politik beziehungsweise Verwaltung zu reduzieren (Smith 2009: 4-5) und offiziellen Akteuren (Politik und Verwaltung) helfen, die komplexen Probleme moderner Gesellschaften (Jessop 2002: 42; vgl. auch Heinel 2008) zu bewältigen. Demokratietheoretisch fundierter lassen sich die nachfolgend tabellierten zentralen Ziele nennen (Vetter 2008b: 17), die im Wesentlichen auf den Aspekt der Legitimation abzielen (dazu auch Fink & Ruffing 2015; Fung 2015: 515-517; Scharpf 1999: 17-28) und sich in die Dimensionen Input- und Outputlegitimität aufgliedern lassen.

Tabelle 3 Ziele demokratischer Innovationen

Hauptziele	Unterziele
Legitimitätssteigerung durch mehr Responsivität, eine höhere Effektivität und Effizienz	– Mehr und repräsentativere Beteiligung
	– Verstärkung der Kommunikation zwischen Bürgern und Entscheidern
	– Schaffung von Verständnis für demokratische Prozesse
	– Stärkung von Transparenz
	– Persönlichkeitsentwicklung und politische Meinungsbildung
	– Präzisere Artikulation von Interessen
	– Stärkung der Qualität politischer Entscheidungen
	– Einsparung von Mitteln, Auffinden kostengünstiger Alternativen

Quelle: Entnommen aus Vetter (2008b: 17).

Zum einen geht es in der normativen geprägten Debatte um die Erhöhung von Inputlegitimität (Creighton 2005: 18-20; Vetter 2008b: 17) (siehe Tabelle 3). Durch die Einrichtung neuer Beteiligungsmöglichkeiten soll die Einspeisung heterogener Interessen und Präferenzen ermöglicht werden, insbesondere jene marginalisierter oder politikferner Gruppen, wie etwa Migranten, sozial Schwächere, Jugendliche und Senioren (Fung & Wright 2001: 26). Durch die verstärkte Kommunikation und Interaktion zwischen Bürgern und Politik beziehungsweise Verwaltung kann, so ist zumindest die Hoffnung, Vertrauen in die offiziellen Akteure und ihre Glaubwürdigkeit zurückgewonnen werden. Dabei ist jedoch nicht die letztendliche

⁴⁷ Für Aspekte der Evaluation der praktischen Durchführung von demokratischen Innovationen beziehungsweise Verfahren der Bürgerbeteiligung können unter anderem die Beiträge von Abelson und Gauvin (2006), Chess und Purcell (1999: 2685-2686), Kubicek et al. (2011) sowie Rowe und Frewer (2000, 2004) herangezogen werden. Solche Aspekte liegen jedoch nicht im Zentrum der vorliegenden Arbeit.

Durchsetzung der eigenen Interessen ausschlaggebend, sondern vielmehr die Möglichkeit der Interessenartikulation (Schnapp 2002: 541-542). Konsequenz dieser Einspeisung der Präferenzen möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen ist die erhöhte Akzeptanz, also demokratische (Input-)Legitimität der gefällten politischen Entscheidungen, was sich vereinfacht als „Herrschaft durch das Volk“ verstehen lässt (Scharpf 1999: 17)

Zum anderen geht es bei der Implementation demokratischer Innovationen um effektivere und effizientere Politik, das heißt, durch den direkten Einbezug der Bürger (alternativ auch Nutzer, Kunden oder Stakeholder) in die Politikplanung und -umsetzung soll sie stärker im Sinne der Bürger gestaltet und knappe Ressourcen effizienter eingesetzt werden (Creighton 2005; Fung 2015: 517-518; Schnapp 2002: 542; Vetter 2008b: 17-20). Erhofft wird sich eine höhere Qualität politischer Entscheidungen, nicht zuletzt durch die Nutzung des Erfahrungswissens der Bürger um Probleme und Handlungsbedarf in ihrem sozialen Umfeld (Fung & Wright 2001: 25-26). Zugleich sollen durch diesen Einbezug sowohl Konflikte verhindert als auch Widerstände bei der Umsetzung von Maßnahmen eingedämmt werden, was ebenfalls effizientere Politikgestaltung durch effizientere Planung, Entscheidung und vor allem Implementation bedeutet. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die in der Einleitung der Arbeit erwähnten Proteste zum Bahnprojekts *Stuttgart 21* zu erwähnen. Zurückzuführen sind solche Effektivitäts- und Effizienzgewinne zum einen auf erhöhte Zufriedenheit mit dem Entscheidungsprozess und den resultierenden Policies beziehungsweise der Akzeptanz dieser, zum anderen auf die gewonnene Einsicht der Bürger, dass Politikgestaltung ein komplexer, einer Vielzahl von Einschränkungen unterliegender Prozess ist (Schnapp 2002: 542).

Gesondert davon bietet Bürgerbeteiligung Möglichkeiten, das Handeln von Politik und Verwaltung zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren, was sich ebenfalls auf Politik im Sinne der Bürger auswirken könnte (Schnapp 2002: 542-544; Schmitter 2011: 208-209; aus der Prinzipal-Agenten-Perspektive McCubbins & Schwartz 1984). Auch die Politik verschafft sich so eine Arbeitserleichterung, da die Bürger gewissermaßen als „Feuermelder“ über Fehlentwicklungen und Probleme in der Kommunalverwaltung aufmerksam machen, was wiederum effizienter ist als die minutiöse Kontrolle der Verwaltung (McCubbins & Schwarz 1984). Dies ist vor allem in Anbetracht der ehrenamtlichen Mandatsausübung und damit verbundener oftmals eingeschränkter zeitlicher und fachlicher Ressourcen auf kommunaler Ebene nicht zu vernachlässigen (Naßmacher & Naßmacher 2007: 211-212; vgl. Abschnitt 2.3.2). Etwas abstrakter ausgedrückt betrifft dieser Zielsetzungsbereich folglich ebenso die Erhöhung der politischen Outputlegitimität. Einfacher formuliert geht es um die Akzeptanzerhöhung und zufriedenerer Bürger durch „bessere“ Politik. Dies wiederum lässt Demokratie als „Herrschaft für das Volk“ erscheinen (Scharpf 1999: 20-21).

Als positiver Nebeneffekt demokratischer Innovationen wird oftmals die Herausbildung einer stärkeren Identifikation mit dem Gemeinwesen, Schaffung von überbrückendem sozialen Kapital, ein erhöhter politischer Kenntnisstand, höhere politische Selbstwirksamkeit (*Political Efficacy*) sowie größere Gemeinwohlorientierung und Toleranz der Bürger diskutiert

(Creighton 2005: 18-20; Geißel 2008a: 235-236; Nanz & Fritsche 2012: 9-10; Pateman 1970). Faktisch bedeuten all diese Aspekte eine Stärkung der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus wird offenkundig, dass sowohl eine angenommene Erhöhung der Input- und Outputlegitimität als auch die zuvor erwähnten Nebeneffekte als ein probates Mittel gegen Politik- und Politikerverdrossenheit gedeutet werden können. Es scheint folglich, als könnten durch Bürgerbeteiligung Probleme moderner Gesellschaften angegangen beziehungsweise eine „bessere“ Politik ermöglicht werden.

Zugleich darf nicht übersehen werden, dass – womöglich unlösbar – Konflikte zwischen diesen Zielen bestehen können (Geißel 2008a: 237-238). Ebenso ist unklar, welchen Zielsetzungen Priorität zukommen soll. Auch der Bürgerhaushalt, als vielleicht populärstes konsultativ-dialogisches Verfahren in Deutschland, strebt – wie in Kapitel 3 noch gezeigt wird – diese Ziele an. Ob diese Zielsetzungen und hochgesteckten Erwartungen sowohl von demokratischen Innovationen allgemein als auch speziell Bürgerhaushalten überhaupt erreicht werden (können), ist hingegen eine Frage der empirischen Forschung, deren Befunde in den Abschnitten 2.7 und 2.8 referiert werden.

2.6 Reformbereiche

Aus den in den vorherigen Abschnitten skizzierten gesellschaftlichen Entwicklungen, aber auch aus den normativen Demokratiekonzeptionen und daraus abgeleiteten Praxisempfehlungen resultieren reichhaltige Reformbestrebungen, die vor allem den Bereich Partizipation tangieren. Sie werden von staatlichen Akteuren (Politik, Verwaltung), aber auch Parteien und zivilgesellschaftlichen Akteuren (z. B. Vereine wie „Mehr Demokratie e. V.“) sowie aus der Wissenschaft (z. B. Banner 1998; Klages 2007, 2011) eingefordert und vorangetrieben. Diesbezüglich spricht man von Etablierung einer Beteiligungskultur in den Kommunen sowie der Entwicklung einer „Bürgerkommune“ (Banner 1998), in der die Bürger sich verstärkt in die Gestaltung ihrer räumlichen und sozialen Umwelt einbringen und dementsprechend auch in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse involviert werden. Gleichwohl muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass politische Eliten solche Reformen nicht nur aus reiner politischer Überzeugung, sondern vor allem aus elektoralem Kalkül propagieren dürften, beispielsweise um sich Stimmen bei anstehenden Wahlen zu sichern oder sich gegenüber parteipolitischer Konkurrenz als besonders „bürgernah“ zu positionieren (Scarrow 1997: 464; Vetter 2009: 135). Natürlich können Reformagenden einzelner Akteure auch an politischen Konstellationen scheitern, wie Vetter (2009: 135-136) am Beispiel des Wahlrechts in Nordrhein-Westfalen und im Saarland zeigt.

Zittel und Fuchs (2007: 1) bezeichnen solche Reformbestrebungen als *participatory engineering* und meinen damit „purposive attempts on the part of political elites to affect political participation positively via the reform of the institutions of democracy“ (Zittel & Fuchs 2007: 1). Anders ausgedrückt kann man von der Implementation demokratischer Innovationen beziehungsweise der Ausweitung des sogenannten „Invited space“ sprechen (Kersting

2013b: 271). Gestützt werden solche Versuche durch Forderungen aus der Bevölkerung, die in Umfragen den Wunsch nach stärkerer Mitbestimmung und Bürgerbeteiligung bekunden (z. B. Bertelsmann Stiftung 2011) und ihr insgesamt positive Effekte für politische Entscheidungsprozesse attestieren (Gabriel & Kersting 2014). So fand beispielsweise direktdemokratische Mitbestimmung bereits Ende der 1990er Jahre eine hohe Zustimmung in der deutschen Bevölkerung (Dalton et al. 2001: 144-145; Kornelius & Roth 2004: 88)⁴⁸ und wird in aktuellen Umfragen hinsichtlich ihrer Wirkungen positiv eingeschätzt (Decker et al. 2013: 60-68).

Solche Bestrebungen die Demokratie zu reformieren, sind kein gänzlich neues Phänomen, wie der historische Abriss bei Dalton et al. (2003) zeigt, doch der aktuelle Trend deutet auf eine neue Hochphase solcher Bemühungen hin. Greift man gängige Systematisierungen solcher Reformen auf, die beispielsweise eine Unterteilung in *representative democracy*, *direct democracy*, *advocacy democracy* (Dalton et al. 2003: 9-11) oder eine Unterscheidung in repräsentative, direktdemokratische, deliberative und demonstrative Beteiligung („demokratischer Rhombus“; Kersting 2014a: 64) vornehmen, so tangieren sie in erster Linie direktdemokratische und konsultativ-dialogische Beteiligung, auch wenn Reformen des Wahlrechts – also der Bereich *representative democracy* – häufig ebenfalls Erwähnung finden (z. B. Kersting 2004a: 126-149; Kersting et al. 2008: 50-53; Stoker 2006b: 170-172). Warren (2003) verortet die gegenwärtigen, zentralen Transformationen der (repräsentativen) Demokratie jenseits von Reformen der Wahlen (Wahlrecht, „E-Voting“, Kandidatenauswahl usw.).⁴⁹

Dennoch werden im Folgenden alle Bereiche dargestellt, um einen griffigen Überblick zur gegenwärtigen Debatte über Demokratiereformen und demokratische Innovationen zu schaffen. Das heißt, von abstrakten, theoretischen Konzeptionen ist nun ausführlicher als in Abschnitt 2.4.4 auf konkrete Realisationsversuche überzugehen. Abschnitt 2.7 resümiert sodann die empirischen Befunde zu ihren Wirkungen. Um den Gesamteindruck vorwegzunehmen: Die Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten der Bürger haben sich in der wiedervereinigten Bundesrepublik durchaus vergrößert (Gabriel 2000; Vetter 2009). Der darauffolgende Abschnitt 2.8 erörtert anschließend die wesentlichen Kritikpunkte an demokratischen Innovationen, denn trotz aller vorherrschender Euphorie stehen Demokratiereformen und demokratische Innovationen durchaus in der Kritik.

⁴⁸ Ein interessanter Befund der deskriptiven Studie von Dalton et al. (2001) ist, dass direkte Demokratie – also eine partizipatorische Demokratievariante – stärker von Personen mit niedrigerem Bildungsniveau und Politikinteresse sowie mit dem Funktionieren der Demokratie und den Parteien unzufriedenen Personen befürwortet wird. Dies widerspricht dem „New Politics“-Argument, wonach besonders Bürger mit postmaterialistischen Wertorientierungen und hohen politischen Kompetenzen nach direktdemokratischer Mitbestimmung streben. Im Gegensatz dazu stützt die methodisch aufwendigere Studie von Donovan und Karp (2006) mit Daten aus der Schweiz, Kanada, Neuseeland, Schweden, Finnland und Norwegen die „New Politics“- beziehungsweise kognitive Mobilisierungsargumentation.

⁴⁹ Ob man durch diese Wandlungsprozesse von einer zweiten Transformation der Demokratie sprechen kann, wie dies von Warren (2003) vermutet wird, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Konkret meint Warren (2003: 224) damit nach dem Wandel von einer athenischen Versammlungsdemokratie hin zur repräsentativen Demokratie einen neuerlichen Wandel hin zu einer dritten Demokratieform, der zwar die Repräsentation nicht gänzlich beseitigt, aber dennoch einen qualitativen Bruch in ihrer Funktionsweise bedeutet.

Elektorale Reformen

Jenseits der klassischen politikwissenschaftlichen Debatte um Mehrheits- und Proporzwahlrecht (Lijphart 1999) konzentrieren sich die Reformen des Wahlrechts im Wesentlichen auf eine Personalisierung des Wahlverfahrens im Sinne eines stärkeren Einflusses der Bürger auf Personalentscheidungen beziehungsweise die Zusammensetzung der Parlamente (Kersting 2004a: Kap. 4.1). Primäres Ziel solcher Bestrebungen ist die Anhebung der Wahlbeteiligung (Perea 2002: 656). Auch hier erweist sich die kommunale Ebene erneut als Experimentallabor. Einerseits beinhaltet dies die Direktwahl des Bürgermeisters, andererseits die Einführung des sogenannten „Kumulierens“ und „Panaschierens“ bei den Wahlen des Gemeinderats (Kersting 2004a: Kap. 4.1) sowie die Reduzierung von Zugangshürden, etwa durch die Abschaffung von Sperrklauseln (Fünf-Prozent-Hürde) (Bogumil et al. 2010).

Mit der Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters, wie sie mittlerweile in allen deutschen Flächenstaaten analog zu den Regelungen in Bayern und Baden-Württemberg („Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung“, Knemeyer 1999; vgl. dazu auch Kersting 2008c) eingeführt wurde, geht die Erwartung einher, dass durch den direkten Wettbewerb zwischen den Kandidaten qualifizierteres Personal an die Spitze der Kommunalverwaltung gewählt wird, während Parteikalkül, wie es bei der Wahl des Bürgermeisters durch den Rat der Fall sei, eingedämmt werde (Kersting 2004a: 134; Wehling 2010; Wollmann 2004). Detailregelungen, wie beispielsweise Amtszeiten, Abwahlmöglichkeiten oder Zuständigkeiten variieren dabei zwischen den Ländern. Erhofft wird sich dadurch insbesondere eine stärkere Legitimation des Verwaltungshandelns durch die Bürger.

Stärkere Modifikation erfuhr das Kommunalwahlrecht in vielen Bundesländern durch das bereits erwähnte Kumulieren und Panaschieren. Dies bedeutet, dass die Wähler bei Kommunalwahlen die Möglichkeit haben, mehrere Stimmen auf einen Kandidaten anzuhäufen oder auf verschiedene Kandidaten, auch unterschiedlicher Parteien, zu verteilen. Es besteht ferner die Möglichkeit, die gesamten Stimmen an eine Partei zu vergeben inklusive der Möglichkeit, unliebsame Kandidaten zu streichen (Kersting 2004a: 137-139). Wie schon bei der Direktwahl des Bürgermeisters existieren auch hier Detailunterschiede zwischen den Bundesländern (Überblick bei Kersting 2004a: 138). Während in den südlichen Bundesländern so viele Stimmen vergeben werden können, wie der Rat Sitze hat, stehen den Wählern in den östlichen Bundesländern und Niedersachsen drei Stimmen zur Verfügung. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland wird indes gänzlich auf Kumulieren und Panaschieren verzichtet. Weitere Unterschiede betreffen die Amtszeit der Ratsleute (vier bis sechs Jahre), das Sitzzuteilungsverfahren sowie das Alter für das aktive und passive Wahlrecht. Hinzu kommt die Einführung des aktiven Wahlrechts für EU-Ausländer (dazu auch Geißel 2009: 62-64). Sperrklauseln auf kommunaler Ebene wurden in den letzten Jahren flächendeckend abgeschafft, ebenfalls mit der Intention, die Präferenzen der Bürger bestmöglich im Gemeinderat abzubilden (Bogumil & Holtkamp 2013: 108).

Separat wird diskutiert, ob als Reaktion auf sinkende Wahlbeteiligung eine Wahlpflicht eingeführt werden sollte, um so sozial benachteiligte Bürger wieder zur Stimmabgabe zu bewegen und Verzerrungen in der Zusammensetzung der Parlamente einzudämmen (z. B. Faas 2012; Lijphart 1997). Ob dies der (repräsentativen) Demokratie zuträglich ist, kann wiederum kontrovers diskutiert werden, denn es besteht zugleich die Gefahr, dass extremistische, undemokratische politische Positionen ihren Weg in die Parlamente finden (Verba 2003: 667-673).

Darüber hinaus werden Möglichkeiten gesucht, die Kosten der Wahlteilnahme zu reduzieren. In erster Linie handelt es sich dabei um Ansätze, die Stimmabgabe vom Wahltag zu entkoppeln. Im Laufe des Bestehens der Bundesrepublik wurden die Regelungen zur Briefwahl vereinfacht, so dass heutzutage die Stimme ohne sonderliche Begründung per Post vor dem Wahltag abgegeben werden kann. Mit der weiteren Ausbreitung des Internets, vor allem durch Breitbandanschlüsse und Zugang über Mobiltelefone, könnte auch die Stimmabgabe per Internet in Zukunft eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Diese Option wird auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems bereits den Bürgern der Schweiz und Estlands angeboten (Überblick bei Kersting 2004b; 2005b; Kersting & Baldersheim 2004). Als besonders exotischer Vorschlag im Zusammenhang mit Wahlen ist abschließend die Auswahl der Parlamentarier aus der Masse der Bürger per Losverfahren anzuführen (Buchstein 2012).

*Direkte Demokratie*⁵⁰

Direkt demokratische Reformen als direkter Realisierungsversuch partizipatorischer Demokratietheorien (Zittel 2007: 17) in Deutschland fokussieren auf die Landes- und Kommunalebene. Auf Bundesebene werden sie zwar von Vereinen wie „Mehr Demokratie e. V.“⁵¹ eingefordert, sind bis auf Angelegenheiten der Territorialreform und Revision des Grundgesetzes gegenwärtig nicht vorgesehen (Überblicke z. B. bei Kersting 2016 und Kost 2013: Kap. 4).

Auf Landesebene war die Möglichkeit eines Volksbegehrens beziehungsweise -entscheids⁵² vor der deutschen Wiedervereinigung zwar in den meisten Bundesländern, zum Teil bereits seit Gründung der Bundesrepublik, verfügbar, die flächendeckende Verbreitung stellte sich jedoch erst nach 1990 ein, vor allem in den neu entworfenen Verfassungen der ostdeutschen Bundesländer (Kost 2013: 56-67). Hier variieren die Regelungen bezüglich zulässiger Themen, Unterschriften- und Zustimmungsquoren sowie zeitlichen Fristen mitunter beträchtlich zwischen den einzelnen Bundesländern (Schiller 2007: 118-120). Besonders hervorzuheben ist, dass Finanzangelegenheiten von direktdemokratischer Entscheidung ausgeschlossen sind.

⁵⁰ Direkte Demokratie ist definiert als die direkte Beteiligung der Bürger an Sachentscheidungen, die in die Kategorien obligatorisches Referendum, optionales Referendum (eingeleitet durch repräsentative Organe) und Initiativinstrumente (eingeleitet durch Bürger) aufgliedert werden (Schiller 2007: 116). Personalentscheidungen, wie die direkte Wahl eines Präsidenten oder Bürgermeisters sind hingegen nicht zur direkten Demokratie zu zählen.

⁵¹ Siehe dazu auch die Webseite des Vereins: www.mehr-demokratie.de [letzter Zugriff 24.8.2016]

⁵² Begehren meint dabei die Sammlung von Unterschriften, die die Durchführung einer Abstimmung über einen Sachverhalt beantragt, Entscheidung die im Falle eines erfolgreichen Begehrens endgültige Abstimmung.

Auf kommunaler Ebene waren Bürgerbegehren und -entscheide bis 1990 nur in Baden-Württemberg vorgesehen, mit der deutschen Wiedervereinigung breiteten sich diese Verfahren auch in den übrigen Bundesländern aus (Kersting 2004a: 152-156; Schiller 2007: 120-121). Wie schon auf Landesebene existieren deutliche Unterschiede in den Regelungen zwischen den einzelnen Bundesländern, was wiederum Themen, Quoren und Zeitfenster betrifft (Kersting 2004a: 156). Im Hinblick auf Bürgerbeteiligung in Finanzfragen – dies ist im Hinblick auf den Bürgerhaushalt wichtig – kann festgehalten werden, dass auch auf kommunaler Ebene Haushalt und Steuern üblicherweise nicht zur Abstimmung gestellt werden dürfen (Schiller 2007: 120). Daraus resultiert, dass eine Gemeinde nicht ohne weiteres die Ergebnisse eines konsultativ-dialogischen Verfahrens wie dem Bürgerhaushalt den Bürgern zu direktdemokratischen Abstimmung vorlegen kann (zu den rechtlichen Aspekten siehe Müller 2009).

Insgesamt kann zur direkten Demokratie in Deutschland konstatiert werden, dass zwar einerseits mittlerweile in allen Bundesländern sowohl auf kommunaler als auch Landesebene direktdemokratische Instrumente bereitgestellt werden, andererseits die Zugangshürden beispielsweise im Vergleich zur Schweiz oder den USA deutlich höher ausfallen (Schiller 2007: 122). Ohne bereits an dieser Stelle zu sehr auf die Wirkungen direkter Demokratie einzugehen, kann ferner angemerkt werden, dass die Nutzung eher selten ist und direkte Demokratie deshalb kaum als breit akzeptierte, auch auf Seiten der Bürger institutionalisierte Partizipationsform angesehen werden kann (Schiller 2007: 142-143), wenngleich für die letzten Jahre auf kommunaler Ebene durchaus eine Zunahme der Nutzung zu verbuchen ist (Rehmet et al. 2014: 17).

*Co-Governance und konsultativ-dialogische Verfahren*⁵³

Wie weit sind neuartige Beteiligungsverfahren beziehungsweise demokratische Innovationen jenseits gesetzlich geregelter Beteiligung wie Wahlen und Instrumenten der direkten Demokratie nun verbreitet? Da es kaum einheitliche Bezeichnungen beziehungsweise Definitionen für viele Verfahren gibt, gestaltet sich eine valide Erfassung – sei es durch Recherchen oder durch Befragungen in Kommunen – hingegen als schwierig (Rowe & Frewer 2005: 256-260).

Eine Datenbasis zu konsultativ-dialogischen Verfahren der Bürgerbeteiligung bietet eine aktuelle Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) durch eine Vollerhebung in den 188 Städten über 50.000 Einwohner und einer Zufallsstichprobe aus den ca. 500 Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 50.000 (Landua et al. 2013: 5).⁵⁴ Neben der Erkenntnis, dass in den untersuchten Städten auch auf offizieller Ebene Bürgerbeteiligung als wichtiges Thema gesehen wird, wird deutlich, dass man vor allem im Bereich der Stadtent-

⁵³ Da gemeinsame und vor allem gleichberechtigte politische Entscheidungsfindung zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in Deutschland nicht oder kaum vorzufinden sind, werden die Bereiche „Co-Governance“ und „Konsultation“ an dieser Stelle gemeinsam abgehandelt.

⁵⁴ Befragt wurde jeweils das Leitungspersonal der Fachbereiche „Tiefbau/Verkehrsplanung“ und „Städteplanung/Städtebau“ in den Stadtverwaltungen (Landua et al. 2013: 5). Dies kann unter Umständen zu Verzerrungen führen, da Beteiligungsverfahren in anderen Fachbereichen den Befragten nicht bekannt waren.

wicklung und der Bau- und Verkehrsplanung auf eine Beteiligung der Bürger setzt (Landua et al. 2013: 8-17). Auf die Frage, welche konkreten Verfahren man praktiziert, werden besonders häufig die öffentliche Auslegung von Plänen, Bürgerforen/Bürgerversammlungen sowie Bürgeranhörungen/Einwohnerfragestunden genannt, während z. B. Mediationsverfahren, World Cafés und Planungszellen, aber auch der Bürgerhaushalt kaum Erwähnung finden (Landua et al. 2013: 16). Interessant ist ferner, dass kaum Verfahren mit Entscheidungsbefugnissen der Bürger durchgeführt werden (Landua et al. 2013: 13). Im Wesentlichen zielen diese Beteiligungsverfahren deshalb auf Information und Konsultation. Dies dürfte allerdings auch auf das Letztentscheidungsrecht des repräsentativ gewählten Gemeinderats sowie gesetzliche Vorgaben zurückzuführen sein. Nähere Angaben finden sich im Bericht zu diesem Sachverhalt indes nicht.⁵⁵ Zahlen zum Bürgerhaushalt werden an dieser Stelle ausgespart. Sie sind in Kapitel 3 dieser Arbeit zu finden.

Exkurs 1: Elektronische Demokratie

Eine besondere Bedeutung in der Debatte um die Reform der (lokalen) Demokratie und demokratischen Innovationen wird dem Internet beigemessen. Einerseits dient es als Mittel, um Informationen an die Bürger zu übermitteln (z. B. „Open Data“- und „Open Government“-Initiativen als Ansätze zur transparenten, frei zugänglichen Darstellung staatlicher Daten beziehungsweise Planungs- und Entscheidungsprozesse; vgl. z. B. Wojcik 2012), andererseits als Möglichkeit zur Interaktion zwischen Bürgern und Verwaltung („E-Government“) und zwischen Bürgern und Politik („E-Democracy“) (Schlozman et al. 2010: 488-489; Überblick bei Kersting 2012a; Norris 2001: Kap. 5 und Nanz & Fritsche 2012: 88-106). Im Bereich der E-Democracy steht dabei zum einen die Stimmabgabe bei politischen Wahlen („E-Voting“) im Vordergrund, zum anderen die Nutzung für konsultativ-dialogische Beteiligung. Aufgrund rechtlicher und technischer Hürden ist E-Voting – wie anderweitig bereits angemerkt – noch nicht sehr verbreitet (z. B. Hall 2012; Kersting 2004b, 2005b; Kersting & Baldersheim 2004). Im Bereich der konsultativ-dialogischen Bürgerbeteiligung ist eine Nutzung des Internets hingegen deutlich häufiger, oftmals in Kombination mit Offline-Verfahren (Kersting 2014a). Dies zeigt sich nicht zuletzt in der steigenden Nutzung von E-Petitionen, Diskussionsforen, digitalen Bürgersprechstunden und Politiker-Chats (Nanz & Fritsche 2012: 91-92). Darüber hinaus bieten aktuelle Entwicklungen der Internettechnologie, wie z. B. Onlineforen, soziale Netzwerke, Weblogs usw. zusätzliche Möglichkeiten zur politischen Kommunikation und Interaktion von Bürgern und politischen beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Akteuren (Schlozman et al. 2010: 498-503; Schradie 2011: 153-154). Sie werden ebenfalls von Politik und öffentlicher Verwaltung eingesetzt. Das Internet spielt also für Staat, Politik und Demokratie eine immer wichtigere Rolle.

⁵⁵ Darüber hinaus nennt Dienel (2002: 280-282) rund 40 Fallbeispiele für Planungszellen beziehungsweise daraus resultierende Bürgergutachten in Deutschland. Inwiefern diese Zahl der tatsächlichen Anzahl an durchgeführten Planungszellen entspricht, kann nicht geklärt werden. Genausowenig liegen dem Autor Zahlen über die weitere quantitative Entwicklung der Planungszelle seit 2002 vor.

Vorteile der Nutzung des Internets sind die zeitliche und räumliche Unabhängigkeit sowie der geringere Aufwand bei der Nutzung, sei es im Hinblick auf die Informationsbeschaffung zu gesellschaftlichen beziehungsweise politischen Themen als auch der letztendlichen Einflussnahme auf politische Akteure, Prozesse und Entscheidungen (Nanz & Fritsche 2012: 89-90; Ward et al. 2003: 653). Wie oben bereits erwähnt, erleichtert das Internet die Vernetzung und Kommunikation zwischen Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Institutionen, wovon auch politisch bisher Inaktive profitieren könnten (Shah et al. 2001: 144-145). Zugleich könnten zeitliche Ungebundenheit und Anonymität sachliche Reflexion und Argumentation fördern sowie soziale Statusunterschiede, die bei Vor-Ort-Veranstaltungen die Interaktion der Beteiligten beeinflussen können, nivellieren (Nanz & Fritsche 2012: 89-90). Für staatliche Akteure lassen sich diese Vorteile bei der Interaktion mit den Bürgern – von der Anonymität einmal abgesehen – als in etwa identisch ansehen, wobei sicherlich der geringere personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcenaufwand im Kontrast zu Vor-Ort-Interaktionen (z. B. Bürgerforen) ausschlaggebend sein dürfte. Insgesamt erscheint das Internet als Lösung für die in Abschnitt 2.4.1 beschriebenen Probleme demokratischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in größeren politischen Gebietseinheiten.

Allerdings scheinen sich Hoffnungen, durch das Internet eine stärkere Mobilisierung politisch wenig aktiver, marginalisierter Gruppen zu erreichen, empirisch kaum zu bestätigen (Best & Krueger 2005; Emmer et al. 2011: 305-306; Schlozman et al. 2010), auch wenn beispielsweise ein genereller Mobilisierungseffekt auf die Wahlbeteiligung für die USA berichtet wird (Tolbert & McNeal 2003) und für manchen Staaten, wie z. B. Großbritannien und Spanien, sogar sozial ausgewogenere politische Beteiligung im Internet festzustellen ist (Anduiza et al. 2010; Gibson et al. 2005; Ward et al. 2003). Vielmehr wird das Internet ergänzend oder substitutiv zu traditionellen Formen der politischen Partizipation und Kommunikation genutzt. Insgesamt sind Personen mit höherem Bildungsniveau auch im Internet politisch aktiver⁵⁶, was sich mit Befunden zur Offline-Partizipation deckt, wobei jedoch Jüngere stärker auf das Internet zurückgreifen. Dies wird in der Diskussion um eine unpolitische Jugend als positiver Befund gedeutet (Best & Krueger 2005: 203; Schlozman et al. 2010: 490).⁵⁷

Zu beachten ist, dass zur Nutzung der oben genannten Vorteile des Internets zunächst ein Netzzugang notwendig ist. Im Bereich der politischen Partizipation wird in der Regel jedoch kein Hochgeschwindigkeitszugang benötigt (Best & Krueger 2005: 192-193; Schlozman et al. 2010: 489-490), obgleich sich dies mit künftiger Einbindung von Medieninhalten (z. B. Videos, Videochats usw.) rasch ändern könnte. Darüber hinaus sind es spezifische Kompeten-

⁵⁶ Schradie (2011) kann zudem am Beispiel der USA aufzeigen, dass es vor allem Personen aus sozial höheren Schichten sind, die das Internet aktiv in Form der eigenen Gestaltung von Webinhalten nutzen. Besondere Aufmerksamkeit verdient eine Studie von Mossberger et al. (2012), die am Beispiel Chicagos verdeutlicht, dass nicht nur Individualfaktoren (z. B. Einkommen, Bildung), sondern auch strukturelle Eigenschaften von Stadtteilen (z. B. Segregation, Armut) mit den subjektiv wahrgenommenen Hürden zum Internetgang korrelieren und mit Individualfaktoren interagieren, also bestehende Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen verstärken.

⁵⁷ Dieser Aspekt wird in den Abschnitten 2.7 und 2.8 erneut aufgegriffen.

zen im Umgang mit Informationstechnologien, die für die Nutzung des Internets für politische Partizipation vorauszusetzen sind, wie eine Studie aus den USA zeigt (Best & Krueger 2005: 193). Diese sind separat von klassischen Ressourcen, wie mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit oder Organisationsfähigkeit zu betrachten, die politische Partizipation begünstigen (Brady et al. 1995; Verba et al. 1995). Fehlt ein Zugang sowie entsprechende Kompetenzen, so wird auch politische Partizipation via Internet unwahrscheinlicher.

Wie in Kapitel 3 dieser Arbeit noch weiter ausgeführt wird, dient das Internet auch für Bürgerhaushalte als wichtiger Kommunikationskanal zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern, was die an dieser Stelle skizzierten Vorteile und Probleme ebenfalls miteinschließt. Nicht ohne Grund haftet dem Bürgerhaushalt aufgrund seiner in Deutschland häufig praktizierten Form die Bezeichnung „elektronisches Vorschlagswesen“ (Kersting 2014a: 62) an.

Exkurs 2: Internationale Entwicklungen der (lokalen) Demokratiereform

Ein ähnlich hoher Stellenwert von Demokratiereformen, Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik und -verwaltung sowie Trends zur elektronischen Demokratie lassen sich auch in anderen europäischen Staaten – trotz zum Teil beträchtlichen Unterschieden in den politischen Systemen und der Stellung der lokalen Ebene (Überblick bei Heinelt & Bertrana 2011) – beobachten (Geißel & Joas 2013; Geißel & Newton 2013; Kersting et al. 2009; Vetter & Kersting 2003: 340-342).

Für Großbritannien berichten Lowndes et al. (2001: 207-210) bereits Ende der 1990er Jahre einen Trend zu stärkerem Einbezug der Bürger in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozesse, sei es mittels konsumentenorientierten, traditionellen, konsultativen und deliberativen Methoden sowie diversen Foren, wobei in den meisten Fällen mehrere Verfahren von den jeweiligen Kommunen eingesetzt werden. Bindende, direktdemokratische Bürgerbeteiligung ist hingegen selten (vgl. dazu auch Kersting et al. 2009: 65). Dieser Trend ist auch gegenwärtig nicht abgeebbt, wobei der Fokus der Innovationen auf Bürgerjuries, *Deliberative Polls* und Bürgerhaushalten liegt (Davidson & Elstub 2014). Auch für die Niederlande (Michels & De Graaf 2010), die skandinavischen Staaten (Aars 2007; Kersting et al. 2009: 65-66), Spanien (Font & Galais 2011; Font & Blanco 2007) und Frankreich (Kersting et al. 2009: 65-66) lassen sich ähnliche Tendenzen in Richtung stärkerer Bürgerbeteiligung berichten, wobei z. B. in Schweden in erster Linie auf Konsultationsprozesse gesetzt wird, während direktdemokratische Innovationen weniger relevant sind. In Frankreich sind zumindest durch den Rat initiierte bindende Referenden möglich (Kersting et al. 2009: 65-66). Neben der Einrichtung von konsultativen und direktdemokratischen Beteiligungsverfahren können z. B. in Norwegen auch Bestrebungen festgestellt werden, die Rolle der Parteien in der lokalen Politik zu reformieren, beispielsweise durch den Einbezug der Bürger in die Gestaltung der Partei- und Wahlprogramme sowie Fortbildungsprogramme für (junge) Kommunalratskandidaten (Aars 2007: 210-211). Insgesamt kann festgehalten werden, dass die in Deutschland vorzufindenden Bestrebungen zur Reform der Demokratie im europäischen Vergleich keinen Sonderfall darstellen.

2.7 Empirische Befunde

Was lässt sich über die konkreten Wirkungen demokratischer Innovationen sagen, beispielsweise über ihr Potenzial Bürger zur Beteiligung anzuregen, über die soziale Komposition der Beteiligten, über die Auswirkungen auf Einstellungsvariablen aus der politischen Soziologie, auf die Verknüpfung zur anderen Formen politischer Partizipation oder ganz besonders ihre konkrete Auswirkung auf Politik (ähnlich auch Fung 2006)? Schließlich sollten sich die normativ postulierten und für die diversen Innovationsbereiche in etwa identischen Ziele empirisch bestätigen, um den organisatorischen und finanziellen Aufwand der Implementation zu rechtfertigen (Vetter 2008b: 17; Zittel 2007: 9). Dazu ist ebenfalls ein prägnanter Überblick zu bieten, wobei der Bürgerhaushalt als zentrales Untersuchungsobjekt dieser Arbeit vorerst ausgeklammert wird, da er im folgenden Kapitel eine separate und vor allem detailliertere Erörterung erfährt. Aus Gründen der Vollständigkeit finden elektorale Reformen ebenso Berücksichtigung, wenn auch aus Platzgründen eher in kursorischer Form, schließlich stellen Wahlen immer noch das zentrale Partizipationsinstrument gegenwärtiger Demokratien dar. Diese Befunde lassen sich im Anschluss (Kapitel 3) zur Einordnung des Bürgerhaushalts heranziehen, da er verschiedene Aspekte anderer demokratischer Innovationen, wie z. B. (Online-)Diskussionen und Abstimmungen, miteinander verknüpft.

Im Voraus kann im Anschluss an Geißel (2012b), Michels (2011) und Newton (2012b) darauf verwiesen werden, dass die Datenlage und somit auch der Erkenntnisstand gegenwärtig noch unbefriedigend sind. Dies gilt besonders für Deutschland und elaboriertere quantitative Studien, wenngleich jüngere Forschungsinitiativen versuchen, diese Lücken zu schließen (z. B. Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg 2014; Newig et al. 2012). Somit sind die positiven Effekte, die Bürgerbeteiligung im Hinblick auf die „Malaisien“ der Demokratie zugeschrieben werden (z. B. bei Roth 2011a, 2011b), keineswegs empirisch abgesichert. Bei Betrachtung aktueller Diskurse zu Bürgerbeteiligung scheint es nach Jordan (2007: 53-57) sogar so, als würde vorliegende Evidenz, die gegen die positiven Wirkungen beziehungsweise die großflächige Implementation demokratischer Innovationen spricht, ausgeblendet. Auch deshalb ist die Schaffung eines kompakten Überblicks über Wirkungen an dieser Stelle sinnvoll. Darüber hinaus sind viele Evaluationsstudien nur als „graue Literatur“ verfügbar und dementsprechend schwer auffindbar beziehungsweise aufgrund von Zurückhaltung durch offizielle Institutionen nicht zugänglich (Geißel 2008a: 238; Michels 2011: 281). Hinzu kommt, dass oftmals keine systematische sozialwissenschaftliche Methodik zur Anwendung kommt. An dieser Stelle sei deshalb betont, dass die folgenden Ausführungen selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, also keine vollwertige Synopse oder gar Metastudie bieten können, sondern lediglich zentrale Befunde zusammentragen, um dem Leser einen Überblick zu bieten.

Vielleicht am besten erforscht ist der Bereich der direkten Demokratie. Für sie liegen zahlreiche Studien vor, die sich allerdings in der Regel auf die Schweiz und die USA (besonders auf den Bundesstaat Kalifornien) konzentrieren, da direkte Demokratie dort am stärksten

ausgeprägt und am längsten praktiziert wird (Überblick bei Lupia & Matsusaka 2004; Moekli 2007; Vatter 2007). Ebenso liegen Befunde zu den von James Fishkin (2009) etablierten *Deliberative Polls* vor, die im Vergleich zu direktdemokratischer Partizipation erstens nur konsultativ und zweitens in ihrer Reichweite deutlich eingeschränkter sind. Allerdings weisen sie genau aus diesem Grund gewisse Ähnlichkeiten mit einem Bürgerhaushalt auf. Darüber hinaus sind die Metastudien von Michels (2011), Geißel (2008b, 2012b) und Newig et al. (2012) erwähnenswert, die versuchen, einen Überblick über die zuvor erwähnten Fallstudien zu schaffen.⁵⁸ Insbesondere der quantitative Ansatz des Case-Surveys, der Informationen aus der Vielzahl an verfügbaren, vor allem qualitativen Fallstudien statistisch analysierbar macht (Newig et al. 2012), dürfte in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Evaluation demokratischer Innovationen spielen.⁵⁹

Im folgenden Abschnitt wird nun systematisch diskutiert, welche Befunde bezüglich der Nutzung (Inputdimension) und der Wirkung demokratischer Innovationen auf Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürger, auf das politische System und konkrete Policies (Outputdimension) festzustellen sind.⁶⁰ Ausgangspunkt ist dabei stets das Fallbeispiel Deutschland, das um internationale Befunde ergänzt wird.

Elektorale Reformen

Der zentrale Befund hinsichtlich der wichtigsten Innovation im Hinblick auf Kommunalwahlen – dem Kumulieren und Panaschieren – ist, dass die Wahlbeteiligung nicht erhöht wird (Vetter 2013b). Eine starre Listenwahl, die den Wählern keine Möglichkeiten der Personalisierung der Stimmabgabe einräumt, weist unter Kontrolle weiterer Faktoren durchschnittlich die höchste Beteiligung auf. Diverse Untersuchungen zeigen ferner, dass ein recht großer Anteil der Wähler lediglich die Parteiliste wählt, also von den neuen Möglichkeiten der gezielten Kandidatenauswahl keinen Gebrauch macht (Kersting 2004a: 140-146). Dies führt zu Kritik am Kumulieren und Panaschieren, die im Einklang mit der in Unterkapitel 2.8 noch ausführlicher zu diskutierenden Kritik steht, dass durch die Komplexität der Wahlzettel insbesondere sozial schwächere Personen überfordere und sie somit zur Wahlenthaltung oder aber zur fehlerhaften Stimmabgabe verleitet werden (Schäfer & Schoen 2013: 104-107). Eine Fallstudie zur Wahlrechtsreform in Hamburg kommt neben dem zuvor beschriebenen „Abschreckungseffekt“ weiterhin zu dem Schluss, dass sich die Reform negativ auf die Arbeitsfähigkeit des Parlaments auswirken könnte, allerdings zumindest jüngeren, weiblichen und Kandidaten mit

⁵⁸ In diesem Zusammenhang sind auch die Sammelbände von Geißel und Newton (2012) sowie Geißel und Joas (2013) zu erwähnen, die eine Reihe an Fallstudien zu unterschiedlichen demokratischen Innovationen enthalten und die in den jeweiligen Schlusskapiteln einem systematischen Vergleich unterzogen werden.

⁵⁹ An dieser Stelle sei auf das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierte Projekt „Ergebnisse dialogorientiert-partizipativer Verfahren – Metaanalytische Pilotstudie zu bundesrepublikanischen Bürgerhaushalten und Lokale-Agenda-21-Prozessen“ an der Forschungsstelle Demokratische Innovation der Universität Frankfurt/Main unter Leitung von Prof. Dr. Brigitte Geißel hingewiesen. Dieses Projekt überträgt den Case-Survey-Ansatz auf die im Projekttitel genannten Verfahren.

⁶⁰ Eine ähnliche Systematisierung der Effekte demokratischer Innovationen kommt auch in anderen Beiträgen zum Einsatz (z. B. Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).

Migrationshintergrund den Zugang zur Hamburger Bürgerschaft erleichtert wird und insgesamt eine bessere Repräsentationsleistung nicht ausgeschlossen werden kann (Horst 2011). Jankowski et al. (2013) argumentieren in ihrer Replik jedoch, dass für die Höhe der Wahlbeteiligung andere Faktoren, wie z. B. Wahlkampfführung und Kandidatenangebot, gewichtiger gewesen sein dürften.⁶¹

In eine ähnliche Richtung geht die Abschaffung jeglicher Zugangshürden bei Wahlen auf kommunaler Ebene, die ebenso wie Kumulieren und Panaschieren eine bessere Abbildung der Präferenzen des Elektorats ermöglichen (Prinzip der Wahl- und Chancengleichheit) und Parteidominanz durchbrechen soll (Bogumil et al. 2010). Das hat allerdings zur Folge, dass die Gemeinderäte zunehmend parteipolitisch fragmentieren, wie sich am Beispiel des Wegfalls der Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen feststellen lässt (Bogumil et al. 2010, 2015). Daraus resultieren wiederum Konsequenzen für die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Gremiums, denn Einzelkandidaten und sehr kleine Ratsgruppen beziehungsweise -fraktionen dürften weniger über Gestaltungs- denn über Vetomacht verfügen (Bogumil et al. 2010: 791).

Der europaweit vergleichende Beitrag von Perea (2002: 663-664) zu Wahlen auf nationaler Ebene liefert weitere empirische Evidenz, dass ein Wahlrecht, das größere Möglichkeiten der Präferenzäußerung zulässt, einerseits ressourcenstarke Bürger an die Wahlurne treibt, andererseits ressourcenschwache fernhält. Dem stärkeren Einfluss der Bürger auf die personelle Zusammensetzung des Parlamentes (beziehungsweise analog Gemeinderates) stehe somit eine verstärkte Exklusion ohnehin politikferner Gruppen gegenüber. Ähnliche Befunde liegen zu Wahlrechtsreformen in den USA vor (Berinsky 2005).

Separat zu diskutieren sind Befunde zur elektronischen Stimmabgabe, die in Deutschland, von einer simulativen Erprobung auf Landkreisebene (Kersting 2004d) abgesehen, gegenwärtig noch keine Relevanz haben. Internationale Befunde deuten darauf hin, dass E-Voting die Wahlbeteiligung – womöglich das Hauptziel dieser Innovation – nicht erhöht (Alvarez & Hall 2004, 2008), lediglich für Estland – das schon längere Erfahrung mit dieser Form der Stimmabgabe aufweist – deuten sich positive Effekte an (Alvarez et al. 2009: 502). Umfrageergebnisse der deutschen Simulationsstudie aus dem Jahre 2001 lassen hingegen bestenfalls auf minimale Zuwächse der Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene schließen (Kersting 2004d: 269).⁶²

Über Wirkungen auf Einstellungen der Bürger ist für Reformen des Kommunalwahlrechts in Deutschland derzeit keine Evidenz verfügbar. Alternativ können Befunde ländervergleichender Studien zur Wirkung unterschiedlicher Wahlsysteme herangezogen und – mit großer Vorsicht – auf Kommunalwahlen übertragen werden. So könnte man in Anlehnung an

⁶¹ Zu weiteren Konsequenzen der Wahlrechtsreform im Hinblick auf Kumulieren und Panaschieren ist unter anderem auf Kersting (2014b) und Nyhuis (2014) zu verweisen.

⁶² Selbstverständlich ist zu beachten, dass sich in den letzten 15 Jahren die technischen Rahmenbedingungen mit dem Ausbau der Breitbandanschlüsse sowie mobilen Internetzugängen drastisch verändert haben. E-Voting könnte folglich auf deutlich höhere Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen. Über eine mögliche Wahlbeteiligungssteigerung soll an dieser Stelle indes nicht spekuliert werden.

Anderson und Guillory (1997) annehmen, dass durch offene Wahllisten, Möglichkeiten der personalisierten Wahl und Wegfall der Fünf-Prozent-Hürde die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie auch für Minderheiten und Wahlverlierer größer ausfallen könnte (ähnlich für die kommunale Ebene in Europa auch Vetter 2002). Eine aktuelle Studie zum Bundesland Hessen ermöglicht solche Schlüsse aufgrund der Konstanzhaltung des Kommunalwahlsystems zwar nicht, lässt aber darauf schließen, dass primär die Politikperformance für die Demokratiebewertung der Bürger ausschlaggebend ist (Vetter 2013a). Direkte Effekte auf die Politikgestaltung lassen sich abschließend nicht berichten, wenn man von der allgemeinen Debatte um die Parteidifferenzthese (z. B. Hibbs 1977; Schmidt 1996) absieht, da auf kommunaler und Landesebene selbstverständlich die (parteilpolitische) Zusammensetzung der Gremien, Parlamente und Regierungen vielfältige politische Konsequenzen haben dürfte.

Direkte Demokratie

Abgesehen von der seltenen Nutzung, die auch auf die variierenden Zugangshürden in den Bundesländern zurückzuführen ist (Eder et al. 2009; Mittendorf 2008), kann für Deutschland durchaus festgehalten werden, dass direkte Demokratie auf Landesebene (Volksentscheide) eine beträchtliche Anzahl an Bürgern zur Abstimmung mobilisiert. Im Extremfall stimmen sogar bis zu rund 75 Prozent der Berechtigten ab, in der Regel liegt die Beteiligung aber bei etwa 35 bis 40 Prozent (Schiller 2007: 138). Die Beteiligung variiert zudem mit der Thematik. Auf kommunaler Ebene (Bürgerentscheide) liegt die durchschnittliche Beteiligung über alle Entscheide bis Ende 2013 bei knapp 50 Prozent (Rehmet et al. 2014: 30). Dabei fällt die durchschnittliche Beteiligung in sehr kleinen Kommunen (bis 5.000 Einwohner) am höchsten aus (ca. 63 Prozent), während sie in sehr großen (500.000 Einwohner und mehr) am geringsten ist (etwa 22 Prozent). Erwähnenswert scheint in diesem Zusammenhang, dass die Beteiligung bei vom Gemeinderat initiierten Referenden höher ausfällt als in von den Bürgern eingeleiteten Verfahren.

Eine Befragung aus dem Jahre 2013 in 27 deutschen Gemeinden variierender GröÙer zeigt ferner, dass 30 Prozent der Befragten bereits direktdemokratische Instrumente genutzt haben und 40 Prozent sich ihre Nutzung zumindest vorstellen können (Gabriel & Kersting 2014: 56). Direkte Demokratie wird darüber hinaus von einem Großteil der Befragten – mehr als 60 Prozent – mit besseren politischen Entscheidungen gleichgesetzt (Gabriel & Kersting 2014: 85).

Schwieriger gestaltet sich die Ermittlung von Evidenz für Wirkungen direkter Demokratie in Deutschland (Töller & Vollmer 2013). Für die Schweiz, dem Mutterland moderner direkter Demokratie, liegt hingegen eine Vielzahl an Studien vor, die zwar aufgrund des nur

schwer vergleichbaren Kontexts kaum auf Deutschland übertragbar sind, andererseits aber durchaus Anhaltspunkte für potenzielle Wirkungen bieten.⁶³

Hinsichtlich des Zusammenhangs mit der Wahlbeteiligung sind die Befunde widersprüchlich. In einer Aggregatdatenanalyse der Parlamentswahlen im Zeitraum 1982 bis 2004 für 23 der 26 Schweizer Kantone von Freitag (2005) zeigt sich gemittelt über alle Jahre zwar eine negative Korrelation zwischen Anzahl der Abstimmungen und Wahlbeteiligung, in einer multivariaten Analyse verliert dieser Zusammenhang jedoch seine Bedeutung. Komplexere Mehrebenenanalysen von Freitag und Stadelmann-Steffen (2007) zeigen allerdings, dass mit dem Ausbau der direkten Demokratie und ihrer faktischen Nutzung eine geringere Wahrscheinlichkeit der individuellen Beteiligung an Wahlen zum Kantonsparlament einhergeht. Konkret geht der Effekt von der Häufigkeit von Referenden und der Unterschriftenzahl zur Initiierung einer Abstimmung aus. Je mehr Unterschriften nötig sind, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung. Zugleich zeigt eine jüngere Studie von Fatke und Freitag (2013), dass mit stärker ausgebildeten direktdemokratischen Institutionen eine geringe Wahrscheinlichkeit der individuellen Protestteilnahme verbunden ist. Für die repräsentative Demokratie – falls man eine Stärkung dieser in Form von höherer Wahlbeteiligung erwartet – sind solche Befunde folglich zwiespältig.

Auf politische Unterstützung (*Political Support*; vgl. Easton 1965, 1975 und die Ausführungen zu politischer Kultur in Abschnitt 2.2) sollten ebenfalls positive Effekte direkter Demokratie ausgehen, da sie potentiell eine erhöhte Kontrolle der Repräsentanten erlaubt beziehungsweise die Bürger unabhängiger von ihnen macht, die Repräsentanten zur Inklusion diverser Interessen zwingt, Interessenausgleich ermöglicht und zudem die Akzeptanz von Wahlniederlagen auf Seiten der Wähler erhöhen kann (Bühlmann 2007). Empirisch zeigt sich in der Mehrebenenanalyse von Bühlmann (2007: 236-243), dass in Gemeinden mit direkter Gesetzgebung durch das Volk spezifische politische Unterstützung (Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Performanz) höher ausfällt als in Gemeinden mit einem Parlament. Die diffuse Unterstützung (Allgemeine Anerkennung des Systems) steht hingegen in keinem Zusammenhang mit der Variation direkter Demokratie. Zugleich erhöht ihre Ausgestaltung die spezifische Unterstützung bei Personen, die sich politisch nicht vertreten fühlen.⁶⁴ In einer vergleichbaren Studie zeigen Stadelmann-Steffen und Vatter (2012), dass mit stärkerer Nutzung

⁶³ Zu nennen sind hier neben Unterschieden in der institutionellen Gestaltung der direkten Demokratie (Quoren, zulässige Themen usw.) etwa die untersuchte Ebene des politischen Systems und ihre jeweiligen Handlungsspielräume, besonders aber Unterschiede in den politischen Institutionen und der demokratischen Kultur, da es sich z. B. in der Schweiz um eine Konsensdemokratie handelt (Lijphart 1999: 34-41), während in Deutschland die Bundesebene, die Bundesländer und auch die kommunale Ebene in einigen Bundesländern konkurrenzdemokratisch geprägt sind (Bogumil & Holtkamp 2013: 166-168; Holtkamp 2008c; Mielke & Reutter 2004; Schmidt 2011: 40). Genauso wenig scheint das Zweiparteiensystem der USA mit der Situation in Deutschland vergleichbar.

⁶⁴ Bühlmann (2007) macht sich in seiner Untersuchung die Eigenheit einiger Schweizer Gemeinden zunutze, dass kollektive Entscheidungen in regelmäßig stattfindenden Gemeindeversammlungen getroffen werden und nicht von einem für einen fixen Zeitraum gewählten Gemeindepapament. Direkte Demokratie meint in dieser Studie folglich *nicht* die Lancierung von Initiativen und die Beteiligung an Referenden.

direktdemokratischer Verfahren in den Kantonen auch eine höhere Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie verknüpft ist.

Weitere, jedoch etwas kritischere Befunde zu politsoziologischen Effekten liegen für die USA vor. Hinsichtlich politischer Selbstwirksamkeit (*Political Efficacy*) können Dyck und Lascher Jr. (2009) aufzeigen, dass insgesamt kein positiver Zusammenhang mit direkter Demokratie (Möglichkeit zu Initiativen und durchgeführte Abstimmungen in einem Bundesstaat) festzustellen ist. Ihre Ergebnisse widerlegen als methodische Kritik eine ältere Studie von Bowler und Donovan (2002). Ebenso skeptisch sind die Ergebnisse von Dyck (2009), die einen negativen Zusammenhang zum Vertrauen in die Regierung aufzeigen.

International vergleichend zeigt ein aktueller Beitrag von Dalton und Weldon (2013) auf Aggregatebene einen negativen bivariaten Zusammenhang zwischen Nutzung direkter Demokratie und Vertrauen in die Regierung und Demokratiezufriedenheit sowie Hinweise auf einen positiven Zusammenhang mit dem Interesse der Bürger an Politik. Zudem lässt sich kein klarer Zusammenhang zu *Political Efficacy* aufzeigen. Methodisch elaborierter zeigen Benz und Stutzer (2004) im europaweiten Vergleich, dass in Staaten mit Referenden zum Maastricht Vertrag der Europäischen Union (EU) objektives und subjektives Wissen über die EU stärker ausgeprägt ist.

Im Bereich der weiteren soziologischen und psychologischen Wirkungen kommt eine Studie zur Schweiz zu dem interessanten Ergebnis, dass mit stärker ausgebauter Direktdemokratie auch höhere Lebenszufriedenheit einhergeht, wobei vor allem die Möglichkeit zur Initiierung eigener Initiativen sowie möglichst niedrige Initiationshürden den Ausschlag geben (Stutzer & Frey 2000). Dieser Befund wird jedoch in aktuellen Beiträgen mit jüngeren Daten nicht bestätigt (Dorn et al. 2008; Stadelmann-Steffen & Vatter 2012).

Nach diesen Variablen der politischen Soziologie beziehungsweise Psychologie ist nun auf Policy-Effekte der direkten Demokratie einzugehen.⁶⁵ Grob zusammengefasst zeigen die Befunde einschlägiger Studien, dass direkte Demokratie in Form von Initiativen Policies in Richtung der Präferenzen des Medianwählers treiben beziehungsweise konservativer ausfallen lassen (z. B. Gerber 1996, 1999; Lupia & Matsusaka 2004; Windhoff-Héritier 1981).⁶⁶ Dies muss nicht zwangsläufig durch die Durchführung von Initiativen und Referenden geschehen, denn bereits die alleinige Möglichkeit einer Initiative reicht oftmals aus, um die Legislative zur Adaption der Medianwählerpräferenzen zu drängen („Damoklesschwert“ der direkten Demokratie).

Im Hinblick auf Staatsausgaben und Steuerpolitik ist der Tenor der Forschung zur Schweiz und den USA, dass direkte Demokratie im Wesentlichen Staatsausgaben eindämmt

⁶⁵ Für eine demokratietheoretische Einordnung des Zusammenspiels zwischen repräsentativer und direkter Demokratie sowie eine sehr detaillierte Zusammenfassung der Befunde zu Policy-Wirkungen im deutschen und internationalen Kontext ist auf Holtkamp und Brockmann (2016) zu verweisen.

⁶⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in der ersten Hälfte 20. Jahrhunderts in den USA mit Initiativen höhere Staatsausgaben verknüpft waren (Matsusaka 2000). Dies deutet darauf hin, dass direktdemokratische Initiativen nicht per se konservativ sind, sondern womöglich die Politik der Regierungen der Bundesstaaten von beiden politisch-ideologischen Extrempunkten in Richtung Median-Wähler steuern.

(Kirchgässner 2012; Matsusaka 1995; Töller & Vollmer 2013), während eine Studie zu deutschen Bundesländern mit einem innovativen, elaborierten Forschungsdesign aufzeigen kann, dass die Einführung des Bürgerbegehrens und -entscheids in Bayern zu einer Erhöhung der Kommunalausgaben im Bundesland geführt hat (Blume et al. 2008). Freitag et al. (2003) verdeutlichen darüber hinaus, dass allein die Durchführung von Finanzreferenden in den Kantonen die Besteuerung der Bürger hemmt, was für eher sparsame Präferenzen spräche. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Befund, dass mit stärkeren direktdemokratischen Rechten auch die Bereitschaft Steuern zu zahlen größer ist (Kirchgässner et al. 1999: 91). Zugleich geht mit diesen Rechten auch eine geringere Umverteilung einher, wobei jedoch sich dieser Effekt in ökonomisch sehr ungleichen Kantonen umkehrt und es zu Umverteilung kommt (Feld et al. 2010: 883-884). Darüber hinaus deuten Studien sogar darauf hin, dass in Kommunen mit direkter Demokratie öffentliche Dienstleistungen effizienter erbracht werden (Feld & Savioz 1997; Pommerehne 1983: 472-474).

Das Gros der Forschung kommt also zu dem Schluss, dass die direkte Mitbestimmung in Sachfragen – selbst bei finanziellen Angelegenheiten wie öffentliche Ausgaben und Steuern – keinesfalls zu erhöhter Ausgabenfreudigkeit führt, auch wenn der einzige Befund zur Bundesrepublik (Blume et al. 2008) dies etwas relativiert und die Befunde aus der Schweiz und den USA nicht direkt auf Deutschland übertragen werden sollten.

Im Hinblick auf Deutschland verdient der Überblick von Holtkamp (2006: 195-198; ähnlich auch Schiller 2014) zur Wirkung direkter Demokratie auf kommunaler Ebene in Deutschland Beachtung, auch wenn dieser aufgrund nicht vorliegender systematisch-vergleichender Studien eher als Zusammenstellung von Thesen zu verstehen ist. Demnach kann angenommen werden, dass durch Bürgerentscheide Transparenz über kommunalpolitische Belange erhöht sowie die öffentliche Debatte darüber gefördert wird. Zugleich scheint eine Steigerung der Akzeptanz politischer Entscheidungen unwahrscheinlich, zum einen weil Bürgerbegehren oftmals aus formellen Gründen abgewiesen werden, zum anderen weil sie zu einer Polarisierung der Präferenzen beitragen könnten. Die Wirkung auf Politikergebnisse deutet darüber hinaus auf einen Erhalt des Status quo hin. Durch die Antizipation der Bürgerpräferenzen könne in der Kommune ein konkordanzdemokratischer Politikstil entstehen, der zwar einerseits erhöhte Responsivität bedeute, andererseits aber auch innovative Policies, wie z. B. Konsolidierungsmaßnahmen, blockiere.

Gesondert im Bereich der Policy-Effekte ist auf Minderheitenschutz einzugehen, da sich direktdemokratische Gesetzgebung dem Verdacht ausgesetzt sieht, eine Unterdrückung von gesellschaftlichen Minderheiten zu forcieren. Eine Fallstudie zum Hamburger Volksentscheid zur Schulreform im Jahr 2010 kann jedoch aufzeigen, dass die ressourcenstarke Minderheit des Bildungsbürgertums, die durch die Reform Nachteile erfahren hätte, durch direkte Demokratie ihre Interessen durchzusetzen vermochte (Töller et al. 2011). Umgekehrt zeigte sich beim Volksentscheid zum Nichtrauchergesetz in Bayern im Jahr 2010, dass die Minderheit der betroffenen Raucher eine deutlich geringere Beteiligungsquote am Entscheid aufwies

(Schäfer & Schoen 2013: 112-114). Zudem korreliert der Status „Raucher“ negativ mit dem Bildungsniveau. In diesem Fall wurde folglich eine Minderheit durch direktdemokratische Verfahren benachteiligt.

Eine jüngere Studie zur Schweiz kommt jedoch zu dem Fazit, dass lediglich ein Nulleffekt auf Minderheitenrechte auszumachen ist, diese also weder ausgebaut noch beschnitten werden, wobei dies für die Rechte von Migranten muslimischen Glaubens jedoch nicht der Fall scheint (Vatter & Danaci 2010). Auch für Kalifornien lässt sich in der Gesamtschau im Zeitraum 1978 bis 2000 keine Benachteiligung von Minderheiten ermitteln, wenn auch gegen Ende des Untersuchungszeitraums Entscheidungen zuungunsten von Bürgern mit lateinamerikanischem Migrationshintergrund fielen (Hajnal et al. 2002). Ähnliche Befunde liegen zur Gesetzgebung in Bezug auf Homosexualität beziehungsweise gleichgeschlechtlichen Partnerschaften in den USA vor: Tendenziell sind größere politische Einheiten in ihren Entscheidungen toleranter, unabhängig davon, ob sie direktdemokratisch oder von repräsentativen Gremien getroffen werden (Donovan & Bowler 1998).

In anderen Politikbereichen sind die Befunde hinsichtlich positiver Wirkungen direkter Demokratie kritisch. Im Feld der Umweltpolitik beispielsweise deutet die gegenwärtige Studienlage darauf hin, dass effektive, nachhaltige Politiken – insbesondere wenn sie eine deutliche Abkehr vom Status quo darstellen – durch direkte Demokratie eher blockiert werden (Stadelmann-Steffen 2011). Zugleich zeigt sich für das Beispiel USA, dass in Bundesstaaten mit der Möglichkeit direktdemokratischer Initiativen im Bereich der Gesellschaftspolitik – als konkrete Beispiele Abtreibungsgesetze und Todesstrafe – zu konservativeren Politiken tendiert wird (Gerber 1996; Matsusaka 2005: 195). Somit kann an dieser Stelle nicht ausgeschlossen werden, dass direkte Demokratie für rechtspopulistische Ziele instrumentalisiert wird oder progressiver Gesetzgebung im Wege steht, obgleich sie in Deutschland thematisch stärker eingeschränkt ist als z. B. in der Schweiz oder den Bundesstaaten der USA.

Konsultativ-dialogische Verfahren

Neben den rechtlich klar geregelten Partizipationsmöglichkeiten der Wahlen und der direkten Demokratie liegt der Schwerpunkt demokratischer Innovation besonders auf konsultativ-dialogischen Instrumenten, deren Ergebnisse und Empfehlungen – wie mehrfach erwähnt – für Politik und Verwaltung nicht bindend sind. Zu diesen zählt auch der Bürgerhaushalt, der die vielleicht populärste Innovation in diesem Bereich darstellt. Eine aktuelle Befragung der *Bertelsmann Stiftung* in 27 deutschen Gemeinden – deren Daten auch in dieser Arbeit verwendet werden – zeigt zunächst, dass sich rund 20 Prozent der Befragten bereits an konsultativ-dialogischen Verfahren beteiligt haben und rund 35 Prozent sich eine Beteiligung zumindest vorstellen können (Gabriel & Kersting 2014: 56). Insgesamt verbinden die in dieser Studie befragten Bürger Bürgerbeteiligung mit einer Vielzahl an positiven Effekten, die auch in der theoretischen Literatur postuliert werden (vgl. Abschnitt 2.5), wie z. B. Abbau von Politikverdrossenheit, informierterer Politik und dem Abbau von Widerständen, obgleich auch

negative Aspekte, wie etwa die Einschätzung von Bürgerbeteiligung als „Showveranstaltung“, durchaus Zustimmung finden (Gabriel & Kersting 2014: 83-96).

Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Verfahren (Bürgerforen, Planungszellen, Minipublics usw.) sowie fehlender systematischer Evaluationen sind Aussagen über die Wirkungen solcher Innovationen naturgemäß schwerer zusammenzustellen. Die Reichweite dieser Verfahren ist zunächst meist begrenzt. Formen der Bürgerbefragung (postalisch, telefonisch, online) oder Onlinediskussionsforen können in einigen Fällen 1.000 Teilnehmer und mehr erreichen, während Verfahren mit örtlicher Präsenz, wie z. B. Bürgerjürs, Planungszellen oder Bürgerforen deutlich kleinere Teilnehmerzahlen verbuchen. Als besonders herausstechendes Beispiel ist deshalb das komplexe Bürgerbeteiligungsverfahren zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2007 bis 2009 zu nennen, in dem sich durch die sequenzielle Verknüpfung von regionalen und kommunalen Diskussionsveranstaltungen, Planungszellen und Bürgerbefragung insgesamt mehrere tausend Bürger beteiligten (Sarcinelli et al. 2011). Tagesveranstaltungen mit 3.000 oder mehr Teilnehmern, wie sie Fung (2007: 173) für die USA berichtet, scheinen jedoch eine Ausnahme zu stellen und sind für Deutschland nicht bekannt.

Die Reichweite eines solchen Verfahrens hängt beträchtlich von seinen Zielen, seiner Gestaltung und der Teilnehmerrekrutierung ab (Fung 2007: 166-167). Maßgeblich sind hierbei offener Zugang oder bewusste Auswahl der Partizipierenden (z. B. durch Zufalls- oder Quotenstichproben). Es ist plausibel, dass intensive Deliberation mit steigender Gruppengröße zunehmend schwerer fällt. Informationsvermittlung und Abstimmungsverfahren scheinen hingegen auch mit größeren Teilnehmerzahlen problemlos realisierbar. Generelles Problem konsultativer Verfahren bei offener Teilnahme scheint – wie im vorherigen Abschnitt (2.7) bereits erwähnt – die Dominanz der Mittelschicht bei der Beteiligung (Fung 2007: 166-167; Geißel 2012b: 176; Michels 2011: 285-286).

Im Unterschied zu Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen sind konsultativ-dialogische Verfahren in den meisten Fällen dadurch gekennzeichnet, dass die Teilnehmer explizit miteinander interagieren, das heißt, Meinungen austauschen und ihre Interessen vertreten. Somit besteht nicht nur die Gefahr selektiver Teilnehmerschaft, sondern auch der Durchsetzung der Interessen besonders ressourcenstarker Bürger innerhalb der Diskussionen (Delli Carpini et al. 2004; Mendelberg 2002). Es bleibt daher zu klären, welche Befunde bezüglich des Ablaufs und der Güte der Diskussionen vorliegen (Jacobs et al. 2009: 64).

Jacobs et al. (2009: Kap. 4) finden basierend auf Umfragedaten in den USA keine Evidenz, dass in diskursiven Foren Unterschiede und Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen verschärft werden beziehungsweise Eigeninteressen dominieren. Insgesamt berichten die Befragten überwiegend einen fairen und toleranten Ablauf der Diskussion, große Konsensorientierung und einen „Blick auf das große Ganze“ sowie eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse. Zu berücksichtigen ist bei diesen Befunden, dass es sich um retrospektiv erhobene Daten handelt, die keiner spezifischen demokratischen Innovation zugeordnet werden können

und zudem anfällig für eine positive Verklärung der Vergangenheit sein dürften. Auch Landwehr (2014) dokumentiert anhand einer Fallstudie zu einer Bürgerkonferenz über die Gestaltung von Entscheidungsprozeduren in der Gesundheitspolitik in der Rheinland-Pfälzischen Landeshauptstadt Mainz ähnlich positive Abläufe.

Im Gegensatz dazu stehen Ergebnisse sozialpsychologischer, oftmals experimenteller Studien zu (Klein-)Gruppendiskussionen, die auch negative Verläufe solcher Diskussionen indizieren (Überblick bei Delli Carpini et al. 2004; Mendelberg 2002). Dazu zählen unter anderem die Durchsetzung der vorherrschenden Mehrheitsinteressen, Unterdrückung von Minderheiten, die zuvor bereits erwähnte Verschärfung von Intergruppenkonflikten, Dominanz einzelner Akteure usw. Solche Gruppenprozesse verlaufen oftmals unerschwerlich, beispielsweise durch die Nutzung gruppenspezifischer Sprachcodes. Deutlich wird in diesen Studien indes auch, dass der Kontext, also z. B. Gruppenstruktur, Thematik und der institutionelle Rahmen (z. B. Abstimmungsregeln), den Diskussionsverlauf beeinflusst. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der Befund, dass ein fairer Ablauf der Diskussionen und die Möglichkeit, seine eigene Position zu äußern die Akzeptanz der Ergebnisse begünstigt. Dies sollte für eine Vielzahl demokratischer Innovationen, die lediglich eine konsultative Funktion haben, also z. B. Bürgerhaushalte, stets im Hinterkopf behalten werden.

Separat zu diskutieren sind Analysen der Diskussion in verschiedenen Formen von Onlineforen, die auch für Bürgerhaushalte, wie in Kapitel 3 noch gezeigt wird, häufig ein zentrales Element darstellen. Janssen und Kies (2005; ähnliche Befunde bei Coleman & Moss 2012: 6 und Kersting 2005a; aktueller Überblick bei Graham 2015) kommen in ihrem Überblick diesbezüglich zu dem Schluss, dass die Diskussionen kaum den in Abschnitt 2.4.3 dargestellten Ansprüchen deliberativer Demokratie genügen, sondern oftmals durch Monologe, homogene Meinungen oder Polarisierungstendenzen, in Extremfällen gar „Flaming“, also gezielte, kollektive verbale Angriffe auf bestimmte Nutzer geprägt sind. Allerdings stellt sich auch hier wieder heraus, dass diverse Kontextfaktoren eine Rolle spielen, unter anderem der Initiator, das Kommunikationsdesign und die Verknüpfung zu politischen Institutionen (dazu auch Davies & Chandler 2012; Wright & Street 2007). Im Gegensatz dazu berichten manche Fallstudien, dass Online-Diskussionen nach deliberativen Maßstäben grundsätzlich möglich scheinen (Price 2009). Dies trifft auch für von politischen Institutionen arrangierte Konsultationen zu, wie z. B. eine explorative Evaluation der von der EU Kommission initiierten europäischen Bürgerkonsultation zur Zukunft der EU ergab (Kies & Wojcik 2010). Vor allem für solche durch Politik und Verwaltung initiierten Onlineforen ergibt sich indes, dass sich die öffentlichen Akteure kaum an den Diskussionen beteiligen (ähnlich auch Aström et al. 2012). Solche Befunde scheinen problematisch, wenn solche Foren mit dem Ziel der Intensivierung der Interaktion zwischen Bürgern und politischen Akteuren eingerichtet werden.

Nun rücken die konkreten Wirkungen und Effekte in den Vordergrund. In politsoziologischer beziehungsweise -psychologischer Hinsicht sind vor allem Wirkungen auf den Wissenstand und die Fähigkeiten der Beteiligten, aber auch auf demokratieförderliche Einstellun-

gen feststellbar (Geißel 2012b: 176-177; Michels 2011: 287). So berichten Jacobs et al. (2009: 78), dass die Teilnehmer an Diskussionsveranstaltungen größtenteils eine Erweiterung ihrer Perspektiven auf den Beteiligungsgegenstand angeben. Auch eine Erhöhung politischer Kompetenzen (Wissen, Interesse, Selbstwirksamkeit etc.) und Aktivität scheint entsprechend der Befunde dieser Studie möglich (Jacobs et al. 2009: Kap. 5). Evaluationsstudien zu Bürgerbeteiligung in niederländischen Großstädten deuten darauf hin, dass die Beteiligung an der Entscheidungsfindung die Akzeptanz der Entscheidungen fördert (Michels & De Graaf 2010). Hingegen kommt Holtkamp (2006: 198-201) in seiner Darstellung von Studien zu Bürgerforen in Deutschland zu dem Schluss, dass diese aufgrund fehlender Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zu Enttäuschungen auf Seiten der Bürger führen und folglich kein Mittel gegen Politikverdrossenheit seien.

Gesonderte Erwähnung verdienen die Beiträge zu *Deliberative Polls*, die aufgrund ihres (quasi-)experimentellen Aufbaus und aufwändigerer Forschungsdesigns mit Vorher-/Nachher-Befragungen tiefere Einblicke in ihre Funktionsweise und Wirkungen ermöglichen (Fishkin 2008, 2009; Luskin et al. 2002). Diese zeigen, dass durch die zielgerichtete Bereitstellung von ausgewogenen, unparteiischen Informationen und Deliberation in Kleingruppen unter Moderation Teilnehmer zu überlegteren Meinungen und erhöhtem politischen Wissensstand gelangen können⁶⁷, ohne dass extreme Effekte des Gruppenzwangs, Dominanz sozial starker Gruppen und sozialer Erwünschtheit festzustellen sind. Des Weiteren berichtet Fishkin (2009: 135-150) eine Erhöhung der Beteiligungsabsicht bei Wahlen und Referenden, Vergrößerung der politischen Involvierung, *Political Efficacy* und Gemeinwohlorientierung. Ebenso sind konsistentere kollektive Präferenzmuster feststellbar.⁶⁸ Durch die mediale Verbreitung der Diskussionen und Ergebnisse einer *Deliberative Poll* lassen sich sogar Effekte auf öffentliche Diskurse nachweisen (Fishkin & Luskin 2006). Unabhängig von Fishkins Beiträgen können auch andere Autoren aufzeigen, dass Deliberation unter der Prämisse von Offenheit und pluralen Meinungen zu den erhofften elaborierten Präferenzen führen kann, wobei Änderungen von der Intensität der ursprünglichen Präferenzen abhängen (Barabas 2004). Gestützt werden diese Befunde zusätzlich durch ähnlich gestaltete (experimentelle) Verfahren, beispielsweise zum kontroversen Thema Atomenergie, die ähnlich ausfallen und sogar einen Zuwachs an Vertrauen in Politiker und Parlament nachweisen können (Grönlund et al. 2010).

Zu guter Letzt sei erwähnt, dass *Deliberative Polls* beziehungsweise vergleichbare Verfahren sowohl in starken Konfliktsituationen, wie dem zwischen den Volksgruppen der Flamen und Walonen tief gespaltenen Belgien (Caluwaerts & Deschouwer 2014), als auch außerhalb von westlichen Demokratien, z. B. in China, funktionieren können, obgleich in autori-

⁶⁷ Dies scheint ebenso wie weitere positive Effekte grundsätzlich auch für Online-Deliberation möglich, wie experimentelle Studien zeigen (z. B. Price 2009; Strandberg & Grönlund 2012).

⁶⁸ Fishkin (2009) weist an dieser Stelle darauf hin, dass durch Deliberation eingipflige Präferenzordnungen („single-peakedness“) in einem sozialen Kollektiv möglich sind sowie zyklische Mehrheiten in Abhängigkeit von der Abstimmungsreihenfolge vermieden werden können (für weiterführende Details siehe z. B. Shepsle 2010: Kap. 4).

tär geführten Staaten in der Regel nicht das politische System, sondern lediglich administrative Planungen und Entscheidungen im Vordergrund stehen (Fishkin et al. 2010).

Policy-Effekte konsultativer Verfahren sind häufig nur schwer zu ermitteln, da Evaluationen dies aufgrund ihres begrenzten Zeitrahmens oft nicht zulassen (Michels 2011: 283-284). Insgesamt scheinen die konkreten Wirkungen auf die Politikgestaltung solcher Verfahren gering, wie die Metastudie von Michels (2011: 283-284) zu westeuropäischen Staaten und der Literaturüberblick von Geißel (2012b: 176-177) zeigen. Die Beteiligungsergebnisse werden häufig nicht berücksichtigt. Gleiches scheint auf Online-Konsultationen zuzutreffen, obwohl auch Ausnahmen berichtet werden (Janssen & Kies 2005: 320). Holtkamp (2006: 198-201) resümiert ferner, dass sie oftmals nur der Durchsetzung starker Interessengruppen dienen, aufgrund fehlender Koordination zwischen verschiedenen Instrumenten wenig kohärente Ergebnisse entstehen sowie durch sozial selektive Beteiligung und Nutzung der Exit-Option nur homogene Debatten entstehen. Zusätzlich könnte eine Externalisierung von Kosten und „Nebenwirkungen“ auf nicht beteiligte Gruppen erfolgen. Sein Fazit ist, dass die hohen Erwartungen hinsichtlich Input- und Outputlegitimität von konsultativen Beteiligungsinstrumenten kaum erfüllt werden.

Insbesondere aufgrund letztgenannter Befunde ist als außergewöhnliches Beispiel die *British Columbia Citizens' Assembly* in Kanada zu nennen, in welcher im Jahre 2004 160 durch Zufallsauswahl bestimmte Bürger über einen Zeitraum von einem Jahr diskursiv einen Vorschlag zur Reform des Wahlrechts der Provinz entwickelten, über den im Anschluss in einem Referendum abgestimmt wurde (Lang 2007). Obwohl der Vorschlag am Zustimmungsquorum von 60 Prozent scheiterte, zeigt dieses Beispiel, dass erfolgreiche Deliberationsprozesse und – zumindest potenzieller – tatsächlicher politischer Einfluss möglich sind.⁶⁹

Besondere Beachtung verdient im Zusammenhang mit konsultativ-dialogischen Verfahren die Studie von Newig et al. (2012), die mittels der Case-Survey Methode 71 Fallstudien zu wasserbezogenen Entscheidungsprozessen auswertet und aufzeigen kann, dass Bürgerbeteiligung durchaus mit der Akzeptanz der Entscheidung bei den Bürgern korreliert, im Hinblick auf die Effektivität – also umweltschonender beziehungsweise -schützender Entscheidungen – nicht die Beteiligung von Bürgern per se eine Rolle spielt, sondern vielmehr die Inklusion umweltbezogener Interessengruppen. Darüber hinaus führt Fishkin (2009: 150-158) für *Deliberative Polls* einige Fallbeispiele an, in welchen die konsultativen Ergebnisse des Verfahrens in konkreten Policies mündeten. Systematische Studien, die prüfen, ob die Umsetzung solcher Ergebnisse von der Kongruenz mit den Präferenzen der entscheidungsbefugten Institutionen und Akteuren abhängt, liegen bisher jedoch noch nicht vor.

⁶⁹ Aus diesem Grund wurde von Norbert Kersting und weiteren renommierten internationalen Forschern im Jahr 2010 im Rahmen der ECPR Standing Group „Democratic Innovation“ eine Forschergruppe gegründet, die den Titel „DDD – direct and deliberative democracy“ trägt und sich explizit mit der fruchtbaren Verknüpfung beider Bereiche demokratischer Innovation befasst. Weitere Informationen dazu finden sich auf folgenden Webseite: www.uni-muenster.de/IfPol/Kersting/uri/ddd.html [letzter Zugriff 24.8.2016]

2.8 Kritik und Probleme

Den zuvor skizzierten Bestrebungen zur Einrichtung von demokratischen Innovationen und zur Realisierung breiter angelegter Konzepte zur Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens kommt allerdings auch zum Teil massive Kritik entgegen. Zudem sind sie mit einer Reihe praktischer Probleme behaftet. Auch diese Aspekte können auf die demokratische Innovation Bürgerhaushalt übertragen werden. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Befürworter demokratischer Innovationen dieser Kritikpunkte und Probleme zum Teil bewusst sind, sie jedoch argumentieren, dass diese durch angemessenes institutionelles Design eindämmbar seien (z. B. Fung & Wright 2001: 33-38; Fung 2003). Tabelle 4 bietet zunächst einen Überblick über wesentliche Kritikpunkte.

Tabelle 4 Kritikpunkte an demokratischen Innovationen

Kritikpunkte
– Symptombehandlung / kein wirklicher Einfluss („Bürgerspielwiese“)
– Verwässerung von Verantwortungszuschreibungen
– Schwächung von Parteien
– Niedrige Beteiligung/ soziodemographische Verzerrung der Teilnehmerschaft („übliche Verdächtige“)
– Benachteiligung sozial schwächerer Gruppen innerhalb der Verfahren
– NIMBY-Konflikte („Not in my backyard“)
– Akteurskonflikte
– Widerstände in Politik und Verwaltung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Eher grundsätzliche Kritik fokussiert darauf, dass es sich bei demokratischen Innovationen beziehungsweise Bürgerbeteiligung lediglich um eine Behandlung der Krisensymptome gegenwärtiger Demokratien handele, während die tatsächlichen Probleme gegenwärtiger Demokratien nicht angetastet würden (Blühdorn 2013: 105). So „können sie weder die Komplexität von Problem- und Interessenlagen verringern, noch den kognitiven Notstand der Bürger beheben, noch auch die Politikverflechtung im Mehrebenensystem aufheben oder die Herrschaft der Systemimperative aussetzen“ (Blühdorn 2013: 105). Ferner würden sie versuchen, den Ausdruck politischer Unzufriedenheit zu kontrollieren, indem er rationalisiert und ein Gefühl der Machtabgabe, Responsivität und Beteiligung vermittelt würde, die etablierten Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse sich jedoch nicht veränderten (Blühdorn 2013: 106-107). Letztlich handele es sich bei den gegenwärtigen Innovationsbestrebungen oftmals um Lippenbekenntnisse beziehungsweise Rhetorik, wie Davidson und Elstub (2014) am Beispiel Großbritanniens diskutieren.

Abgesehen von solcher Fundamentalkritik weisen andere Autoren aus einer repräsentativdemokratischen Perspektive darauf hin, dass in einem solchen etablierten System die Zuschreibung von Verantwortung klar ist und Möglichkeiten zur Sanktionierung der Verantwortlichen durch Abwahl bestehen (Cain 2015: 84; John 2001: 155). Durch die Ausweitung

der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und organisierte Interessengruppen könnten diese Möglichkeiten womöglich geschwächt werden. Ob eine kohärente Politikgestaltung garantiert werden kann, ist ebenfalls fraglich. Diese Problematik resultiert aus der (weiteren) Zersplitterung der politischen Sphäre in diverse Partizipations- und Deliberationsarenen mit unterschiedlichen Akteuren und sich unter Umständen widersprechenden Beteiligungsergebnissen (Fung & Wright 2001: 36-37).⁷⁰

Im gleichen Zusammenhang darf ferner nicht übersehen werden, dass die in der gegenwärtigen Partizipationsdebatte oftmals gescholtenen oder gar als überflüssig angesehenen (z. B. Roth 2011a: 27-28), für die repräsentative Demokratie jedoch zentralen Parteien eine wichtige Funktion bei der Überführung gesellschaftlicher Interessen in das politische System übernehmen, die womöglich andernfalls keine Berücksichtigung finden würden. Zugleich dienen Parteien und Interessengruppen Bürgern auch als Orientierungshilfe (Heuristik, *cue, information shortcut*) bei politischen Entscheidungen (Sniderman et al. 1991). Solche Vorteile könnten durch den Trend zu demokratischer Innovation beziehungsweise allgemeiner zu „partizipativer Governance“ eingeschränkt werden (John 2001: 155).

Ein weiterer, jedoch eher auf der praktischen Ebene angesiedelter Strang an Kritik an demokratischen Innovationen speist sich – neben der bei konsultativ-dialogischen Verfahren im Vergleich zu Wahlen meisten geringen Beteiligung – vor allem aus der Zusammensetzung der Beteiligten.⁷¹ Diese rekrutieren sich – wie schon an anderen Stellen dieser Arbeit angesprochen – überwiegend aus der Mittelschicht (hohes formales Bildungsniveau, höheres Einkommen, politisch aktiv usw.), während gesellschaftliche Minderheiten und sozial schwächere Personen deutlich unterrepräsentiert sind (z. B. Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche, Senioren) (z. B. Cain 2015: 81-82; Geißel 2011b; Kersting 2012b; Schäfer & Schoen 2013). Dieser Befund gilt für die unterschiedlichsten Partizipationsformen und sowohl für Deutschland als auch westliche Demokratien allgemein (für Deutschland z. B. Bödeker 2012; Schäfer et al. 2013, international vergleichend z. B. Schäfer 2012a; Marien et al. 2010; Solt 2008). Daraus könnte resultieren, dass die Interessen von Minderheiten und sozial Schwächeren weiter in den Hintergrund gedrängt werden, während jene der Mittelschicht stärker berücksichtigt werden. Gleiches gilt für politisch radikalere Positionen, die moderatere Positionen, die von der breiten Masse getragen werden, übertrumpfen (Fiorina 1999). Relevant ist dies vor allem deshalb, weil Kommunalpolitiker Input der Bürger benötigen, er also durchaus das lokale Agenda Setting beeinflusst (Askim & Sandkjaer Hanssen 2008). Die ursprüngliche Intention, politisch Inaktive, Desinteressierte oder gar Politikverdrossene, beson-

⁷⁰ Fung und Wright (2001: 36) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer Balkanisierung der Politik.

⁷¹ Interessant ist ferner, dass solche Befunde bereits in der attischen Demokratie festzustellen waren (Jones 1957: 109-110). Gelegentlich musste sogar die Polizei die Bürger zur Abstimmung bewegen, um die Einhaltung von Beteiligungsquoten sicherzustellen.

ders aus sozial schwächeren, marginalisierten Gruppen, zu politischer Beteiligung zu mobilisieren, könnte folglich konterkariert werden (vgl. dazu Abschnitt 2.5).⁷²

Doch selbst wenn die Beteiligten durch Zufalls- oder Quotenstichproben rekrutiert werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Personen mit höherem sozialen Status ihre Interessen durchsetzen, z. B. durch rhetorische Fähigkeiten oder Wissensvorsprung (Fung & Wright 2001: 34; vgl. auch Delli Carpini et al. 2004; Mendelberg 2002). Knapper ausgedrückt: Deliberation beziehungsweise konsultativ-dialogische Beteiligung mit ihrem Fokus auf rationalem, zielorientiertem Diskutieren könnte die Interessen sozial schwächerer Gruppen – sicherlich unfreiwillig – ausgrenzen (Sanders 1997: 360). Hinzu kommt, dass weitere sozialpsychologische Mechanismen gruppenbezogene Partizipationsprozesse beeinflussen, etwa eine Tendenz zu risikoreichen Entscheidungen, Gruppenzwang, Druckausübung oder aber auch Zurückhaltung der eigenen Position aufgrund von Erwartungshaltungen im Hinblick auf die Präferenz der Mehrheit, welche wiederum zu ungewollten Mehrheitsentscheidungen führen kann („Abilene Paradox“) (Cooke 2001).

Damit ist ein anderer Aspekt eng verwoben: Dass die ressourcenstarken gesellschaftlichen Gruppen ihre Interessen leichter geltend machen können, führt häufig zu sogenannten NIMBY-Konflikten („Not in my backyard“) (Hermansson 2007). Das heißt, diese Gruppen verhindern die Ansiedlung von Abfalldeponien, Kraftwerken und Windenergieanlagen, Flüchtlingsunterkünften usw. oder sorgen zumindest dafür, dass diese nicht die eigene Nachbarschaft betreffen, wenngleich die Maßnahme für die Gesellschaft als Ganzes unter Umständen sogar als nützlich oder sinnvoll erachtet wird (Holtkamp & Brockmann 2016: 46-51; für das Fallbeispiel Stuttgart 21 siehe Vatter & Heidelberger 2013). Stattdessen werden sie oftmals – mitunter antizipativ – in sozial schwächere Ortsteile oder Regionen ausgelagert, wo die Wahrscheinlichkeit für Widerstände der Bevölkerung geringer ist. Auch wenn dieses Phänomen besonders für Bürgerbegehren virulent scheint, ist eine Instrumentalisierung konsultativ-dialogischer Verfahren für solche Zwecke möglich.

Im gleichen Zusammenhang muss auf eine weitere Problematik von Bürgerbeteiligung verwiesen werden: das schwierige Verhältnis zu organisierten Interessengruppen, die einerseits als Informationsvermittler zu „einfachen“ Bürgern wichtig sind, andererseits auch Beteiligungsverfahren Legitimität durch den Einbezug einer Vielzahl gesellschaftlicher Interessen verleihen (Hendriks 2002; Kersting 2004a: 208-209, 2008b: 288; Young 2001). In der normativen Literatur wird jedoch postuliert, dass diese genauso wie Experten von Bürgerbeteiligungsprozessen auszuschließen seien (z. B. Nanz & Fritsche 2012: 13). Ob dies sinnvoll oder realistisch ist, sei an dieser Stelle dahingestellt, die Problematik im Hinblick auf organisierte Interessen muss jedoch erläutert werden. Ein erstes Problem kann in der empfundenen Konkurrenz als legitimer Vertreter gesellschaftlicher Interessen gesehen werden, da Bürger weder

⁷² Interessant ist jedoch, dass Fiorina (1999: 416-417) als Lösung vorschlägt, dass die „einfache“ Bevölkerung in viel größerer Zahl in politische Entscheidungen involviert werden könnte, sei es über direkte Demokratie oder neue Kommunikationskanäle, denn trotz schlechter Informationslage könne die Bevölkerung im Aggregat durchaus rationale Positionen vertreten.

die Expertise noch das nachhaltige Interesse am jeweiligen Thema verfügten (Hendriks 2002: 68). Zweitens kann ein erzwungener Rollenwechsel der Interessengruppen von Vertretern bestimmter Positionen hin zu Experten zu einem bestimmten Thema zu Akzeptanzproblemen hinsichtlich des Beteiligungsverfahrens führen (Hendriks 2002: 68-69). Natürlich ist darauf hinzuweisen, dass die Intention hinter der Ein- oder Durchführung diverser Beteiligungsinstrumente oftmals in einem Aufbrechen solch etablierter, korporatistischer Strukturen liegt. Drittens kann schließlich angenommen werden, dass auch der Kommunikationsmodus innerhalb eines Verfahrens für Interessengruppen als tendenziell schwierig bewertet werden kann, da er subjektiv beziehungsweise durch Werturteile gelenkt und konsensorientiert sei (Hendriks 2002: 69-71). Organisierte Interessenvertreter seien jedoch in der üblichen Auseinandersetzung mit Akteuren aus Politik und Verwaltung Faktenwissen und Durchsetzung der eigenen Position gewohnt. Eine Präferenzänderung der Interessengruppe im Sinne des „Gemeinwohls“ sei daher unwahrscheinlich.

Zusätzlich bestehen in Abhängigkeit von den konkreten Zielen einer Interessengruppe unterschiedliche Anreize, sich in ein Verfahren einzubringen, je nachdem wie hoch die Akzeptanz in der Bevölkerung bezüglich dieser Ziele ist: „In other words, certain groups perceive citizens' forums as nothing more than a potential public relations disaster“ (Hendriks 2002: 70). Zugleich bedeutet ein Fernbleiben zentraler Interessengruppen – unabhängig davon, ob dies freiwillig und/oder aus strategischen Gründen erfolgt oder durch das Design des Beteiligungsinstruments beabsichtigt ist – potenziell einen Verlust an Legitimität des Verfahrens, was im Anschluss wiederum zur Diskreditierung des Instruments und seiner Ergebnisse genutzt werden kann (empirische Beispiele aus dem spanischen Kontext z. B. bei Font & Blanco 2007: 575; dazu auch Fung & Wright 2001: 34-35).

Ebenfalls nicht unerwähnt bleiben sollte der Umgang (kommunal-)politischer Eliten mit neuartigen Beteiligungsinstrumenten, der einen wichtigen Einfluss auf das Gelingen von Bürgerbeteiligung haben kann (z. B. Lowndes et al. 2006). Denn während die Euphorie bei der Einführung scheinbar keine Grenzen kennt, stoßen sie bei der Durchführung und insbesondere der Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse auf Widerstand bei Kommunalpolitikern und Verwaltungsspitzen (Holtkamp & Bogumil 2007: 241-242). Gerade bei Kommunalpolitikern kann angenommen werden, dass sie in Bürgerbeteiligung Konkurrenz für ihre Rolle als Auftraggeber bei der Gestaltung kommunaler Politiken sehen, weshalb die Beteiligungsinstrumente trotz aller Bekenntnisse zu Bürgerbeteiligung (z. B. Egner 2007: 172; Gabriel & Kersting 2014; Heinelt 2013) im Alltagsbetrieb eher stiefmütterlich behandelt werden. Gestützt wird diese Annahme durch Befunde aus Befragungen von Kommunalpolitikern, die Bürgerbeteiligung bei einer Priorisierung kommunaler Politikziele in der Regel auf den letzten oder vorletzten Platz setzen, während Wirtschaftsförderung, gute Lebensbedingungen in der Gemeinde usw. Priorität haben (Holtkamp & Friedhoff 2014: 2).

Bereits Studien gegen Ende der 1970er Jahre – einer Phase, in der Bürgerbeteiligung ebenfalls populär war – konnten aufzeigen, dass die offiziellen Akteure den Aufwand für

Bürgerbeteiligung geringhalten und die eigenen Pläne möglichst nicht zur Diskussion stellen wollten (Kodolitsch 1988; Windhoff-Héritier & Gabriel 1983). Auch gegenwärtig dürfte sich an diesen Befunden, trotz aller Rhetorik in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, nicht viel geändert haben. Verschärft wird diese Problematik durch Konflikte zwischen Mehrheitsfraktionen und Opposition im lokalen Repräsentationsgremium (z. B. Bogumil & Holtkamp 2013: Kap. 6), die ein einheitliches Partizipationsmanagement erschweren, da Bürgerbeteiligung innerhalb dieser leicht instrumentalisiert werden kann, beispielsweise um sich besonders bürgernah zu präsentieren. Zusätzlich beflügelt werden könnten die latenten Vorbehalte durch den Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung in den Gemeindeordnungen der deutschen Bundesländer, mit dem unter anderem durch die Direktwahl des Bürgermeisters und Privatisierung kommunaler Dienstleistungen ein Kompetenz- und Machtverlust der Kommunalpolitik einhergehe (Kersting 2008c).

Ähnliche Vorbehalte sind auf Seiten der Verwaltung anzunehmen, wobei diese jedoch vornehmlich im Bereich der Politikumsetzung anzusiedeln sind, also nicht unbedingt in den klassischen Bereich der Bürgerbeteiligung fallen, sondern eher im Rahmen breiter angelegter Konzepte wie der Bürgerkommune zu sehen sind (Holtkamp & Bogumil 2007: 241). Sie resultieren aus der Abgabe von öffentlichen Aufgaben an Bürger, was Stellenabbau im öffentlichen Dienst zur Folge haben kann. Gerade die unteren Hierarchieebenen der Kommunalverwaltung lassen sich womöglich nur schwer für Reformansätze der „Bürgerkommune“ begeistern.⁷³

Gesonderte Aufmerksamkeit muss der schon in Abschnitt 2.3 besprochenen kommunalen Haushaltlage geschenkt werden. Ist diese angespannt – und dies scheint beinahe in allen deutschen Gemeinden mehr oder weniger der Fall zu sein (z. B. Anton & Diemert 2009) – so ist der Spielraum zur Umsetzung von Beteiligungsergebnissen oftmals stark eingeschränkt.

⁷³ Weitere quantitative empirische Befunde zur Akzeptanz von Beteiligungsinstrumenten sind verfügbar. So können Sweeting und Copus (2013) in einem europaweiten Vergleich aufzeigen, dass vor allem parteilose Gemeinderatsmitglieder neue Partizipationsinstrumente als besonders effektiv beziehungsweise wünschenswert einschätzen. Darüber hinaus spielt auch das Selbstverständnis eines Ratsmitglieds eine Rolle, je nachdem, ob er sich als Sachverwalter (*Trustee*), Delegierter (*Delegate*) oder „Parteisoldat“ (*Party soldier*) versteht. Delegierte scheinen insgesamt Beteiligungsinstrumente am positivsten zu bewerten, während Trustees und Parteisoldaten skeptischer sind. Auch sind Ratsmitglieder, die sich eher dem linken Spektrum zuordnen, neuen Beteiligungsinstrumenten am positivsten gestimmt. Für Deutschland zeigt Heinelt (2013: 111) mit den Daten der zuvor genannten europaweit vergleichenden Studie, dass deutsche Gemeinderatsmitglieder positive Einstellungen gegenüber einer partizipativen Demokratievariante aufweisen. Erklärende Faktoren sind vor allem die ideologische Selbstpositionierung und die Parteizugehörigkeit. Je linker sich ein Ratsmitglied einstuft, desto positiver seine Einstellung zu partizipativer Demokratie. Gleiche Befunde ergeben sich für Ratsmitglieder von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke (Heinelt 2013: 119-121; Kersting & Schneider 2016). CDU und CSU tendieren hingegen stärker zu einer repräsentativen Demokratiekonzeption. Auch für deutsche Bürgermeister lassen sich in der Gesamtschau positive Einstellungen im Hinblick auf partizipative Demokratie ausmachen, wenngleich die Bedeutung von Wahlen ebenfalls hervorgehoben wird (Egner 2007: 173). Einschränkend sollte jedoch erwähnt werden, dass die aufgeführten, auf Umfragedaten basierenden Studien nur die Einstellungsebene der Ratsmitglieder beziehungsweise Verwaltungsspitzen widerspiegeln, nicht jedoch die Behandlung der Beteiligungsinstrumente oder ihrer Ergebnisse – wie bereits oben erwähnt – in der täglichen Praxis. So können Mechanismen der sozialen Erwünschtheit, wie sie aus der Umfrageforschung bekannt sind (z. B. Schnell 2012: 58-59), oder kognitiven Dissonanz (Festinger 1957) sicherlich dazu führen, dass bei Befragungen und in der Öffentlichkeit Bürgerbeteiligung als wünschenswert angesehen wird, während im tatsächlichen Handeln Skepsis und wenig Engagement vorherrscht.

Insofern kann Roth (2001: 139) durchaus zugestimmt werden, wenn er im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung von einer „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ spricht. Sowohl die – oftmals latenten – Widerstände seitens der offiziellen Akteure in kommunaler Politik und Verwaltung als auch ihr fehlender finanzieller oder gar institutioneller Handlungsspielraum führten dazu, dass Bürgerbeteiligung oftmals kaum reelle Effekte auf die Politikgestaltung hat und somit auch als „symbolische Politik“ bezeichnet werden könnte (Holtkamp & Bogumil 2007: 241-244). Damit komme sie – wie weiter oben bereits beschrieben – lediglich einer Bürgerspielwiese gleich, die die Bürger beschäftigte oder ruhigstelle. Konsequenz könne deshalb sein, dass dadurch das ursprüngliche Ziel Politikverdrossenheit zu reduzieren verfehlt und mitunter genau das Gegenteil erreicht wird, und zwar indem Frustration auf Seiten der Bürger erst erzeugt wird.

Fiorina (1999) geht in seiner Kritik sogar noch weiter, indem er argumentiert, dass die seit Ende der 1960er Jahre in den USA zu beobachtende Ausweitung der Partizipationsoptionen das in Umfragen zu beobachtende rückgehende Vertrauen in die Regierung evoziert. Er führt dies darauf zurück, dass politische Aktivisten und Interessengruppe in der Regel extremere politische Positionen vertreten als die breite Masse der Bevölkerung, was zur Folge habe, dass auch Policies extremer ausfielen und Konflikte verschärft werden, die wiederum zur Blockade in politischen Gremien führten. Im nächsten Kapitel dieser Arbeit muss folglich geprüft werden, inwieweit die hier diskutierte Kritik und Probleme auch auf den Bürgerhaushalt zutreffen.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass auch Ansätze diskutiert werden, die sich gegen den allgemeinen Trend zur Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten aussprechen. Hibbing und Theiss-Morse (2002) argumentieren beispielsweise, dass die Bürger der USA im Wesentlichen ihre Ruhe vor Politik und politischen Prozessen haben möchten und somit auch keine verstärkte politische Partizipation wünschen. Die Autoren plädieren für eine Politikgestaltung durch neutrale Experten, die auch ohne stetigen Einfluss der Bürger zu Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls beziehungsweise mit größtem Nutzen für eine möglichst hohe Zahl an Bürgern gelangen. Ihr Demokratiekonzept trägt folglich kaum überraschend den Namen „stealth democracy“.⁷⁴

Ergänzt werden solche Einschätzungen durch Studien, die aufzeigen, dass das politische Wissen der Bürger sehr begrenzt ist (Gabriel & Neller 2010: 84-86; Luskin 1987: 887-889).

⁷⁴ Bengtsson und Mattila (2009) überprüfen die Unterstützung für das Konzept der *stealth democracy* in Abgrenzung zu einer eher direktdemokratischen Demokratiekonzeption anhand von Daten der finnischen Wahlstudie. Sie kommen zu dem Schluss, dass beide Konzeptionen in der Bevölkerung unterstützt werden. Sie räumen allerdings ein, dass die Befunde womöglich mehr eine Unzufriedenheit mit den gegenwärtigen politischen Verhältnissen darstellen, denn eine fundierte Meinungsäußerung. Überraschend sind die Wirkungen üblicher erklärender Variablen. So nimmt mit steigendem Bildungsniveau, politischem Wissen und externer politischer Selbstwirksamkeit die Unterstützung für beide Konzeptionen ab. *Stealth democracy* wird jedoch stärker befürwortet, direkte Demokratie hingegen abgelehnt, wenn sich ein Befragter politisch weiter rechts verortet. Für die USA liefern Neblo et al. (2010) ähnliche Ergebnisse, indem sie aufzeigen können, dass das Interesse an Deliberation größer ist, als von Kritikern angenommen wird. Besonders groß ist das Interesse ferner bei Personen, die von der gegenwärtigen, partei- und interessengruppenfokussierten Politik abgeschreckt werden.

Im Gegensatz dazu vertreten Befürworter demokratischer Innovationen jedoch die Position, dass Unwissen, Desinteresse oder gar politische Apathie der Bürger erst durch das gegenwärtig dominierende Demokratiemodell hervorgerufen würde, da das Repräsentationsprinzip sie in eine passive Rolle dränge (Fung & Wright 2001: 37). Allerdings dürften auch neue Partizipationsinstrumente Informationsasymmetrien zwischen Bürgern und Experten (insbesondere jenen aus Politik und Verwaltung) kaum aufheben, da letztere durch das richtige „Framing“ Meinungsbildung und Entscheidungen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens beeinflussen können (Cain 2015: 83-85).

Um diesen Abschnitt kurz zu resümieren: Trotz der allgegenwärtigen Lobpreisung demokratischer Innovationen zeigen sich diverse Kritikpunkte, die nicht als Nebensächlichkeiten abgetan werden sollten, sondern ernstzunehmen sind. Zum Teil lassen sich die Kritikpunkte durch das Design der demokratischen Innovationen und Engagement beziehungsweise Aufrichtigkeit der durchführenden Akteure eindämmen. So lässt sich eine möglichst repräsentative Teilnehmerschaft durch Zufalls- und Quotenauswahl absichern, während die Dominanz von Interessengruppen durch externe Moderation oder ihre kontrollierte Einbindung abgeschwächt werden kann. Andere Kritikpunkte, wie z. B. möglicher Widerstand offizieller Akteure trotz aller Partizipationsrhetorik, sind wiederum systemimmanent.

2.9 Zwischenzusammenfassung

Als Reaktion auf absinkendes Vertrauen in Politiker und Parteien sowie nachlassende Wahlbeteiligung, aber auch ein erhöhtes Bedürfnis an gesellschaftlicher und politischer Mitsprache der Bürger im Zuge von wirtschaftlichem Aufschwung, Bildungsexpansion und postmaterialistischem Wertewandel befindet sich die repräsentative Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1990er Jahren in einer Phase des Wandels und der Reform. Wie auch in anderen europäischen beziehungsweise westlichen Industriestaaten werden basierend auf den Ansätzen der partizipativen und deliberativen Demokratietheorie, aber auch der Verwaltungsreform merkliche Versuche unternommen, Bürger stärker als bisher in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen und somit das dominierende repräsentative Demokratiemodell zu modifizieren. Die im Zuge dieses Trends eingeführten Partizipationsinstrumente können als demokratische Innovationen bezeichnet werden. Sie sind zum Großteil auf der kommunalen Ebene angesiedelt, nicht zuletzt weil diese Ebene mit dem direkten Lebensumfeld der Bürger verknüpft ist und somit großes Potential als Schule und „Rettungsanker“ der Demokratie bietet. Konkret zielen diese Reformen auf die Bereiche Wahlen, direkte Demokratie sowie Konsultation und Dialog ab. In allen Bereichen sind in den Jahren seit der deutschen Wiedervereinigung enorme Entwicklungen feststellbar.

Über die Nutzung und die konkreten Wirkungen im Hinblick auf Policies und die Einstellungen beziehungsweise Verhaltensweisen der Bürger, aber auch auf das politische System beziehungsweise seine Akteure ist hingegen (bislang) nur wenig empirische Evidenz verfügbar. Diese scheint jedoch notwendig, bedenkt man nicht zuletzt die finanziellen und perso-

nellen Kosten für die öffentlichen Kassen, die solche Innovationen verursachen. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive ist eine empirische Befassung mit den beteiligungszentrierten Demokratietheorien geboten, um deren postulierte Effekte zu prüfen, wie Mutz (2008) am Beispiel der deliberativen Demokratietheorie ausführt. Ohne eine solche empirische Überprüfung dürften diese normativen Theorien leicht als „esoterische Geheimlehren“ gebrandmarkt werden, deren Wirkung in erster Linie Glaubenssache scheint.

Studien aus dem Ausland, etwa zur direkten Demokratie und *Deliberative Polls*, legen aber durchaus den Schluss nahe, dass durch die Beteiligung der Bürger an der Politikgestaltung und -entscheidung Akzeptanz beziehungsweise Legitimation geschaffen werden kann. Besonders ein höherer Wissensstand der Bürger scheint möglich. Als schwerwiegendstes Problem erweist sich jedoch der Befund, dass solche demokratischen Innovationen von gesellschaftlich besser gestellten Bürgern genutzt werden, während sozial schwächere und Minderheiten fernbleiben beziehungsweise durch demokratische Innovationen benachteiligt werden könnten (zusammenfassend z. B. Schäfer & Schoen 2013). Dies betrifft alle diskutierten Reformbereiche. Eine solche soziale Verzerrung in der Beteiligung könnte womöglich zur (weiteren) Benachteiligung solcher Gruppen führen, auch wenn unter anderem Studien zur direkten Demokratie in der Schweiz und den USA im Großen und Ganzen keine Diskriminierung von Minderheiten feststellen können. Zugleich stellt sich die Frage, inwieweit sich durch Partizipation und Deliberation tiefverwurzelte Interessenkonflikte lösen lassen (z. B. Jordan 2007; Sanders 1997; Segall 2005).

Daraus ergibt sich auch für das derzeit expandierende Feld der demokratischen Innovationen analog zu klassischen Beiträgen der Wahl- und politischen Partizipationsforschung stets die Frage, wer an solchen neuartigen Beteiligungsverfahren partizipiert, wie hoch die Beteiligung insgesamt ausfällt und welche individuellen beziehungsweise kontextuellen Faktoren die Beteiligung beeinflussen. Denn erst durch eine Nutzung innovativer Beteiligungsverfahren durch die Bürger (in möglichst großer Zahl) sind auch die zahlreichen postulierten positiven Effekte möglich, sei es direkt durch die eigene Beteiligung oder indirekt mittels *spill over*-Effekte durch Kommunikation zwischen Beteiligten und Nicht-Beteiligten oder mediale Berichterstattung (Fishkin & Luskin 2006: 188). Diese Frage soll deshalb in dieser Arbeit am Beispiel des Bürgerhaushalts – der derzeit in Deutschland sicherlich populärsten demokratischen Innovation – untersucht werden. Im folgenden Kapitel wird dieses Verfahren zunächst im Detail vorgestellt, bevor in Kapitel 4 potentielle Einflussfaktoren herausgearbeitet werden

Bürgerhaushalte in Deutschland
Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der
Beteiligung

Schneider, S.H.

2018, XV, 341 S. 12 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19029-3